

Rammene for, og livet i, lokalpolitikken - en lokalpolitisk økologi i ubalanse?

Forsker Linda Hye og professor Morten Øgård
Senter for anvendt kommunalforskning ved UiA

Prosjekttittel: Rammene for, og livet i, lokalpolitikken - en lokalpolitisk økologi i ubalanse?

Årstall: 2026

Forfattere: Linda Hye og Morten Øgård

Institusjon: Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA)

ISBN: 978-82-8427-386-0

Forord

Kommunene har ansvaret for en rekke kjerneoppgaver og sentrale velferdstjenester til innbyggerne, og politikerne i kommunestyret har derfor en sentral rolle i det norske demokrati og velferdssamfunn. Det er derfor god grunn til å se nærmere på kommunepolitikernes, og hvordan de opplever rammene for arbeidet i kommunestyrene.

I denne rapporten presenteres resultatene fra en spørreundersøkelse sendt til alle landets kommune- og bystyre medlemmer i 2025. Formålet med rapporten er å få fram ny kunnskap om kommunepolitikernes arbeidsvilkår, roller og handlingsrom.

Vi vil gjerne takke alle de kommunepolitikernes som har avsatt tid i en travel hverdag til å besvare spørreundersøkelsen. Vi vil også takke Professor Kurt Houlberg, VIVE, for et godt samarbeid, samt Professor Emeritus Harald Baldersheim, UiO, for konstruktive innspill og kommentarer på rapporten.

Prosjektet er finansiert av Senter for anvendt kommunalforskning, ved Universitetet i Agder. Ansvarlig for prosjektet og utarbeidelse av rapporten er forsker Linda Hye og professor Morten Øgård.

Innhold

Forord	2
Sammendrag.....	4
1. Innledning.....	5
2. Tidsbruk og arbeidsvilkår	7
2.1 Tidsbruk knyttet til kommunestyrevervet.....	7
2.2 Det politiske arbeidet og privatlivet	9
2.3 Ønske om gjenvalg.....	11
2.4 Oppsummering.....	12
3. Innflytelse og handlingsrom	13
3.1 Innflytelse på beslutninger	13
3.2 Påvirkning av dagsorden	14
3.3 Opplevd statlig styring, handlingsrom og kommunalt byråkrati.....	14
3.4 Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen	16
3.5 Oppsummering.....	18
4. Samarbeid og uenighet i kommunestyret.....	19
4.1 Enstemmighet, enighet og stabile flertall	19
4.2 Polarisering i kommunestyret	21
4.3 Oppsummering.....	25
5. Personangrep og sjikane/trakassering i kommunepolitikken.....	26
5.1 Personangrep i kommunestyret	26
5.2 Grenseoverskridende (upassende/støtende) adferd	27
5.3 Grenseoverskridende (upassende/støtende) adferd foregår mange steder	28
5.4 Grenseoverskridende (upassende/støtende) adferd har konsekvenser	29
5.5 Oppsummering.....	31
5.6 Avsluttende refleksjoner.....	33
6. Metode og data	35
6.1 Gjennomføring av undersøkelsen	35
6.2 Svarprosent	35
6.3 Hvor representative er respondentene	36
Referanseliste.....	38

Sammendrag

Rapporten presenterer et situasjonsbilde av det kommunale handlingsrom, og lokalpolitikernes vilkår. Den dekker følgende temaer: tidsbruk og arbeidsvilkår, innflytelse og handlingsrom, samarbeid og uenighet i kommunestyret, samt personangrep og krenkelser i kommunepolitikken.

Tid (eller nærmere bestemt mangel på tid) er en indikator som preger lokalpolitikere og de oppfatninger de har av arbeidsforholdene og om de tar gjenvalg. Mange oppgir at arbeidet med politikk tar så mye tid at det påvirker energi og går utover privatlivet. Vi kan og konstatere at det er et betydelig antall lokalpolitikere som ikke vil, eller er usikker på å ta gjenvalg.

Innflytelse og handlingsrom. En betydelig andel av kommunestyrerepresentantene er av den oppfatning at det kommunale handlingsrommet er utfordret av statlige lover og forskrifter. Flere folkevalgte finner det utfordrende å få innflytelse på beslutninger, og kunne påvirke dagsorden. Overfor administrasjonen er det flere som opplever det krevende å nå frem med egne synspunkter, og få innsyn i iverksetting av beslutninger. Samtidig gis det et godt skussmål til administrasjonen for åpenhet og gjennomsiktighet fra en stor andel folkevalgte. Selv opplever de å ikke detaljstyre administrasjonen, de opptrer saklig overfor forvaltningen, og de foretar klare prioriteringer og gir tydelige politiske signaler. De er ikke fullt så overbevist om at kommunestyret er villig til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendige.

Samarbeid og uenighet i kommunestyret. Generelt klarer kommunestyrene å håndtere politisk uenighet, og de har et godt samarbeid mellom partiene. Samtidig er det et noe to-delt syn på partipolitiske konflikter i kommunestyret. Dette funnet tilspisses ytterligere i spørsmål om polarisering i kommunestyret. Det er et betydelig antall folkevalgte som signaliserer at det er flere partier de har problemer med å ha en meningsfull dialog med, og det opererer partier i kommunestyret som svekker/undergraver demokratiske beslutningsprosesser. Det er også mange folkevalgte som signaliserer at det er representert kommunestyremedlemmer gjør mer skade enn gagn på de demokratiske beslutningsprosessene i kommunestyret.

Personangrep og sjikane/trakassering overfor kommunestyrepolitikere. Flere kommunestyrerepresentanter opplever personangrep og grenseoverskridende atferd. Det foregår på flere arenaer, men sosiale media dominerer. Det har store konsekvenser, både personlig og for demokratiet.

Rapporten ytrer en overordnet bekymring for det politiske klimaet som råder i lokalpolitikken og kommunestyret. Vi undres om vi ser konturene av en ny politisk kultur hvor ytterlighetene dyrkes, mer enn å bygge på verdier som samarbeid og respekt? Spørsmålet reises fordi det synes å være en ubalanse i den politiske økologien i og rundt kommunestyret og dette må adresseres.

1. Innledning

Kommunene har ansvar for en rekke kjerneoppgaver og sentrale velferdstjenester til innbyggerne, og kommunestyret spiller derfor en sentral rolle i det norske demokrati og velferdssamfunn. Samtidig er kommunene under press når det gjelder økonomi, en befolkning som blir eldre, samt tilgang på arbeidskraft. Muligens kan vi snakke om at for første gang i moderne kommunal historie har kommunene i Norge, i den perioden vi har studert (2025), fått føle på hva det vil si å ha en presset økonomi som krever prioriteringer fra kommunestyrenes side. I mange tilfeller skal upopulære politiske beslutninger fattes. I et slikt bilde er et velfungerende lokaldemokrati avgjørende for en velfungerende kommune.

Det er vår oppfatning at lokalpolitikernes arbeidsvilkår i så måte har stor betydning for kvaliteten i og hvordan lokaldemokratiet fungerer. Vi kommer heller ikke utenom at dette igjen kan spille inn på folkevalgtes motivasjon og rekruttering til å påta seg et politisk verv. Målgruppen for denne rapporten er alle samfunnsinteresserte innbyggere rundt i landet, men ikke minst våre politiske partier og de mange politisk engasjerte menneskene rundt om i kommunene. Særlig de tusener av lokalt folkevalgte som kontinuerlig arbeider for vårt lokaldemokrati.

Hvorfor denne undersøkelsen akkurat nå? Vi har antydnet at kommunene de siste årene har opplevd en helt ny situasjon langs flere parametere. Det handler om styring og ledelse i turbulente tider som leder hen mot kommune- og fylkestingsvalget i 2027. Vi sikter bla. til kommunekommisjonen¹ som har fått i oppdrag å se nærmere på samspillet mellom staten og kommunene. Et annet tema som aktualiserer studien er polarisering i samfunnet mer generelt, og i lokalpolitikken spesielt. En tredje debatt som kan trekkes fram er tesen om et hardere samfunn preget av trakassering og sjikane. Alle disse debattene danner et bakteppe som klart og tydelig aktualiserer behovet for å studere og forstå livet i vår sentrale lokalpolitiske arena (kommunestyret). Dette sett i lys av de folkevalgte som bekler de politiske vervene i kommunestyrene rundt om i kommune-Norge.,

Senter for anvendt kommunalforskning ønsker med dette prosjektet å frambringe nye data og oppdatert kunnskap om helt sentrale spørsmål knyttet til arbeidsvilkårene for kommunestyre-representanter i Norge sett fra et lokalpolitikerperspektiv. Vi har sett nærmere på kommunepolitikere og hvordan de opplever rammene for arbeidet i kommunestyret, og undersøkelsen dekker følgende hovedtema:

- Tidsbruk og arbeidsvilkår
- Innflytelse og handlingsrom
- Samarbeid og uenighet i kommunestyret
- Personangrep og sjikane/krenkelser i kommunepolitikken

Kommunalt handlingsrom og lokalpolitikens vilkår er et tilbakevendende tema i samfunnsdebatten, og forskningen har over tid pekt i retning av at den kommunale autonomien er under press (Fimreite mfl. 2001, Østerud mfl. 2003, Ladner mfl. 2019, Brandtzæg mfl. 2022). Dette fenomenet gjelder ikke bare Norge. I Danmark er denne problematikken blitt en sentral del av den pågående danske maktutredningen (Maktutredningen 2.0²), der ett av temaene er vilkårene for det lokale og regionale demokratiet.

¹ <https://nettsteder.regjeringen.no/kommunekommisjonen/>

² <https://ps.au.dk/magtudredningen-20>

Senter for anvendt kommunalforskning (SAKOM) ved UiA ble forespurt om å være norsk samarbeidspartner i Maktutredningen 2.0. Formålet med samarbeidet har vært å fremskaffe komparative data, samtidig som det har gitt mulighet til å utforske det norske kommunale handlingsrommet, og lokalpolitikens vilkår i 2025. Kunnskapsgrunnlaget vil som vi har påpekt være av interesse inn mot det kommende kommunevalg i 2027, samt inn i arbeidet med regjeringen og stortingets arbeid med rammene som blir lagt for forholdet mellom staten og kommunene.

Rapporten er ment å gi et situasjonsbilde av hvordan kommunestyrerepresentanter i norske kommuner oppfatter det å være lokalpolitiker sett ut fra en del sentrale tema og problemstillinger. Vi konsentrerer oss om å presentere materialet i sin fulle bredde. Vi kan snakke om et barometer der vi kommenterer dataene. Formålet i denne omgang er ikke å forklare det vi ser eller gjøre gruppeanalyser. Dette vil bli utforsket og publisert på et senere tidspunkt.

I alt har 1642 kommunestyremedlemmer besvart hele spørreskjemaet, som gir en svarprosent på 18,5 %. Inkluderer vi delvis besvarelser, har i alt 1715 kommunestyremedlemmer besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 19,2 %.

I rapporten analyseres frafall basert på fylke, kommunestørrelse (seks grupper), og kjønn. Alt i alt er representativiteten tilfredsstillende for respondenter, og dermed virker utvalget representativt for populasjonen. Samlet sett vurderer vi derfor at undersøkelsens data, på tross av noe lav svarprosent, gir et godt bilde av de norske kommunepolitikere.

2. Tidsbruk og arbeidsvilkår

Som kommunepolitiker er det relativt uvanlig å være fulltidsansatt folkevalgt. For det store flertallet innebærer det politiske vervet en kombinasjon med annen jobb eller studier og balansen mellom ulike forpliktelser. At kommunestyremedlemmene ikke er fulltidspolitikere kan kanskje gjøre det lettere å fungere som en representant for folket. De jobber og lever under samme vilkår som de innbyggerne de skal representere. I et representasjonsperspektiv kan det derfor betraktes som en mulig demokratisk fordel, at kommunestyrearbeidet ikke er et fulltidsverv. For mange kommunestyremedlemmer kan det samtidig være en utfordring å finne nødvendig tid til både politisk arbeid, annen jobb og privatliv. Ikke nødvendigvis bare et mulig problem for politikerne selv, det kan også være avgjørende i et demokratisk perspektiv, bl.a. fordi det kan ha negative konsekvenser for rekrutteringen og mangfoldet blant folkevalgte slik det blir framhevet av forskere som Berglund og Winsvold 2005, NOU 2006:7, Aars og Christensen 2010, Gjertsen mfl. 2019, Brandtzæg mfl. 2022. Litt spissformulert kan en si at de ovennevnte rapportene/forskerne viser til at lokalpolitikernes arbeidsvilkår påvirker forhold som motivasjon, rekruttering og ønske om gjenvalg.

Arbeidsvilkårene for lokalpolitikere i Norge reguleres av kommuneloven og det lokale reglementet i den enkelte kommune. Sentrale rettigheter inkluderer godtgjørelse, frikjøp for verv, og regler om tapt arbeidsfortjeneste. Det er kommunestyrene som fastsetter de lokale forskriftene for arbeidsvilkår og økonomi. Dette betyr at satser og ordninger kan variere mye fra kommune til kommune. Det er vanlig at den enkelte kommune har en egen veileder eller forskrift for folkevalgte tilgjengelig på sine nettsider.

Brandtzæg mfl. (2022: 30-31) med referanse til arbeidsmiljøforskning trekker opp to interessante perspektiver når de reflekterer rundt lokalpolitikernes arbeidsvilkår. På den ene siden plasserer de organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer (økonomiske godtgjørelser, arbeidstid, møtetidspunkter, opplæring og organisering av det politiske arbeidet). På den andre siden vises det til uformelle arbeidsvilkår (sosialt klima, støtte og press faktorer, rollekonflikter, opplevelse av stress, lite innflytelse og konflikter) som kan spille inn på de nevnte trivselsfaktorene.

Vi skal i denne rapporten ikke gå hele linjen for å se på sammenhenger for hva som kan forklare f.eks. «turnover» blant lokalpolitikere. Det vi gjør er å trekke opp noen empiriske observasjoner rundt tids- og energibruk knyttet til hvordan disse to faktorene påvirker kommunestyremedlemmenes privatliv. Vi tegner et bilde av tidsbruk forbundet med det politiske arbeidet i kommunestyret, og til slutt belyser vi politikernes ønske om å stille til gjenvalg.

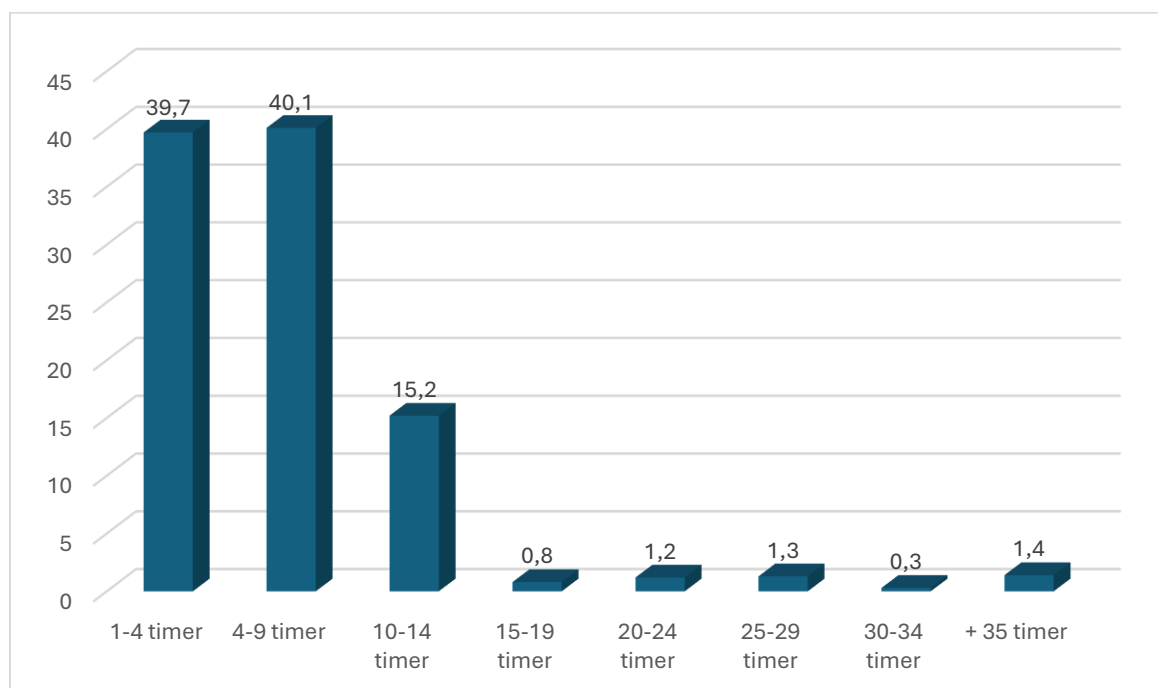
2.1 Tidsbruk knyttet til kommunestyrevervet

Første ledd i å belyse hvor mye det lokalpolitiske arbeidet fyller kommunestyremedlemmenes tilværelse, handler om tidsbruk. I spørreskjemaet ba vi respondentene angi hvor mange timer de i gjennomsnitt bruker på det lokalpolitiske arbeidet. Vi stilte konkret følgende spørsmål, etterfulgt av et åpent tekstfelt til inntasting av antall timer:

- *Hvor mange timer pr. uke³ bruker du i gjennomsnitt på alle former for aktiviteter i forbindelse med arbeidet som kommunestyremedlem? Kom gjerne med et anslag dersom du ikke vet nøyaktig timeantall. Hvis du ikke bruker noen timer, skriver du 0 i feltet nedenfor.*

³ I undersøkelsen ble det spurt om timer pr. mnd. Dette er omregnet til pr. uke i fremstillingen.

Figur 2.1 Gjennomsnittlig tidsforbruk pr. uke blant kommunestyremedlemmer (ekskl. ordfører/vara-ordførere) i 2025.



N=1472 Respondenten ble bedt om å oppgi i hele tall, men for leservennlighet oppgis intervaller på 5 timer. Median=5

Av figur 2.1 framkommer det at nærmere 40 % av kommunestyremedlemmene bruker et sted mellom 1 – 4 timer i gjennomsnitt i uken på lokalpolitisk arbeid. 40 % av kommunestyremedlemmene sier at de bruker 4 – 9 timer, mens 15 % bruker et sted mellom 10 – 14 timer. Ca. 4 % av lokalpolitikerne bruker mellom 15 – 34 timer, mens i overkant av 1 % bruker over 35 timer i uken. Tallene viser at det er variasjon blant kommunepolitikerne mellom hvor mye tid de bruker. Vi bemerker at det er kilder til usikkerhet knyttet til overstående tallstørrelser, som det er nødvendig å ta forbehold for. Det er f.eks. velkjent i forbindelse med tidsbruksanalyser, at det kan være en generell tendens til å overrapportere tiden en bruker for å utføre arbeidet. Det skal også bemerkes at tidsforbruk knyttet til kommunestyreverv kan variere i perioder.

Gjennom å sammenligne med tidligere studier kan vi få et bilde om tallene fra vår studie i 2025 gir uttrykk for at lokalpolitikerne bruker mer eller mindre tid på kommunestyrevervet på det gitte tidspunktet. Vi kan og danne oss et bilde av tidsbruk gjennom å vise til kommentarer som norske kommunalpolitikere har lagt til i spørreskjemaundersøkelsen.

Når det gjelder referanser til tidligere studier er i utgangspunktet Brandtzæg m.fl. (2022) et interessant sammenlikningspunkt, da de har et helt likt spørsmål. Utfordringen med denne undersøkelsen er at de ikke har tatt ut ordfører/varaordfører, noe som gjør det vanskelig å sammenligne. Det vi kan slutte av en sammenlikning er at Brandtzæg mfl. (2022:13) viser til ett gjennomsnittlig langt høyere tidsforbruk enn vår studie.

Kanskje de mest interessante refleksjonene rundt tidsbruk til norske kommunestyrepolitikere finner vi i deres egne kommentarer. Vi har valgt å trekke fram tre sitater som ikke bare sier noe om deres syn på tidsbruk i seg selv, men som også bringer inn relaterte dimensjoner til tid brukt til arbeidet i kommunestyret. Det første sitatet sier oss at det er tøft å være lokalpolitiker ut fra

tidsdimensjonen, og da særlig ut fra forhold knyttet til muligheten til å bruke tid på vervet sett i forhold til hvor du har ditt hovedarbeidssted:

«Bra at denne undersøkelsen gjøres. Det ER tøft å være lokalpolitiker - kanskje særlig om man sitter i ledelsen i privat næringsliv. Mange offentlig ansatte og pensjonister i politikken bidrar til at det ikke er så stor forståelse for at tidsbruk på politikk ikke er så lett å få til for oss som er i det private næringsliv».

I det andre sitatet siterer vi en lokalpolitiker som ønsker å uttrykke at vedkommende bruker mye tid, og at det har å gjøre med ønsket om å spille en proaktiv rolle, og ikke minst en god jobb:

«Jeg bruker ganske mye tid på politikk, men det er fordi jeg ønsker å gjøre en god jobb som folkevalgt og ønsker å komme med forslag i budsjettforslag o.l. som er basert på fakta og da bør jeg sette meg inn i ulike deler og enheter i kommunen»

I det tredje sitatet møter vi en lokalpolitiker som ønsker å få fram at tid brukt i arbeidet i kommunestyret er en ting. I tillegg går mye tid til annen virksomhet som er helt sentralt i en kommunestyrerepresentants tidsbruk.

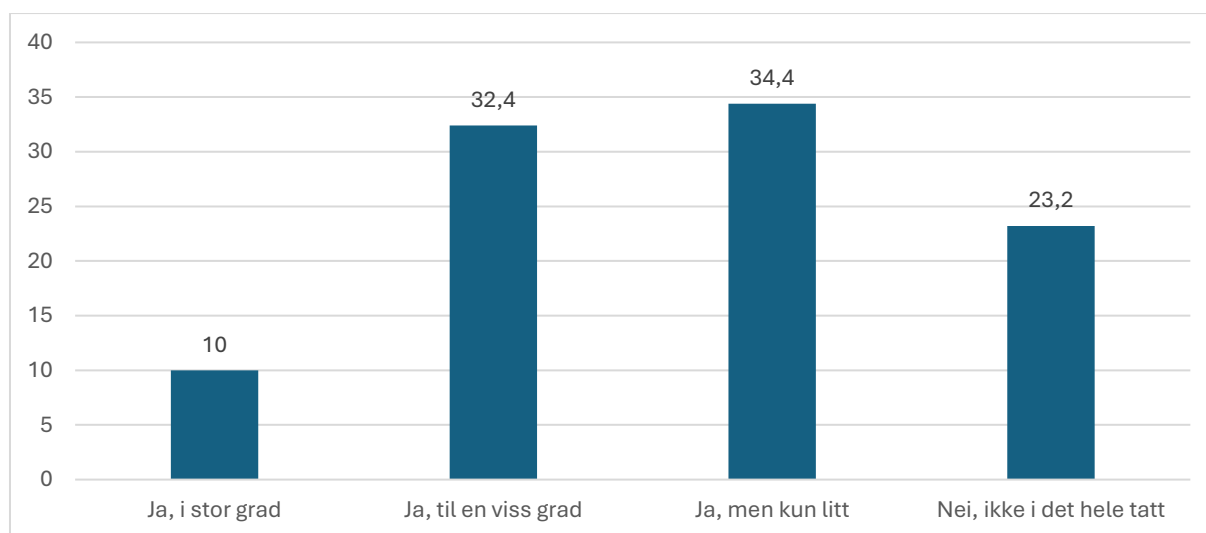
«Foruten tid brukt i kommunestyret går det tid til å skrive artikler og undersøke saksopplysninger, gjeldende lovgivning og regler, og ikke minst datagrunnlag og fakta»

Vi har så langt vært opptatt av å få fram kommunestyrepolitikernes tidsbruk, og konsekvenser av tidsbruken for den enkelte representant.

2.2 Det politiske arbeidet og privatlivet

I dette avsnittet ser vi nærmere på hvorvidt kommunepolitikerne opplever at det politisk vervet påvirker deres privatliv. Det gjør vi med utgangspunkt i to spørsmål der vi spør om de føler vervet tar henholdsvis så mye *energi* og *tid*, at det går utover privatlivet.

Figur 2.2 Oppfatning av om ditt verv tar så mye av din energi at det går utover privatlivet. Prosentvis fordeling



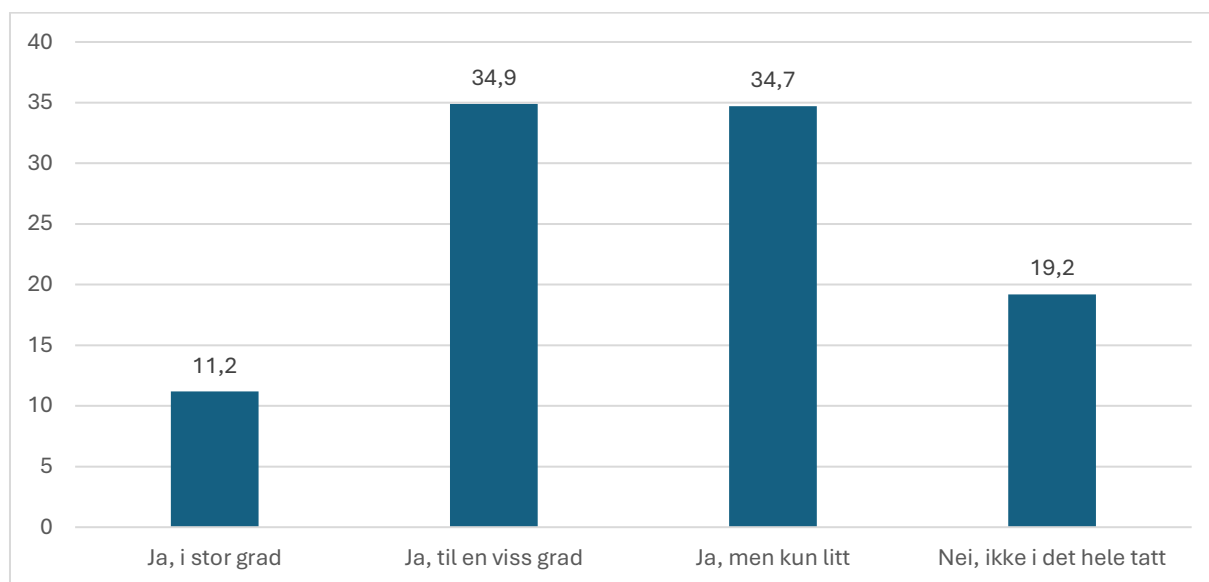
N=1618

Det er 10 % av lokalpolitikerne som indikerer at det politiske vervet tar så mye energi at det går utover privatlivet. I den motsatte enden av skalaen framkommer det over 23 % som indikerer at energi brukt, ikke går utover privatlivet. Resten av respondentene fordeler seg noenlunde likt 32

% (Ja, til en viss grad) og 34 % (Ja, men kun litt). Av dette kan vi slutte at for en del er det politiske vervet så energikonsumerende at det går utover privatlivet. Når det er sagt, ser vi at en betydelig andel av de folkevalgte ikke anser vervet så energikrevende at det går utover privatlivet.

I den følgende tabellen går vi et steg videre og stiller samme typen spørsmål, men da med fokus på om tid brukt på det politiske vervet går utover privatlivet.

Figur 2.3 Oppfatninger av om vervet tar så mye av tiden at det går utover privatlivet. Prosentvis fordeling



N=1618

Det vi kan lese ut av figur 2.3 er at det er 11 % som klart signaliserer at tid brukt på vervet går utover privatlivet. Hele 35 % indikerer at det politiske arbeidet til en viss grad går utover familielivet. Tilsvarende prosentandel (35 %) er enig i at det påvirker privatlivet, men kun litt. Det er 19 % av respondentene som gir tydelig uttrykk for at det politiske arbeidet ikke går utover privatlivet i det hele tatt. Med andre ord varierer oppfatningen av i hvor stor grad det påvirker privatlivet.

Både Brandtzæg mfl. 2022 og Winsvold 2023/KS lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022 har hatt lignende spørsmål. – «Vervet som folkevalgt er alt for tidkrevende» og – «Kommunestyrevervet er vanskelig å kombinere med familieliv». Det disse undersøkelsene indikerer er at vervet som kommunepolitiker tar til dels mye tid og energi slik at det går utover privatlivet og at det kan være et problem, særlig for spesifikke grupper av lokalpolitikere. Tidligere undersøkelser har indikert, at tidsbruken i lokalpolitikken kan være spesielt utfordrende for unge folkevalgte i etableringsfasen (Berglund og Winsvold 2005. Brandtzæg mfl. 2022).

Når vi i denne sammenheng trekker inn noen sitater fra respondentenes egne kommentarer framkommer det interessant informasjon som gir innblikk i hva som presser lokalpolitikkerne:

«Svært omfattende saksdokumenter som kan være spesielt krevende for småbarnsforeldre».

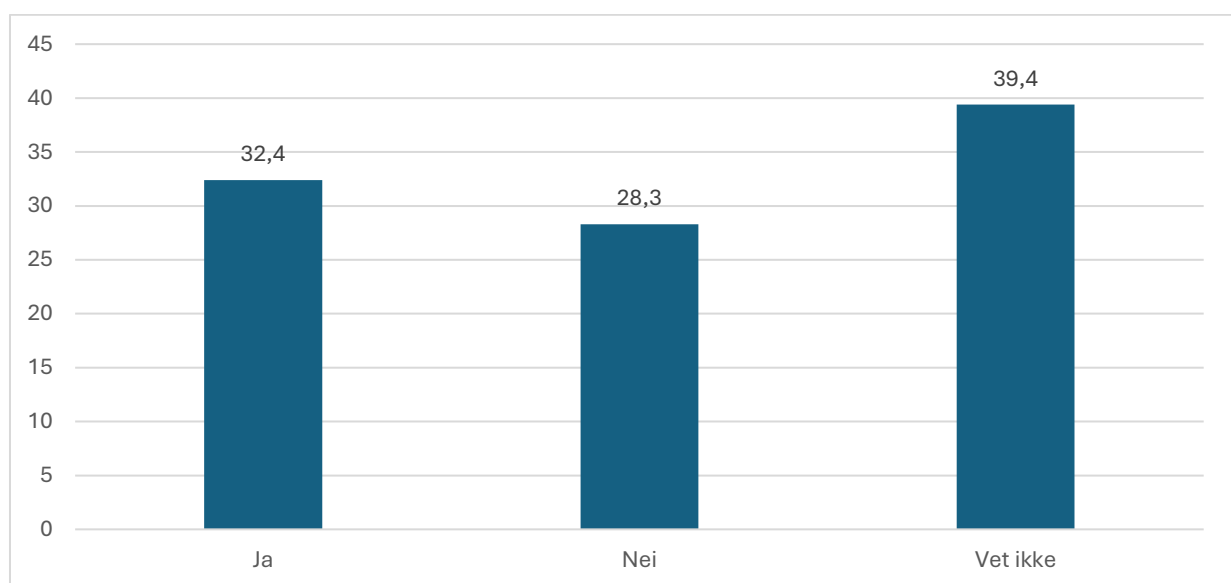
«Vært lokalpolitiker i snart 40 år, og det har vært utrolig interessant og gitt utvikling. Så hører det likevel med til historien at samfunnsinteressen har tatt masse tid. Det har derfor en pris i forhold til jobb og ikke minst familieliv»

Av sitatene framkommer det at «tid» lagt ned i lokalpolitikken legger beslag på, og har en konsekvens i forhold til det å være småbarnsforeldre eller familieliv generelt.

2.3 Ønske om gjenvalg

En viktig indikator på kommunepolitikernes arbeidsvilkår er hvorvidt de ønsker å stille til gjenvalg. Dette spørsmålet er viktig, fordi det gir en indikasjon på, i hvilken grad de trives i rollen som kommunestyremedlem.

Figur 2.4 Andel kommunestyremedlemmer som ønsker å stille til gjenvalg ved kommunestyrevalget i 2027. Prosentvis fordeling



N=1618

Det er nærmere 40 % av kommunestyremedlemmene som på dette tidspunktet i valgperioden (2025) ikke vet om de ønsker å stille til gjenvalg ved kommunestyrevalget i 2027. Når det gjelder andelen som ønsker å stille til gjenvalg er den 32 %. Det er 28 % av de spurte kommunestyremedlemmene som klart sier nei til å stille til gjenvalg i 2027.

Både Brandtzæg mfl. 2022 og Winsvold 2023/KS lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022 har hatt lignende spørsmål. Det er interessant å merke seg at Brandtzæg mfl. (2022) viser til at det er 43 % som sier at det er sannsynlig at de stiller til gjenvalg. Dette tallet ligger nesten 10 % høyere enn tallene fra 2025 når det gjelder hvem som vil ta gjenvalg. Andelen som rapporterer at det er usannsynlig at de kommer til å stille til gjenvalg ved kommende kommunevalg i Brandtzæg mfl. (2022) kartleggingen er 30 %. I vår undersøkelse er det 28 % som svarer nei på spørsmålet om de ønsker å stille til gjenvalg ved kommunestyrevalget i 2027. Videre er det i 2025 nesten 40 % av respondentene som signaliserer de ikke har gjort seg opp noen mening om de tar gjenvalg eller ikke. Tilsvarende tall for Brandtzæg mfl. (2022) er 27 % (hverken eller og vet ikke slått sammen). Andelen som sitter på gjerde, er m.a.o. betydelig høyere i 2025 enn i 2022.

En naturlig forlengelse på spørsmålet om lokalpolitikere vil ta gjenvalg eller tre ut av lokalpolitikken er å få fram synspunkter på hvorfor de velger å ikke ta gjenvalg? Følgende tre

kommentarer gir et øyeblikksbilde av hva som kan være drivere for hvorfor lokalpolitikere velger å ikke stille til gjenvalg til kommunestyret:

I den første kommentaren får vi et klart signal om at dette har med tid og godtgjørelse å gjøre

«Jeg gir meg nå, fordi det er altfor tidkrevende og nesten ikke betalt».

I det andre sitatet illustreres det at det politiske arbeidet påvirker karrieremuligheter, og av den grunn ønsker man ikke å videreføre vervet i kommunestyret. Vi ser også at arbeidsgivers/virksomheters negative oppfatninger rundt den enkeltes tilknytning til politikk og samfunnsmessig engasjementet påvirker den enkelte kommunestyremedlems tanker om gjenvalg.

«Aktiv politisk deltakelse påvirker også karriereutvikling og -muligheter. Her er momenter som tidsbruk, generell politisk tilknytning (som mange virksomheter ikke ønsker) og deltakelse i aktiv samfunnsdebatt noen ganger sett på som negativt. Dette har påvirket motivasjon til videre engasjement».

Det siste sitatet viser at det er krevende å være lokalpolitiker samtidig som man er yrkesaktiv. Grunnen til at man ikke velger å gå videre blir da knyttet opp til manglende tilrettelegging og økonomi for å kunne påta seg politiske verv

«Det oppleves svært krevende å være lokalpolitiker samtidig som man har en yrkesaktiv karriere. Dette handler både om manglende praktisk tilrettelegging og økonomi. Dette er hovedårsaken til at jeg ikke stiller til gjenvalg».

Hva så med de som klart gir signal om at de ønsker å ta gjenvalg? Et lite innblikk i hva som driver disse kommer fram i de to følgende sitatene:

«Det er svært givende og lærerikt å delta i det politiske arbeidet».

«Politisk engasjement er for min del positivt. Det er veldig lærerikt, og jeg skulle ønske flere ville prøve en periode i kommunestyret».

Sitatene illustrerer hvorfor de velger å ta gjenvalg, men tegner også en positiv erfaring knyttet til det å ta del i kommunepolitikken. Det er givende og ikke minst lærerikt, og sistnevnte sitat signaliserer en oppfordring om at flere burde prøve det.

2.4 Oppsummering

Tid framstår som en sentral variabel når en skal si noe om arbeidsvilkår, og hvorfor lokalpolitikere velger å ikke gå for gjenvalg. Tid (eller nærmere bestemt mangel på tid) er m.a.o. en indikator som preger lokalpolitikere og de oppfatninger de har av arbeidsforholdene og om de tar gjenvalg. Vi ser at mange opplever at arbeid med politikk tar så mye tid at det går utover privatlivet. Vi kan og konstatere at det er et betydelig antall lokalpolitikere som ikke vil ta gjenvalg, og at det i dag er flere enn ved tidligere målinger som sitter på gjerdet og ikke helt vet om de skal ta gjenvalg eller ikke (Brandtzæg mfl. 2022).

3. Innflytelse og handlingsrom

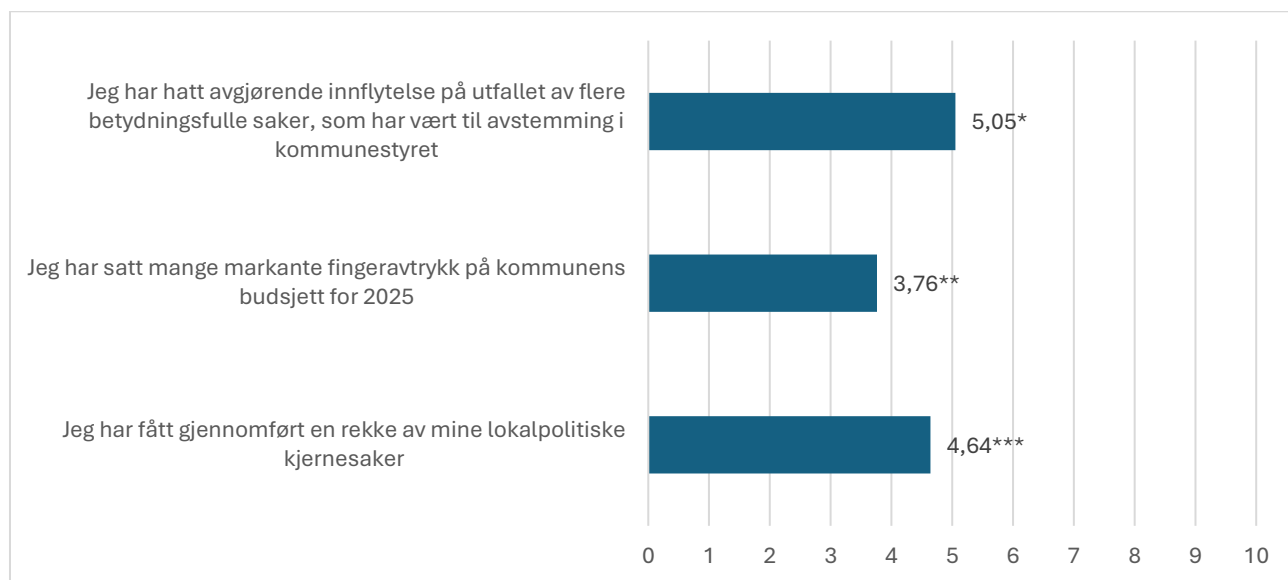
Det kommunale selvstyret har lenge vært en del av samfunnsordningen i Norge, og handler grunnleggende sett om kommunenes rett til å styre seg selv, og å kunne ta avgjørelse på eget initiativ og ansvar. Det er likevel grenser for hva kommunestyret kan beslutte og deres handlingsrom er blant annet begrenset av statlig styring. Lovverket har en lang rekke bestemmelser som griper inn i det kommunale selvstyret, og som påvirker omfanget av det kommunale selvstyret.

Men det er ikke bare staten som setter grenser for kommunepolitikernes innflytelse, også lokale forhold har betydning for handlingsrommet deres. Blant annet er forholdet til administrasjonen avgjørende for om politikernes beslutninger blir iverksatt, og om de har nødvendig informasjon til å treffe beslutninger på et opplyst grunnlag. Dessuten kan den enkelte politikers innflytelse naturligvis være begrenset av samspillet med andre politikere. Dette som følge av at beslutninger i kommunestyret treffes på bakgrunn av flertallsavgjørelser, noe som vil føre til at ikke alle nødvendigvis får sitt ønske oppfylt. I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunestyremedlemmenes oppfatning av innflytelse og handlingsrom.

3.1 Innflytelse på beslutninger

Det er gjennom beslutninger som tas i kommunestyret, de folkevalgte har størst direkte mulighet til å påvirke den politikken som føres i kommunen. Vi ser nærmere på kommunestyremedlemmenes oppfattelse av egen innflytelse på kommunepolitikken i inneværende valgperiode. Påstandene er hvorvidt de oppfatter innflytelse på utfallet av betydningsfulle saker, kommunens budsjett⁴ og egne lokalpolitiske kjernesaker. De er bedt om å angi på en skala fra 0 (svært uenig) til 10 (svært enig).

Figur 3.1 Innflytelse på beslutninger. Gjennomsnitt



N=1674-1676. Skala fra 0 (Svært uenig) til 10 (Svært enig). Std.avvik: *2,5, **2,5, ***2,6

Figuren viser at kommunestyrepolitikerne i noe begrenset grad opplever innflytelse på alle tre beslutningsområder. Det er mulig å påvirke *utfall*, påvirke *budsjett*, og få gjennomført

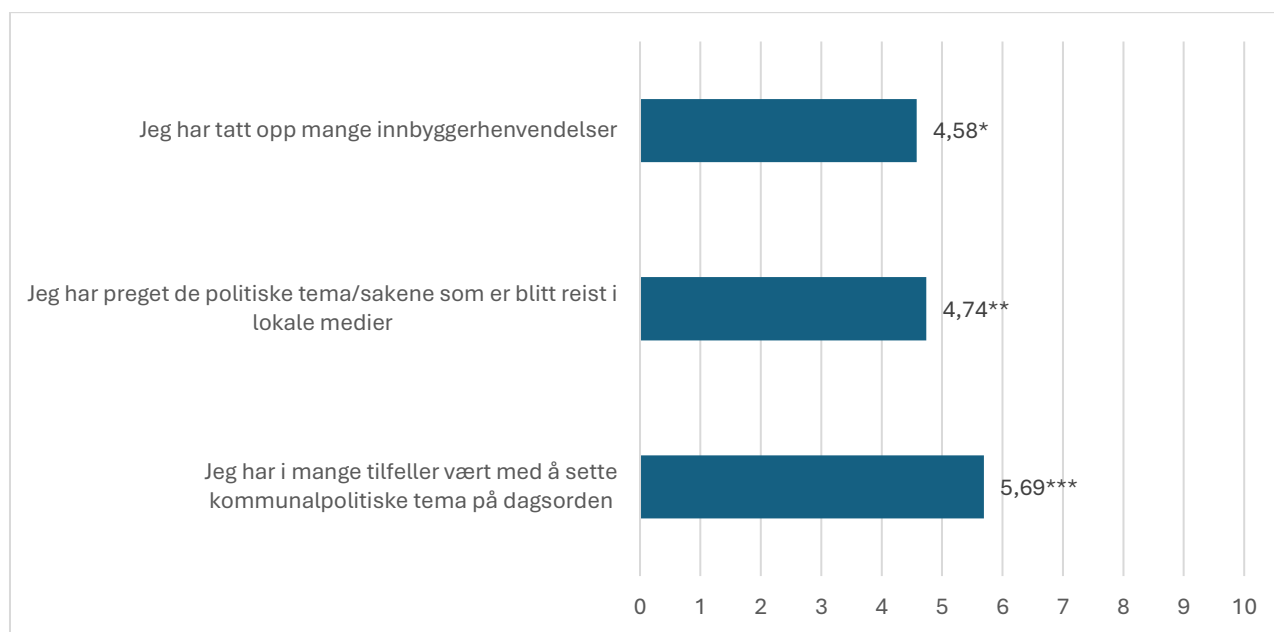
⁴ Budsjett for 2025, som var inneværende år for gjennomføring av undersøkelsen.

kjernesaker, men det er ikke noe som framstår som enkelt å få til. Vanskeligst synes det å være å få satt markante fingeravtrykk på kommunens budsjett for 2025.

3.2 Påvirkning av dagsorden

Videre skal vi se på kommunestyremedlemmenes oppfattelse av å kunne påvirke den politiske dagsorden i sin kommune. I foregående avsnitt så vi på de endelige beslutningene, her fokuserer vi på, i hvor høy grad politikerne føler at de kan prege den politiske dagsorden. Igjen ser vi på hvordan kommunestyremedlemmene har forholdt seg til tre utsagn, skala er fra 0 (Svært uenig) til 10 (Svært enig).

Figur 3.2 Påvirkning av dagsorden. Gjennomsnitt



N=1674-1676. Skala fra 0 (Svært uenig) til 10 (Svært enig). Std.avvik: *2,5, **2,5, ***2,6

Figuren viser at kommunestyrepolitikere opplever mulighet til å prege den politiske dagsorden. Størst mulighet opplever de å ha med å sette kommunalpolitiske tema på dagsorden. Noe mindre påvirkning opplever de å ha på å prege politiske tema/saker i media, og ta opp innbyggerhenvendelser.

3.3 Opplevd statlig styring, handlingsrom og kommunalt byråkrati

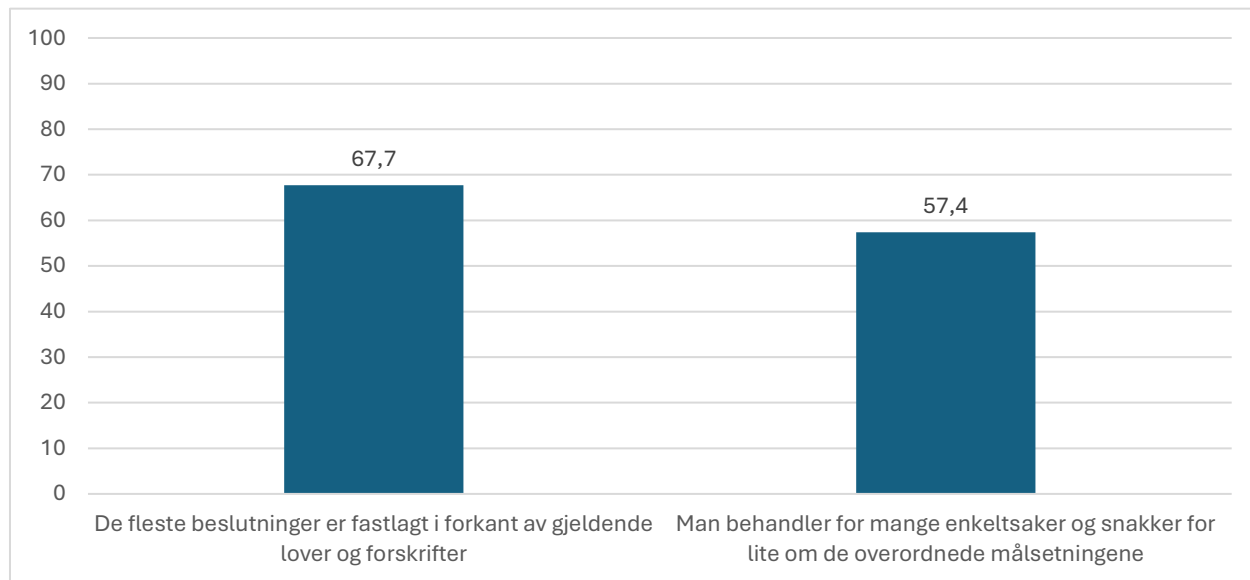
Kommunene i Norge har et bredt spekter av roller og oppgaver, med blant annet ansvar for nasjonale velferdstjenester som barnehager, grunnskole og helse- og omsorgstjenester. Kommunestyremedlemmenes handlingsrom til å treffe beslutninger på disse områdene er likevel begrenset av et stort antall nasjonale regler som skal sikre likeverdige tjenester. For å undersøke hvordan kommunestyremedlemmene selv opplever disse begrensningene ser vi nærmere på deres vurdering av følgende utsagn:

- *De fleste beslutninger er fastlagt i forkant av gjeldende lover og forskrifter*
- *Man behandler for mange enkeltsaker og snakker for lite om de overordnede målsetningene*

Det første utsagnet fokuserer direkte på opplevelsen av handlingsrom i forhold til statlige regler. Det andre utsagnet handler ikke direkte om statlig regelstyring, men om kommunepolitikernes oppfattelse av at de har mulighet til å behandle overordnede målsetninger, ikke bare enkeltsaker.

Utsagnet er relevant i denne sammenheng da det gir et bilde av hvorvidt kommunestyremedlemmene mener handlingsrommet er tilstrekkelig til å avgjøre de overordnede linjer og ikke bare konkrete saker.

Figur 3.3 Andel av kommunestyrerepresentanter som er helt eller delvis enig i de to utsagn



N=1626-1632

Det første utsagnet fokuserer direkte på opplevelsen av handlingsrom i forhold til statlige regler. Hele 68 % av kommunepolitikerne er helt eller delvis enig i at de fleste beslutninger er *fastlagt i forkant av gjeldende lover og forskrifter*. Det store flertallet av kommunestyremedlemmene opplever med andre ord at de har begrenset handlingsrom grunnet statlige regler.

Det andre utsagnet er folkevalgtes oppfatning av hvordan kommunestyret vekter enkeltsaker i forhold til mer overordnede målsetninger. Det vi ser av diagrammet er at over 57 % er helt eller delvis enig i at enkeltsaker får for stor plass i forhold til de mer overordnede målsetningene. Kommunestyrets sakskart domineres m.a.o. av enkeltsaker, og hvor de mer overordnede mål- og strategidiskusjoner i mindre grad er i sentrum av begivenhetenes gang

For å gi en illustrasjon av lokalpolitikernes oppfattelse av eget handlingsrom har vi trukket fram følgende sitater:

«I korte trekk vil jeg hevde at til tider forekommer kommunestyresalen meg mer som en rettssal enn en kommunestyresal. Nasjonale mål og føringer tolkes og utøves skjønnt av Statsforvalter som setter lokaldemokratiet i kne fordi det er opp til Statsforvalter å sette skjønnet når fordelene er større enn ulempene. Statsforvalter utøver en makt som setter til side kommunelovens §2-2 og prinsippene om nærhet, forholdsmessighet og finansiering til skade for lokaldemokrati og kommunenes evne til å utvikle sunn økonomi og forvaltning».

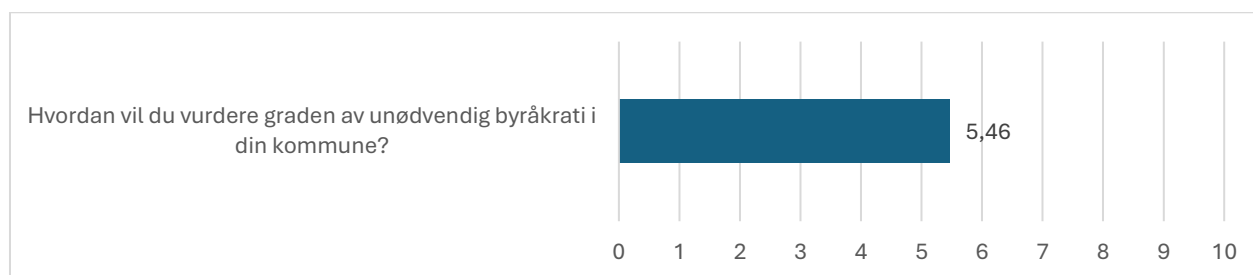
«Handlingsrommet i kommunene bli mindre og mindre som følge av Stortingets gode intensjoner om å lovpålegge alt som f.eks. lærernorm, leirskole mm. Det finnes ikke rom for individuell tilpasning. Det følger sjelden med full finansiering og er krevende for kommuneøkonomien. I tillegg har vi en statsforvalter som er en rigid regeltolker med lite rom

for skjønn. Dette hindrer ofte utvikling da de kan gå mot vedtak der hele kommunestyret samlet er enig».

Sitatene er illustrasjoner på det som kan betegnes som en form for avmakt i forhold til staten, her representert med statsforvalter. Det oppleves også som at Stortinget svekker handlingsrommet, gjennom «gode intensjoner» som ender opp i en rekke lovpålegg.

Kommunestyremedlemmene ble spurt om å vurdere graden av unødvendig byråkrati i egen kommune. Spørsmålet inneholdt en beskrivelse av unødvendig byråkrati som «regler og prosedyrer som ikke støtter formålet med arbeidet, men i stedet medfører en administrativ byrde». Skala er fra 0 (Ingen unødvendig byråkrati) til 10 (Utelukkende unødvendig byråkrati).

Figur 3.4 Opplevelse av unødvendig byråkrati. Gjennomsnitt



N=1572. Skala fra 0 (Ingen unødvendig byråkrati) til 10 (Utelukkende unødvendig byråkrati)
Std.avvik: 2,3

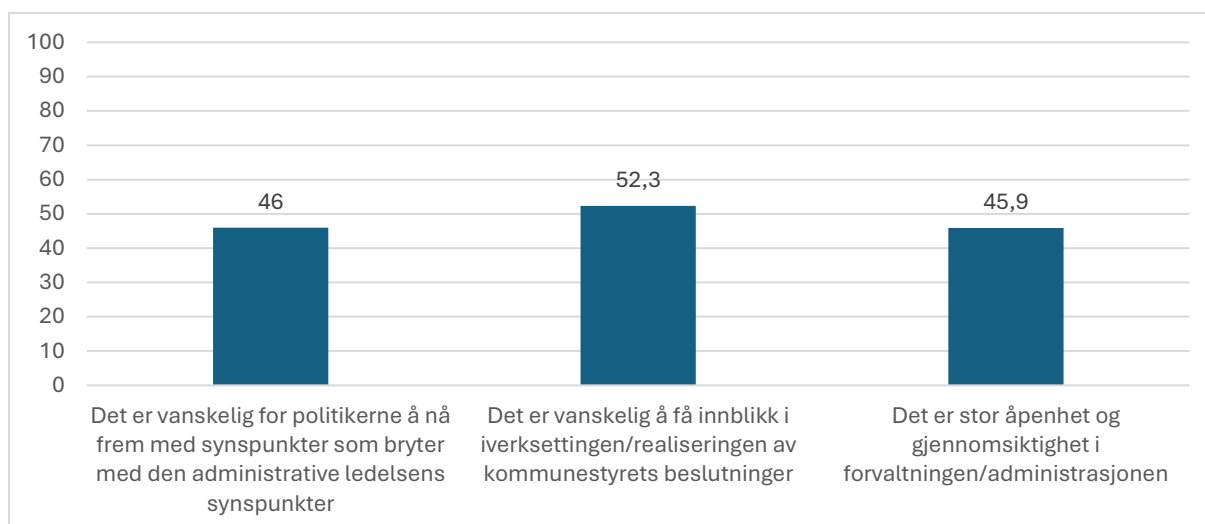
Figuren viser at kommunestyrerepresentantene opplever en viss grad av unødvendig byråkrati i egen kommune. Det er med andre ord ikke bare den statlige styring, gjennom omfang og bruk av forskrift og lover, som begrenser det politiske handlingsrom. Dette kan illustreres med følgende sitat:

«Er overrasket over hvor lite effektive beslutningsprosessene er og hvor vanskelig det er å gjøre en forskjell. Har lagt ned mye innsats, men ser små resultater. Syns byråkratiet legger store begrensninger på handlingsrommet. Det er dette som gjør at jeg mister motivasjonen. Jeg ønsker virkelig å bidra for demokratiet, kommunen og samfunnet gjennom frivillig innsats, men da må jeg oppleve større resultater. Jeg har en krevende jobb i en privat industribedrift og er overrasket over hvordan det offentlige styrer og leder»

3.4 Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen

Det er ikke bare stat og egen kommune som setter rammer for kommunestyremedlemmenes handlingsrom. Forholdet til den kommunale forvaltningen er også av stor betydning. Blant annet er forholdet viktig for at politikernes beslutninger/vedtak blir iverksatt, og for at politikerne kan treffe beslutninger på et opplyst grunnlag. For å belyse kommunestyremedlemmenes oppfatning av dette forholdet, er de bedt om å svare på hvor enige eller uenige de er i et sett av utsagn som kan belyse hvordan kommunestyremedlemmene opplever balansen i forhold til forvaltningen.

Figur 3.5 Andel av kommunestyrerepresentanter som har svart helt eller delvis enig i påstandene.



N=1625-1634

Over 46 % av de folkevalgte sier de er delvis eller helt enig i påstanden at det er *vanskelig for politikerne å nå frem med synspunkter som bryter med den administrative ledelsens synspunkter*. Det er m.a.o. en betydelig andel av norske kommunestyrepolitikere som opplever at det er utfordrende å nå frem med egne synspunkter.

En ting er å nå frem med synspunkter som bryter med den administrative ledelsens synspunkter, en annen ting er lokalpolitikernes opplevelse av å kunne få innblikk i realiseringen av beslutninger fattet av kommunestyret. Igjen ser vi at det avtegner seg to nesten like store blokker i oppfatning rundt denne påstanden. 52 % av kommunestyrerepresentantene er delvis eller helt enige i påstanden om at det er vanskelig å få innsikt i effektivering av vedtak de har fattet.

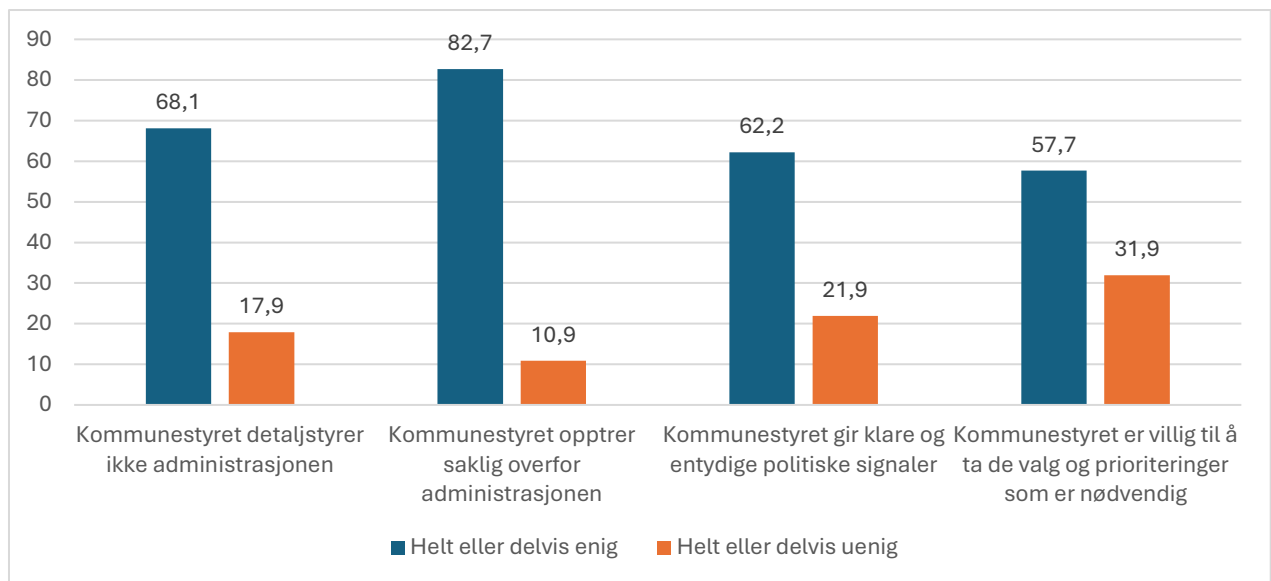
Åpenhet og gjennomsiktighet er i denne sammenhengen ofte sett på som en dyd i lokaldemokratiet. I hvilken grad det råder stor åpenhet i forvaltningen i forholdet til politikken er et spørsmål som vi har spurt kommunepolitikere om. Det er 46 % som signaliserer at de er enige i påstanden om at det er *stor åpenhet og gjennomsiktighet i forvaltningen/-administrasjonen*.

Dataene viser oss at blant de lokalt folkevalgte er det flere som synes det er vanskelig å få innblikk i hvordan realiseringen av kommunestyrets beslutninger arter seg når det kommer til iverksetting og gjennomføring av vedtak. Litt færre, men fortsatt en betydelig andel av kommunestyrerepresentantene synes det er vanskelig å nå fram med synspunkter som bryter med den administrative ledelsens synspunkter. Når det kommer til åpenhet og gjennomsiktighet i forvaltningen/-administrasjonen er det en stor andel som er av den oppfatning at dette ikke er en utfordring for de som kommunestyrepolitikere. Et sitat som illustrerer relasjonen mellom politikk og administrasjon er følgende:

«Det mest utfordrende med vervet er tilgang til informasjon - en er litt i blinde og helt prisgitt det som kommer fra adm.»

Hva så med kommunestyrerepresentantenes oppfatninger av egen styring i kommunen? Dette har vi valgt å rette søkelyset mot avslutningsvis i dette kapitlet. Er egen styring overfor forvaltningen kjennetegnet av saklighet, klare og entydige politiske signaler, og til slutt om de selv mener de er villig til å prioritere og ta de valg som er nødvendige.

Figur 3.6 Oppfatninger av kommunestyrerepresentantenes egen styring. Andelen helt eller delvis enig, og helt og delvis uenig på fire påstander



N = 1625-1634

Det er 68 % av kommunestyrerepresentantene som er av den oppfatning at de ikke detaljstyrer administrasjonen. Enda mer overbeviste er politikerne om at de opptrer saklig overfor administrasjonen (82,7 %). De er mer splittet i oppfatning om de gir klare og entydige politiske signaler. 62 % er helt eller delvis enig i et slikt utsagn. Motsatt er det 22 % som er helt eller delvis uenig i påstanden. Mest splittet er kommunestyrerepresentantene i synet på i hvilken grad de er villig til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendig. 32 % av respondentene er f.eks. delvis eller helt uenig i at kommunestyret er denne oppgaven voksen. Det er fortsatt 58 % som sier at dette håndterer kommunestyret. Overordnet opplever representantene at kommunestyrets forhold til administrasjonen er harmonisk og konstruktivt, mens deres egen prioriteringsevne er de litt mer reserverte mot.

3.5 Oppsummering

Det kommer fram i kartleggingen at en betydelig andel av kommunestyrerepresentantene rundt om i norske kommuner i dag, er av den oppfatning at det kommunale handlingsrommet blir presset av statlige lover og regelverk, og unødvendig byråkrati i egen kommune. Flere folkevalgte opplever det også utfordrende å nå fram i kommunestyrearbeidet, både i beslutningsprosesser og innflytelse på dagsorden. Det er også krevende for mange å nå frem med egne synspunkter overfor administrasjonen, og få innsyn i iverksetting av beslutninger. Samtidig gis det gode skussmål til administrasjonen for åpenhet og gjennomsiktighet fra en stor andel folkevalgte. Flertallet av kommunestyrerepresentantene er av den oppfatning at de ikke detaljstyrer administrasjonen, og at de opptrer saklig overfor forvaltningen. De sitter og med den oppfatning at de foretar klare prioriteringer og gir tydelige politiske signaler. Kanskje ikke fullt så overbevist er de om at kommunestyret er villig til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendige.

4. Samarbeid og uenighet i kommunestyret

Formannskapsmodellen er den vanligste styringsmodellen i norske kommuner (NOU 2026:1). I norske kommunestyre har det vært tradisjon for en kompromisskultur der en søker omforente løsninger på tvers av flertall/mindretallskonstellasjoner (Winsvold og Bentzen 2020, Brandtzæg mfl. 2022). Uenighet er en naturlig del av politikk, hvor motstridene interesser og synspunkter møtes. At kompromiss til tider erstattes av konflikt, er derfor ikke problematisk i seg selv. Det avgjørende er om uenigheten utvikler seg til polarisering, der politikerne ikke lenger ser meningsfull dialog som en mulighet, eller der motstandere oppfattes som en trussel mot den demokratiske beslutningsprosessen. Samtidig framhever litteraturen på feltet at meningsbryting er sunt og kan bidra til bedre politiske beslutninger. Brandtzæg mfl. (2022:32) viser i den forbindelse til Winsvold og Bentzen (2020) som understreker at lokalpolitikere i utøvelse av vervet balanserer mellom konflikt og samarbeid. På den ene siden skal lokalpolitikere slåss for løsninger for partiet de representerer, og på den andre siden må de folkevalgte jobbe sammen for å finne løsninger på de utfordringene kommunen står overfor.

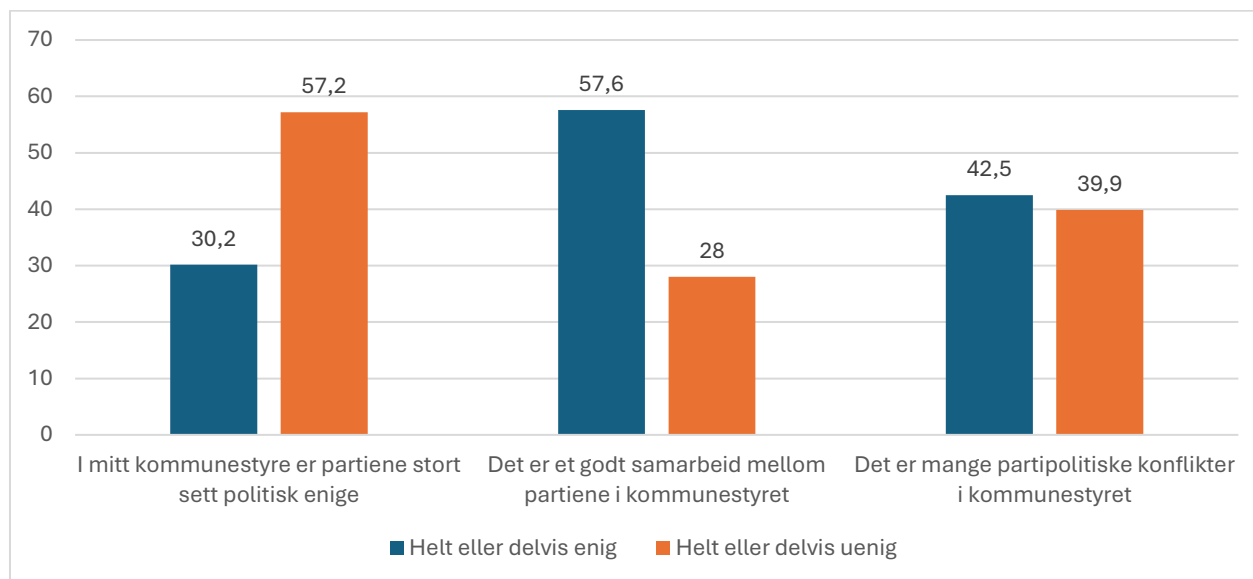
I dette kapittelet ser vi nærmere på kommunestyremedlemmenes oppfatning av samarbeid og uenighet i kommunestyrene. Vi fokuserer også på, i hvilken grad politikerne opplever polarisering mellom dem selv og andre personer og partier i kommunestyret.

4.1 Enstemmighet, enighet og stabile flertall

Hva er så rimelige å forvente av enstemmighet, enighet osv.? Winsvold (2013) svarer ikke direkte på dette spørsmålet, men viser til at det blant ulike lokalpolitiske aktører råder ulike oppfatninger av hvilket ideal en bør søke å oppnå i den lokalpolitiske debatten. En gruppe ønsker en mer konfliktorientert debatt med tydelige fronter og rom for uenighet. Andre igjen hegner om den mer klassiske forståelsen av en debatt mer i tråd med et deliberativt ideal, kjennetegnet mindre av konflikt og mer omforente løsninger basert på konstruktiv dialog der man tar og gir. En prosess preget av det som fram til i dag betegnes som godt politisk håndverk. Vender vi oss igjen til litteratur på feltet (Gjertsen 2019, Baldersheim mfl. 2021, Brandtzæg mfl. 2022) blir det tegnet et bilde av at de fleste lokalpolitikere opplever klare politiske skillelinjer i lokalpolitikken, gode politiske debatter, ordføreren er ordfører for alle, at det er gode relasjoner mellom flertallet og mindretallet i kommunestyret, og at politikerne behandler hverandre med respekt.

I det følgende undersøkes graden av enighet og samarbeid blant medlemmene i kommunestyret. Konkret har kommunestyremedlemmene blitt bedt om å ta stilling til hvor enige de er i følgende påstander: *I mitt kommunestyre er partiene stort sett politisk enig, det er et godt samarbeid mellom partiene i kommunestyret, og det er mange partipolitiske konflikter i kommunestyret.*

Figur 4.1 Enstemmighet, enighet og stabilt flertall. Andelen helt eller delvis enig, og helt eller delvis uenig på tre påstander.



N=1634

Av figur 4.1 ser vi at 30 % av lokalpolitikerne er helt eller delvis enige i at partiene stort sett er politisk enige i kommunestyret. 57 % svarer derimot at de er helt eller delvis uenig i påstanden. På spørsmål om det er godt samarbeid mellom partiene i kommunestyret svarer 58 % at det er de helt eller delvis enig i. Mens det er 28 % av de spurte som sier de er helt eller delvis uenig i påstanden. Det er 43 % som markere at de er helt eller delvis enig i at det er mange partipolitiske konflikter i kommunestyret. 40 % er helt eller delvis uenig i denne påstanden.

Bilde som tegner seg, er at flertallet av kommunestyrerepresentantene er uenig i at det råder politisk enighet mellom partiene i kommunestyret. Derimot råder det en oppfatning blant flertallet av kommunestyrerepresentantene at det er et godt samarbeid mellom partiene i kommunestyret. Når det gjelder oppfatninger av grad av konflikt mellom partiene deler oppfatningene seg sånn noenlunde likt med et lite flertall som er enig i påstanden. Vi får m.a.o. et første bilde av at det i kommunestyrene råder en spenning internt i form av politisk uenighet og konflikter mellom partiene, men samtidig signaliserer flertallet at kommunestyrene er kjennetegnet av samarbeid mellom partiene. Dette avspeiler grunnforutsetningene i et lokaldemokratisk fundament der det ut fra ideologi og politiske preferanser skal råde politisk uenighet, samtidig en vilje til å finne kompromiss på tvers av konstellasjoner. Et flertall av kommunestyrerepresentantene antyder at det er godt samarbeid mellom partiene i kommunestyret. Et lite flertall av respondentene signaliserer at kommunestyret er kjennetegnet av partipolitiske konflikter. Ellers kan vi legge til at det mønster vi ser når det gjelder enighet/uenighet, samarbeid mellom partiene i kommunestyret, og dette med konflikttilbøyelighet er i tråd med tidligere funn rundt temaet. Modellen der en kombinerer politisk uenighet og et godt samarbeid mellom partiene i kommunestyret synes m.a.o. å fungere etter intensjonene. Et interessant spørsmål rundt dette med konflikt i kommunestyret, er hvordan konflikt arter seg i kommunestyret. Er det snakk om sakskonflikter eller mer affektive konflikter, som igjen peker mot polarisering av lokalpolitikken. Dette er et punkt vi skal følge opp litt lenger ute i rapporten.

Hvordan noen av medlemmene opplever det politiske livet i kommunestyret/bystyret får vi illustrert gjennom enkelte sitater som vi har hentet ut fra respondentenes egne kommentarer til spørsmålet:

«Det er til tider svært harde fronter mellom venstre og høyre-siden i bystyret jeg sitter i. Det er vanskelig å sikre flertall på tvers, og det oppleves som om høyresiden av og til stemmer mot mer av prinsipp enn fordi de faktisk er uenige. Dette er utmattende og er en av grunnene til at jeg ikke vet om jeg vil stille til gjenvalg».

«Politikken besluttes av koalisjonen i formannskapet. Vi som ikke sitter der får beskjed om hva vi skal stemme i kommunestyret, selv i saker partiprogrammet ikke sier noe om. Vi er nyttige idioter for en liten elite og dette er ikke lokaldemokrati! Stiller aldri igjen til valg - kun de få frikjøpte som får sine meninger frem - bruker hersketeknikker internt i egne parti».

«Jeg opplever at livet som opposisjonspolitiker er lite givende. Alle avgjørelser er tatt på forhånd. Uansett hvor gode argumenter jeg har, har de liten eller ingen verdi. Med mindre de, på et senere tidspunkt, blir fremsatt av flertallet. Da får de plutselig flertall».

«Føler at demokratiet ikke fungerer- posisjonen styrer med jernhånd. Folk tørr ikke å stemme det de egentlig mener. Skulle vært ulovlig å lage regler om at alle må stemme det samme når det gjelder budsjett».

Det er et interessant situasjonsbilde de utvalgte sitatene tegner av prosessene. Hverdagen er for enkelte kjennetegnet av en kamp om å sikre flertall mellom partiene i kommunestyret. En kommer heller ikke utenom et bilde som tegnes av en indre disiplinering og tydelig styring av kommunestyrerepresentantene. Det koster å ikke følge partielitens innstillinger til f.eks. budsjett. Bruk av hersketeknikker er ikke et ukjent fenomen i partipolitikken. Vi kan ikke ut fra enkelt sitatene generalisere, men sitater gir oss et bilde av hvordan noen lokalpolitikere reflekterer over hvordan det politiske liv har utviklet seg og fungerer i dag når det gjelder enstemmighet, enighet og hvordan flertallet styrer? Ikke nødvendigvis spørsmålstegn ved formannskapsprinsippet, men mer hvordan prosessene arter seg i dag.

4.2 Polarisering i kommunestyret

Polarisering er et begrep som ved jevne mellomrom dukker opp i samfunnsdebatten (Gripsrud 2023). Begrepet synes å ha høy aktualitet, ikke bare som følge av samfunnstrekk knyttet til det som finner sted i USA. I tillegg har europeiske forskere og samfunnsdebattanter vist interesse for fenomenet. Eksempler på dette her hjemme er f.eks. Tidsskrift for samfunnsforskning som publiserte et eget særnummer med tittelen: Polarisering av Norge (2023/3). Vi vil ta opp dette temaet og presentere data som kan si oss noe om fenomenet i lokalpolitisk kontekst.

I et lokalpolitisk perspektiv innebærer polarisering at politiske synspunkter og debatter spisses mot ytterpunktene, noe som fører til skarpere motsetninger og økt konfliktnivå. Dette gjør det vanskeligere å finne tverrpolitiske kompromisser. Polarisering kjennetegnes ofte av at debattklimaet blir hardere, og politiske motstandere fremstilles ofte som fiender heller enn meningsfeller med ulike løsninger. Velgerne drar seg mot ytterpunktene i det politiske landskapet. Polariseringen drives ofte frem av sterke følelser rundt enkeltsaker (som for

eksempel skolenedleggelse, vindkraft eller bompenger), noe som kan overskygge helhetlig politikk. Andreassen (2021)⁵ forklare polarisering ved å vise til at:

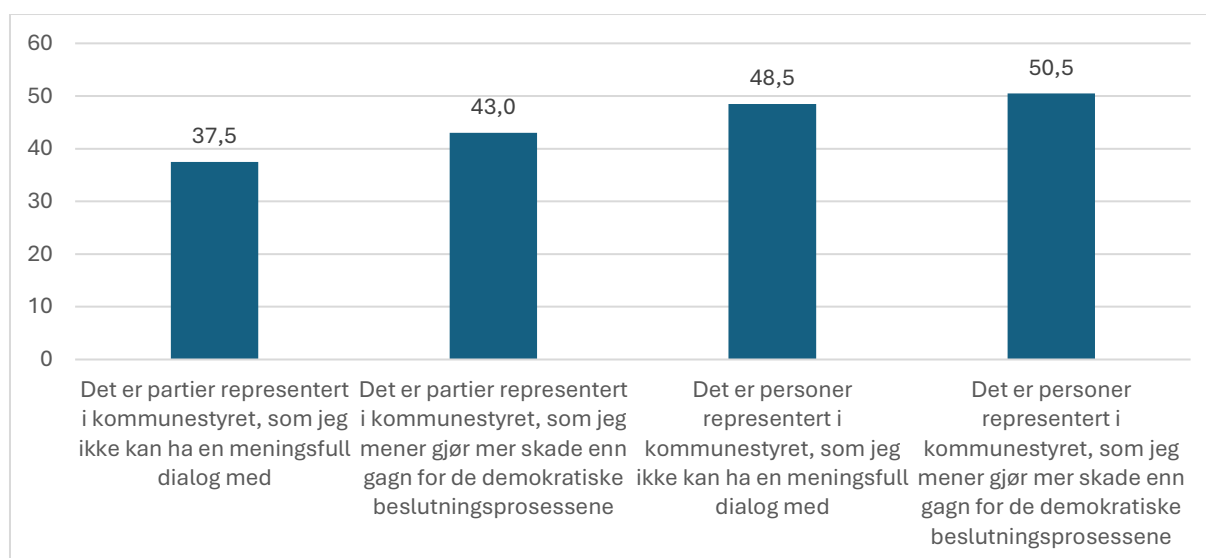
«Politisk polarisering oppstår når motstridende oppfatninger om en sak stadig forsterkes, og det blir vanskelig å finne tverrpolitiske kompromisser. Ekstrem polarisering oppstår når en eller flere meningsmotstandere beveger seg helt mot ytterkantene av meningsuniverset, og vi får en dyp splittelse med svært lav tillit mellom politikerne på hver side.»

Det er vanlig å skille mellom saklig- og affektiv polarisering. *Affektiv polarisering* signaliserer en utvikling der velgere ikke bare er uenige politisk, men også nærer sterke negative følelser og mistro mot tilhengere av andre partier (Knudsen m.fl. 2023). Uenigheten handler mindre om politiske detaljer, og mer om dyp moralsk avstand nesten på grensen til antipati. *Saklig polarisering* refererer til situasjoner der meningsmotstandere i en sak står svært langt fra hverandre, men der uenigheten forblir basert på fakta, rasjonelle argumenter og gjensidig respekt. Den skiller seg fra usaklig polarisering ved at den unngår hersketeknikker, stråmenn og personangrep. Uenigheten kretser rundt ideologiske, politiske eller faglige prinsipper, ikke personlige egenskaper ved motstanderen. Partiene og enkelt politikere forholder seg til de samme grunnleggende faktaene, men tolker dem ulikt og prioriterer ulike verdier eller løsninger. Man anerkjenner den andres rett til å mene det de gjør, og anerkjenner at det finnes gode argumenter på begge sider av saken.

En tradisjon for samarbeid og kompromiss betyr ikke, som vi har vist til tidligere at det lokalpolitiske arbeidet er uten spenninger. Vi ser her nærmere på om politikerne opplever polarisering i kommunestyret med utgangspunkt i følgende utsagn, som politikerne har forholdt seg til ved å angi i hvilken grad de er enig eller uenig i dem: *Det er partier representert i kommunestyret, som jeg ikke kan ha en meningsfull dialog med, det er partier representert i kommunestyret, som jeg mener gjør mer skade enn gagn for de demokratiske beslutningsprosessene, det er personer representert i kommunestyret, som jeg ikke kan ha en meningsfull dialog med, og det er personer representert i kommunestyret, som jeg mener gjør mer skade enn gagn for de demokratiske beslutningsprosessene.* De to første utsagnene vedrører polarisering mellom partier, mens de to siste vedrører politikernes opplevelse av konkrete personer.

⁵ <https://cicero.oslo.no/no/artikler/polarisering-og-ping-pong-politikk>

Figur 4.2 Polarisering i kommunestyret. Andel helt eller delvis enig på fire påstander.



N=1613-1616

Av stolpediagrammet i figur 4.2 er det 38 % av lokalpolitikerne som gir uttrykk for at det er partier i kommunestyret det ikke er mulig å ha en meningsfull dialog med. Videre signaliserer 43 % at det er partier representert i kommunestyret som en mener gjør mer skade enn gagn for de demokratiske beslutningsprosessene. Beveger vi oss fra å vurdere partier til enkeltpersoner langs de samme spørsmålene, så er det f.eks. 49 % av kommunestyrrerrepresentantene som er av den oppfatning at det i kommunestyret er representanter som man ikke kan føre en meningsfylt samtale med. Over halvparten (51 %) er i tillegg av den oppfatning at blant deres kommunestyrekollegaer er representanter som gjør mer skade enn gagn for de demokratiske beslutningsprosessene

Det vi kan si etter å ha studert polariseringen mellom partiene i kommunestyret, er at vi gjennom påstandene får tegnet et bilde av at mange representanter opplever sine kommunestyrer som demokratisk polariserte institusjoner der det er tydelige skillelinjer i oppfatningen blant kommunestyre- representantene om hvilke partier man kan føre dialog med, og som kan bidra inn i den demokratiske prosessen i kommunestyret. Noen ville kunne betrakte dette som mangel på tillit og kommunikasjon, mens andre ville kunne betegne det vi ser som kjernen i et maktpolitisk spill i eller rundt kommunestyrets innhold og retning.

Det figur 4.2 viser oss at kommunestyrene ut fra lokalpolitikernes oppfatninger viser tendenser til polarisering slik vi måler det. Polariseringen synes å forsterkes når vi beveger oss fra å måle den gjennom partiene og over til representantenes oppfatninger av hverandre. For å gi oss bedre forståelse av dynamikker som kan ligge bak denne gryende polariseringen eller mangel på tillit drar vi igjen veksler på lokalpolitikernes egne kommentarer knyttet til spørsmålene/påstandene.

«Som folkevalgt i en liten kommune kan det være ubehagelig å bli satt i bås som (parti-) politiker, og bli tillagt meninger og verdier. Jeg opplever kommunestyret som mer polariserende enn nødvendig, og at vi burde jobbe for å ha en arbeidsform som er mer dialogdrevet».

Polariseringsbegrepet dukker opp i sitatet, og signaliserer at polariseringen tar overhånd og at det dialogbaserte arbeidssettet i kommunepolitikken bør styrkes, og vektlegges mer.

«Vi har ein krevjande debattkultur i vårt kommunestyre. Vi jobber med folkevaltopplæring, men der er personar som ikkje ser at dei går lenger i sin kritikk av administrasjon og politikarar enn det som har vore tidlegare».

Det andre sitat peker på utfordringer med debattkulturen som har vokst fram i kommunestyret. En kultur som åpner opp for å gå mye lenger i kritikken overfor administrasjonen og politikere enn det en har vært vant til fra tidligere.

«Syntes forholdene mellom gruppene til tide er upassende, tonen er til tider lite hyggelige. Ofte personlige angrep, Ordfører er klein til å bruke klubba, den burde vært brukt oftere. Ofte mangler vi ETIKETTE».

Ut fra dette sitat blir vi minnet på at det ikke bare er dialog overfor administrasjonen og politikere som er blitt hardere og mer direkte. En erfarer også at forholdene eller tonen mellom gruppene i kommunestyret har hardnet til. Det vises til at tonen til tider er lite hyggelig og kjennetegnet av personlige angrep. En etterlyser i den forbindelse ordførerens politiske lederskap «klubba burde bli brukt oftere». Spissformulert signaliseres en form for manglende «etikette»

«Selv om jeg er en del av posisjonen i min kommune, opplever jeg at den som står i veien for flere avgjørelser, er ordføreren. En mann som har vært ordfører ganske lenge og er blitt vant til å ha makt og kan i visse tilfeller utøve hersketeknikker overfor meg. Så etter min mening er ordføreren den største bremsen i kommunestyret, fordi mange av hans partifeller følger han. Han har også gitt meg lovnader for å være med å stemme for ting, som ikke blir holdt. Opplever derfor at jeg har blitt lurt til å følge flertallet innimellom».

«Det er viktig å få med at det generelt er hyggelige flinke folk i kommunestyret hos oss. Den som utmerker seg mest med misbruk av makt og ord er ordfører, det er andre representanter som opptre ufint, men de er i fåtall og oppnår mindre med sine ord».

I de to sitatene rettes søkelyset også mot den rollen som ordføreren spiller i kommunestyret. Det blir satt spørsmålstegn med utøvelsen av denne lederrollen, og betegnelser som maktmisbruk, hersketeknikker og manglende tillit kommer til overflaten i beskrivelsen av de politiske prosessene rundt ordføreren som en samlende politisk leder for hele kommunestyret. Vi vil understreke at dette er enkeltsitat, og at en av den grunn skal være forsiktig med å generalisere til ordførerrollen.

«Sitter i opposisjonen og må høre på posisjonens unyanserte og ubegrunnede mistillit til administrasjonen generelt. Det foregår løgn og karakteristikker av oss i opposisjonen på nesten vært møte».

«Vi har et svært dårlig samarbeidsklima mellom storkoalisjonen som styrer og vårt parti som er alene som mindretall».

«Kommunestyrer er preget av enkeltpersoner. Det store flertallet av partier og mennesker er hardtarbeidende, skikkelige folk, og så er det (som i mitt kommunestyre) noen få som verken har respekt for andre eller som ønsker å opptre samlende og respektfullt».

Gjennom de tre siste sitatene får vi innblikk i en lokalpolitisk verden som har store utfordringer med å bygge samarbeid i kommunestyret. Selv de som sitter med ordføreren har spenninger, dårlig samarbeidsklima og følelsen av å bli overkjørt. Respekten og tilliten i systemet synes å ha fått seg en trøkk. Forhold som igjen kan bidra til å svekke legitimiteten til

institusjonen/kommunestyret. Når det er sagt kommer en ikke utenom at flere lokalpolitikere tegner et positivt bilde av det som skjer i kommunestyret, noe som illustreres av følgende sitat:

«I vårt kommunestyre hersker det som oftest en god tone og hvor vi respekterer andres meninger. Jeg har i enkelte tilfeller også gått imot mine partifeller. Ikke alltid vellykket dette, men det må tolereres at vi har forskjellig oppfatninger, selv innenfor våre egne».

4.3 Oppsummering

Våre data kan ikke si oss noe om endringer over tid når det gjelder polarisering i kommunestyret. Det vi kan si er at i dag kan det virke som at kommunestyrene kan kombinere politisk uenighet og et godt samarbeid mellom partiene. Utfordringen, som kan presse samarbeid eller kompromisskulturen, er det vi har betegnet som polariseringstendenser. Et betydelig antall folkevalgte signaliserer at det er partier og enkeltpersoner de har problemer med å ha en meningsfull dialog med. Det er også partier og enkeltpersoner som gjør mer skade enn gagn, og gjennom dette svekker/undergraver demokratiske beslutningsprosesser. Spissformulert kan en si at kommunestyrepolitikerne signaliserer en polarisering rundt om i kommunestyrene i Norge i dag.

5. Personangrep og sjikane/trakassering i kommunepolitikken

I dette kapitlet fokuserer vi på hvorvidt kommunepolitikerne opplever å bli utsatt for personangrep, upassende eller støtende adferd. Det er flere gode grunner til å sette søkelys på kommunepolitikernes opplevelse rundt disse fenomenene. Først og fremst er mye av den grenseoverskridende adferden som kommunepolitikerne opplever, så grov at det kan karakteriseres som sjikane, og det er dessverre et ganske utbredt fenomen. Nyere undersøkelser har vist at «*en stor andel lokalpolitikere i Norge opplever å bli utsatt for hatefulle ytringer i løpet av sin tid som folkevalgt, og en del utsettes for mer konkrete og alvorlige trusler*». «*Sosiale medier fremstår som den fremste kanalen der folkevalgte utsettes for hatefulle ytringer eller trusler*» (Ipsos 2023, Brandtzæg mfl. 2022, Winsvold 2025). Dette er ikke bare et problem i Norge.

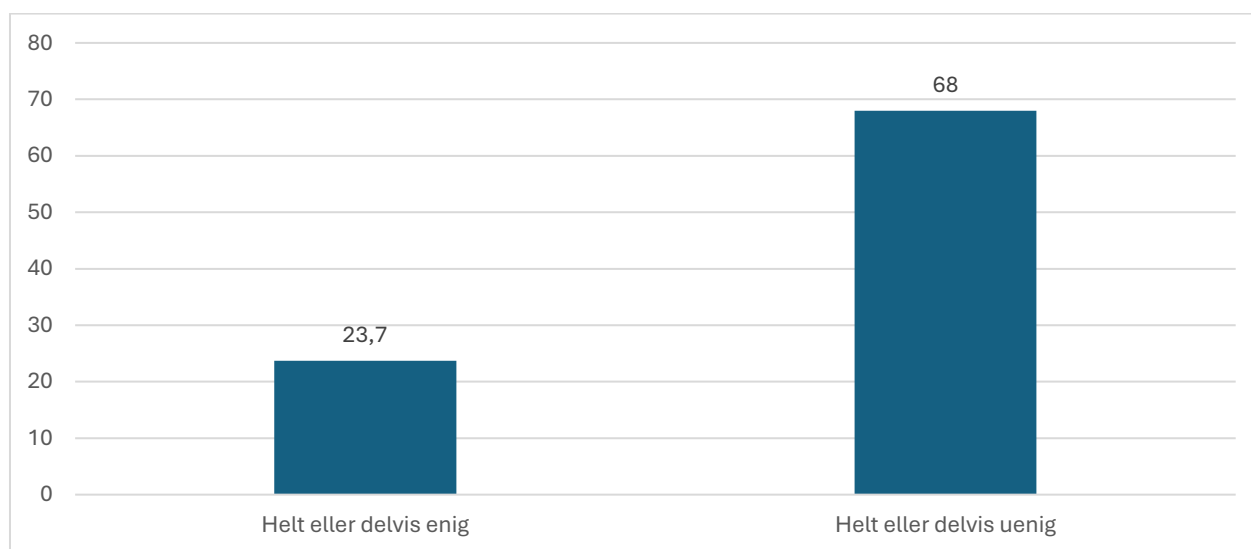
Undersøkelser fra både Danmark og Sverige har vist at danske og svenske lokalpolitikere også ofte settes for sjikane (Pedersen, Petersen og Thau 2025, Kaati og Akrami 2018; Frenzel 2019). Når kommunepolitikere utsettes for sjikane, kan det ha personlige konsekvenser for politikere. Mange politikere forteller for eksempel at sjikane påvirker deres mentale helse, men sjikane/trakassering er også et demokratisk problem. Det kan få politikere til å trekke seg fra debatter og i ytterste konsekvens trekke seg helt fra politikken (Ipsos 2023, Brandtzæg mfl. 2022). Det er derfor god grunn til å rette oppmerksomheten mot personangrep og sjikane/trakassering av lokalpolitikere.

5.1 Personangrep i kommunestyret

Vi har tidligere i rapporten vært opptatt av å understreke at forekomst av konflikt, motsetninger, uenighet ikke må bli tolket som et problem per se. Demokrati er meningsbrytning, og formatet på meningsbrytning kan variere. Derimot er personforfølgning, sjikane og trusler et problem som en ikke kan akseptere.

Innledningsvis skal vi se på kommunestyrerepresentantene oppfatning av hvordan kommunestyret fungerer i egen kommune, og påstanden om at debatten i kommunestyremøtene er preget av upassende personangrep.

Figur 5.1 Opplevelse av hvorvidt debatten i kommunestyret er preget av upassende personangrep



N=1451

Som man kan se av Figur 5.1 er det 24 % av kommunepolitikerne som er helt eller delvis enig i at debatten i kommunestyret er preget av upassende personangrep. En av respondenten beskriver det slik:

«Uønska åtfærd eg har opplevd er mest nedsettande kommentarar, latterleggjering og hersketeknikker, både i heradsstyresalen og i utvalg»

Det er likevel fortsatt et betydelig flertall av lokalpolitikere (68 %) som er helt eller delvis uenige i påstanden om at debatten i kommunestyret er preget av upassende personangrep.

5.2 Grenseoverskridende (upassende/støtende) adferd

De neste spørsmål belyser ulike former for grenseoverskridende adferd som lokalpolitikere har møtt i sitt verv i denne valgperioden. Spørsmålene er ikke avgrenset til kommunestyret. Først spørsmål er: hvor ofte har du opplevd følgende former for atferd i forbindelse med ditt politiske engasjement i denne valgperioden?

- *språk som du har oppfattet som upassende eller støtende*
- *å motta trusler*
- *forsøk på å ødelegge ditt omdømme*
- *kommentarer til din kropp, ditt utseende eller ditt kjønn, som du oppfattet ubehagelige eller støtende*
- *beskjeder eller bilder med sexistisk eller seksuelt innhold*
- *uønsket seksuell berøring*

Tabell 5.1 Grenseoverskridende atferd

Aldri	1 gang	2-5 ganger	6 ganger eller flere	Total	N
Har du mottatt kommentarer med et språk som du har oppfattet som upassende eller støtende?					
37,7	12,8	32,4	17,2	100	1574
Har du opplevd å motta trusler?					
78,8	10,7	9	1,5	100	1582
Har du opplevd at det er blitt gjort forsøk på å ødelegge ditt omdømme?					
51,8	15,3	22	10,9	100	1526
Har noen kommet med kommentarer til din kropp, ditt utseende eller ditt kjønn, som du oppfattet ubehagelige eller støtende?					
88,3	5,7	4,5	1,5	100	1585
Har du mottatt beskjeder eller bilder med sexistisk eller seksuelt innhold?					
97,4	1,1	1,1	0,4	100	1607
Har du opplevd uønsket seksuell berøring?					
97,9	1,2	0,7	0,2	100	1610

Tabell 5.1 viser tydelig at kommunestyrerepresentanter møter ulike former for trakasserende atferd i inneværende valgperiode. Den mest forekommende formen for denne typen atferd knytter seg til språkbruk som politikerne oppfatter som lite passende. Det er f.eks. kun 38 % av kommunepolitikeren som ikke er blitt møtt med denne typen verbale ytringer. Hele 32 % oppgir at de har erfart upassende språkbruk mellom 2 – 5 ganger. Samlet viser tallstørrelsen knyttet til upassende språk at hele 62 % av politikeren har vært utsatt for denne typen atferd.

Direkte trusler synes også å forekomme. Her ser vi at 21 % av politikerne har opplevd å bli utsatt for denne formen for trakassering. Trusler er m.a.o. høyst forekommende med tanke på å skremme og påvirke lokalpolitikere. En annen og mer indirekte måte å ramme kommunepolitikere på er å forsøke å ødelegge for ens omdømme. Dette synes høyst forekommende, da nærmere halvparten (48 %) av de som har svart på undersøkelsen oppgir at de har vært utsatt for dette. For å illustrere forekomsten av omdømmeødeleggende atferd vil vi trekke fram at over 22 % av politikeren har vært utsatt for denne typen atferd 2 – 5 ganger.

Det er 12 % av de som har besvart undersøkelsen som viser til at de 1 eller flere ganger har vært utsatt for upassende beskrivelser av kjønn, kropp eller utseende. Forekomsten av å bli utsatt sexistiske ytringer eller uønsket seksuell berøring framstår som mindre omfattende enn hva det en kunne forvente gitt all den oppmerksomheten denne type atferd har fått gjennom metoo bevegelsen de siste årene. Det viser seg at ca 3 % har vært utsatt for sexistiske ytringer, mens ca. 2 % har blitt utsatt for uønsket seksuell berøring.

Det er viktig å understreke, at de overstående former for grenseoverskridende atferd ikke utgjør en uttømmende liste, og at det kan være andre former for grenseoverskridende atferd som ikke er fanget opp i denne undersøkelsen. Samtidig er det viktig å understreke at det dreier seg om lokalpolitikernes egne oppfatninger. Dette er vesentlig, ettersom politikerne kan ha ulike oppfatninger om hvorvidt en gitt situasjon eller handling er grenseoverskridende (upassende/støtende).

5.3 Grenseoverskridende (upassende/støtende) atferd foregår mange steder

Grenseoverskridende (upassende/støtende) atferd rettet mot kommunepolitikere kan foregå mange steder. Tidligere studier har blant annet vist at sjikane av kommunepolitikere ofte foregår på sosiale medier (Ipsos 2023 og Brandzæg mfl. 2022). Vi skal se påfølgende spørsmål: i hvilken grad har du opplevd atferd som du oppfattet som upassende eller støtende i noen av følgende sammenhenger i inneværende valgperiode?

Tabell 5.2 Kommunepolitikernes opplevelse av upassende eller støtende adferd i forskjellige sammenhenger.

Ikke i det hele tatt	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I høy grad	I svært høy grad	Total	N
På sosiale medier							
32,2	20,5	12,6	21,5	8	5,1	100	N=1597
E-post, sms eller oppringning							
54,2	20,3	11	11,2	2,4	1	100	N=1606
På kommunehuset/rådhuset							
63,7	18,4	8,7	7,2	1	1	100	N=1606
I partiet							
76,6	12,6	5,3	4,1	0,7	0,6	100	N=1607
Ved offentlige arrangementer og debatter							
59,4	22,7	8,6	7,9	0,9	0,6	100	N=1606
I sammenhenger hvor det ble servert alkohol							
71,1	15,9	6,5	4,9	1	0,6	100	N=1576
I det offentlige rom							
50,2	25,1	9,8	11,3	2,5	1	100	N=1604

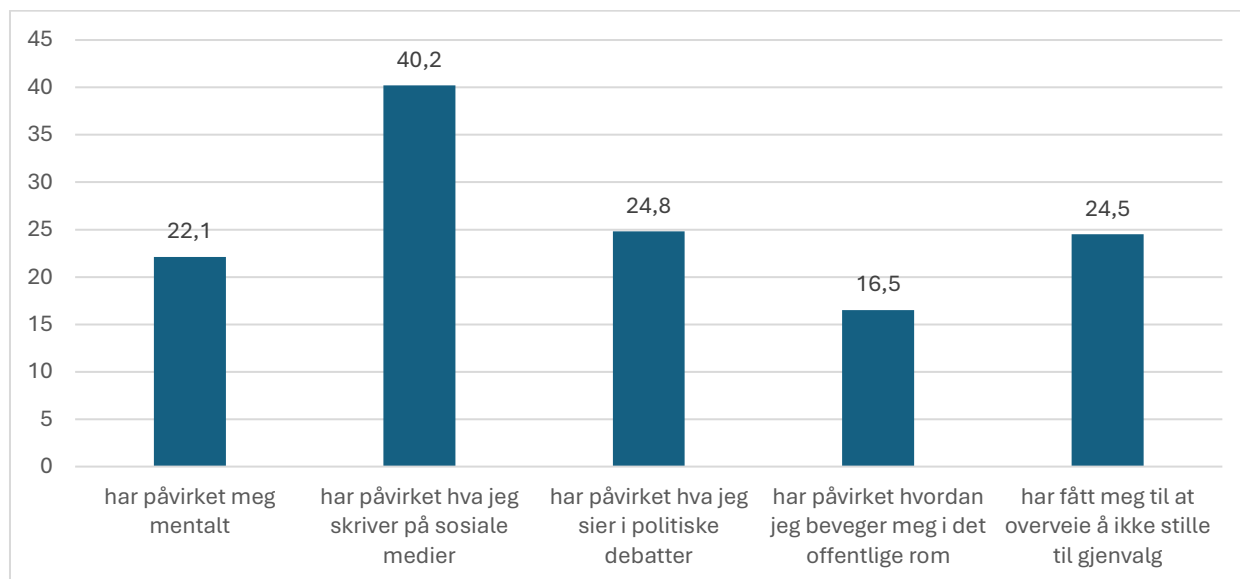
Upassende atferd finner sted i de fleste rom som kommunestyrerepresentanter opererer i, men i varierende omfang. En kommer ikke utenom at den arenaen der kommunestyrerepresentantene opplever mest omfang av atferd som de oppfatter som upassende eller støtende er på sosiale medier, med E-post, SMS eller telefonoppringninger som en god nummer to. Det forekommer i kommunehuset, i partiet, ved offentlige arrangement, der det serveres alkohol, og ikke minst i det offentlige rom. Det er i særdeleshet på de digitale plattformene at denne typen atferd er mest forekommende. Dette mønsteret sammenfaller med funn fra tidligere kartlegginger Brandtzæg mfl. 2022, Winsvold 20,23/KS lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022.

5.4 Grenseoverskridende (upassende/støtende) adferd har konsekvenser

Det siste forholdet som undersøkes i dette kapitlet vedrører hvordan kommunepolitikernes opplevelse av upassende og støtende adferd, bidrar til å påvirke deres egen adferd. Her har tidligere forskning også vist at grenseoverskridende adferd og sjikane/trakassering, kan ha vesentlige negative konsekvenser for politikere (Ipsos 2023 og Brandtzæg mfl. 2022).

Vi har i undersøkelsen spurt om, i hvor høy grad opplevelsene med upassende/støtende adferd har påvirket kommunepolitikernes mentalt og i forhold til deres nåværende og fremtidige adferd. Spørsmål er: Hvor enig eller uenig er du i følgende? Mine opplevelser med upassende og støtende atferd. Vi har i figur 5.2 trukket fram andel helt eller delvis enig i utsagnet

Figur 5.2 kommunepolitikernes opplevelse av upassende og støtende adferd, som har påvirket deres egen adferd



N=1540-1561

En ting er at kommunestyrerepresentantene blir utsatt for upassende atferd, og at den forekommer i alle rom som politisk atferd finner sted. De folkevalgte har m.a.o. få steder å skjule seg for denne uønskede oppmerksomheten. Noe annet er i hvilken grad dette rammer kommunepolitikere personlig. Av figur 5.2 framkommer det at 22 % av lokalpolitikere påvirkes mentalt av det de blir utsatt for. Hele 40 % blir mer reservert hva de skriver på sosial medier. Kanskje enda mer utfordrende er det at 25 % sier at uønsket atferd og oppmerksomhet påvirker hva de sier i politiske debatter. Sågar oppgir 17 % at denne typen negativ ytring og atferd har påvirket hvordan de beveger seg i det offentlige rom. Man tar m.a.o. sine forhåndsregler for hvordan man tar seg fra det ene punktet til det andre. Og til slutt forteller tallene oss at det er hele 25 % som har hatt et møte med den upassende atferden, og at denne har fått dem til å overveie å ikke stille til gjenvalg. Et dypdykk i denne problematikken får vi gjennom friteksten fra kommunestyrerepresentantene:

«Når en opplever direkte trakassering og uthenging på nettet av politiske kollegaer sammen med et lokalt mediehus sier det seg selv at politikken er noe en vurderer opp mot kost nytte.»

«Med tanke på upassende kommentarer på sosiale medier, sms og/eller direkte så har jeg blitt påvirket av hvordan jeg kler meg. Klesstilen har blitt mer konservativ med årene, kanskje mer enn jeg ønsker eller syns er naturlig.»

«Jeg har opplevd så sterk hets fra både redaktør og journalister fra lokal media på meg privat, at jeg vurderer å flytte fra kommunen. Sikkert ikke den eneste lokalpolitiker som opplever dette.»

«For min del opplevde eg mykje (!) meir kommentarar på gata, fester og i sosiale mediene i starten då eg begynte i kommunestyret. Pga dette, er eg no veldig forsiktig med å skrive noko på Sosiale medier, og eg orker ofte ikkje fronte omstridde saker lenger, verken frå talarstolen eller utad ellers. Eg unngår også bygdefester eller lag med alkohol, pga. dette og pga. negative erfaringar med dette tidigare. Så når eg no svarer meir nei, eller «i liten grad» ang

upassande åtfærd, er det fordi eg har sjølv -sensurert meg. Ikkje fordi det har blitt betre eller enklare å stå for saker. Kanskje kunne undersøkinga på ein eller anna måte ha prøvd å avdekke denne mekanismen ? Slik det er no, vil undersøkinga ikkje vise ein slik utvikling.»

«Det som påvirker meg mest, i forhold til å ikke vurdere en periode til, er ordskiftet i kommentarfelt både på some og presse. Voksne folk er blitt forferdelig utidig i språk og omtale av, bl.a. politikere. Veldig få klarer å kommentere med konstruktiv kritikk eller bidra til en konstruktiv debatt i det offentlige rom, some eller presse. Dessverre....»

Igjen får vi beskrivelser av det en må kunne betrakte som uverdige forhold knyttet til det å være lokalpolitiker rundt om i Norge. Bildene som tegnes er sterke og meget billedlige for enkeltpolitikeres oppfatninger av det å være kommunestyrerepresentant i Norge i dag. Et interessant trekk ved beskrivelsene er den rollen som lokalpressen tillegges. Tonen er trakasserende, latterliggjørende og hetsende. Mye av den upassende atferden henger også sammen med møte med lokalsamfunnet i en privat setting, der en ikke klarer å skille mellom politikk og administrasjon. Man blir fort den lokale hoggestabben.

I de følgende sitatene har vi trukket fram to, som fra ulik vinkling leder oss inn i resonnementer som viser oss konsekvenser når et ledd svikter. I det første sitatet pekes det på den rollen som lokalmedia inntar, og konsekvensen av deres mangel på rolleforståelse og kunnskap om forvaltningens virkemåte. I det andre sitatet vises det til konsekvensen av de mange grove truslene og beskyldninger som spinner rundt upopulære avgjørelser som fattes. Igjen maner disse fram sjikanerende atferd på sosiale medium og i det offentlige rom generelt:

«Det er uriktige framstillinger av lokalmedia, og urimelig uthenging og mangel på rolleforståelse og kunnskap om forvaltning blant journalister i lokalpressen som er den aller største belastningen i min hverdag som folkevalgt. Det opplever jeg også at andre folkevalgte med ansvarsfulle verv sier. Det er også dette som bidrar til eskaleringer som i polarisering, krevende ytringer i kommentarfelt, og kommunikasjonsproblemer for folkevalgte, samt at tillit svekkes til kommuner, og at det blir belastende å være ansatt med ansvarlige oppgaver administrativt.»

«Det som har vore av trugslar og grove skuldingar, har i det vesentlege vore i samband med upopulære avgjerder som skulenedleggingar og kommunesamanslåingsprosessen. Mykje på sosiale medium og innboks, og dels noko pr tlf, oppsøkande og verbalt i ulike samanhengar. Over tid stort sett positive erfaringar i lys av 6 periodar i kommunestyret. Sosiale medium har senka terskelen for og omfanget av sjikanerende åtfærd, særleg i fora utan administrator. Vorte så vant med det, at eg ignorerer upassande kommentarar.»

5.5 Oppsummering

Både gjennom det kvantitative og skriftlige materialet danner det seg et bilde av livet som kommunestyrerepresentant som for mange ikke er en «dans på roser». Tapte illusjoner, og ikke minst uønsket oppmerksomhet og trakasserende atferd fra det en skulle tro var sentrale bærende aktører i de lokaldemokratiske institusjonene er av en slik karakter at en del kommunepolitikere finner virket sitt som svært krevende og uverdige. Det er ikke snakk om en bestemt aktør som er driveren i dette spillet. En ny type kultur synes å vokse frem – ytterligheter dyrkes og stimuleres. Klassiske verdier som kompromissvilje og gjensidig respekt synes å være på vikende front i forhold til personangrep og trakasserende atferd. Å vinne gjennom bruk av stadig sterkere virkemidler kan framstå som et mål i seg selv. Dialogen og tanker om

hestehandleren (Offerdal 1992) for å bygge bredest mulig støtte rundt politikken synes å komme i bakhånd. En passende og meget illustrativ situasjonsbeskrivelse av det å være kommunestyrerepresentant i dag synes vi kommer fram i den nærmest essayistiske formen som følgende sitat hadde i spørreskjemaet:

«Lokaldemokratiet er under press. Lett tilgang til post, telefon og direkte kontakt med lokalpolitikere gjør at grensen for upassende oppførsel virker være visket ut. Det kan være lokalpolitiske saker, men like mye kontroversiell partipolitikk som blir tatt opp (holdninger til EU, for eller imot vaksine, skatt, velferd, ytelser, fordeling osv). Lokalpolitikere har ikke et juridisk vern. De er ikke ansatt i kommunen, og heller ikke parti tar ansvar for lokalpolitikeres helse (psykisk og støttende). Lokalpolitikeren faller mellom to stoler og trenger et sterkere vern for å utøve sitt verv. Hat og trusler er dessverre blitt noe man må venne seg til som lokalpolitiker og slik bør det ikke være. Hat og trusler er noe som KS bør ha inn som fast program i folkevalgtopplæringen. I dag er det nesten fraværende. Noe så enkelt som hvor søke hjelp ved grenseoverskridende opplevelser osv. Jeg har trygg og har stått i dette i mange år og greier meg godt. Men å rekruttere nye inn på lister er utfordrende og jeg opplever at mange kollegaer sier at dette gidde de ikke flere ganger. Før var det en ære å bli valgt inn som representant. I dag er det selvpining og lite givende å stå i. Det hjelper heller ikke at man får 650 kr. pr møte som man bruker dagevis å forberede seg på. Dersom man vil at lokaldemokratiet skal ha en fremtid, må vern av de som stiller opp for fellesskapet settes på dagsorden og gjøres noe med.»

5.6 Avsluttende refleksjoner

Formålet med rapporten har vært å få fram kunnskap om kommunepolitikernes arbeidsvilkår, roller og handlingsrom. Dette er ikke en ny ambisjon, og det har opp gjennom årene blitt publisert ulike rapporter som berører temaet (Brandtzæg/Telemarksforskning 2022 og Winsvold 2023/KS lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022). Det nye med denne rapporten er at vi kan presentere et situasjonsbilde av det å være kommunestyremedlem i en periode der mange kommunestyrer står under press både av en sosiodemografisk- og økonomisk karakter. Dette er forhold som krever at kommunestyrene må ta upopulære beslutninger. De møter situasjoner der de virkelig må prioritere, og der frontene mellom ulike interessegrupper blir mer krevende og steile. Vi står også overfor et situasjonsbilde der tidligere rapporter antyder økt politisk polarisering og fragmentering i kommunestyrene. Skal en tro mediebilde⁶ står vi også i en situasjon der politikere mer frekvent enn tidligere retter kritikk mot administrasjonens manglende evne til å presentere løsninger og ikke minst vilje til å realisere politiske vedtak.

Vi har sett nærmere på kommunepolitikere og hvordan de opplever rammene for arbeidet i kommunestyret. Undersøkelsen dekker følgende hovedtema: tidsbruk og arbeidsvilkår, innflytelse og handlingsrom, samarbeid og uenighet i kommunestyret, samt personangrep og krenkelser i kommunepolitikken.

Tid (eller nærmere bestemt mangel på tid) er en indikator som preger lokalpolitikere og de oppfatninger de har av arbeidsforholdene og om de tar gjenvalg. Vi ser klart at for mange, så tar arbeid med politikk så mye tid og energi at det går utover privatlivet og muligheter for karriere i arbeidslivet. Vi kan og konstatere at det er et betydelig antall lokalpolitikere som ikke vil, eller er usikker på å ta gjenvalg. Det er i dag flere enn ved tidligere målinger som sitter på gjerdet og ikke helt vet om de skal ta gjenvalg eller ikke.

Konklusjon: *Kommunene står (fortsatt) overfor rekrutteringsutfordringer og dermed mulige demokratiske utfordringer i lokalpolitikken.*

Innflytelse og handlingsrom. Det kommer klart fram i vår kartlegging at en betydelig andel av kommunestyrerepresentantene rundt om i norske kommuner i dag, er av den oppfatning at det kommunale handlingsrommet er begrenset av statlige lover og regelverk. Statsforvalteren blir brukt som illustrasjon på den skyggen som hviler over og hemmer kommunenes utviklingsmuligheter. Oppfatningen blant flere er at dette situasjonsbildet, og utviklingen over tid, undergraver lokaldemokratiet. Det blir også påpekt at Stortinget i sin lov og regel-iver er en trussel mot lokaldemokratiet gjennom at det kan strupe det lokale handlingsrommet.

Flere folkevalgt sliter også med å nå fram i kommunestyrearbeidet, både når det gjelder å få innflytelse på beslutninger, og kunne påvirke dagsorden. De opplever det også krevende å nå frem med egne synspunkter overfor administrasjon, og få innsyn i iverksetting av beslutninger. Samtidig gis det er godt skussmål til administrasjonen for stor åpenhet og gjennomsiktighet fra en stor andel av de folkevalgte. Det er interessant å merke seg at flertallet av kommunestyrerepresentantene er av den oppfatning at de ikke detaljstyrer administrasjonen, og at de opptre saklig overfor forvaltningen. De sitter og med den oppfatning at de foretar klare prioriteringer og gir tydelige politiske signaler. Kanskje ikke fullt så overbevist er de om at kommunestyret er villig til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendige.

⁶ <https://www.dt.no/de-fant-et-halmstra-a-felle-henne-pa/o/5-57-2850121>
<https://www.h-avis.no/leiar-refsar-sitt-eige-utval-dei-gir-folk-falske-forhapningar/s/5-62-1982104>.

Konklusjon: Det store flertall av kommunestyremedlemmene opplever lav grad av autonomi i forhold til staten. Flere kommunestyre-representanter sliter med å nå fram i kommunestyrets beslutningsprosesser, og de er betinget positive til hvorvidt de er villige til å ta de valg og prioritering som er nødvendige.

Samarbeid og uenighet i kommunestyret. Formannskapsmodellen er bygd på en ide om at en gjennom en politisk prosess skal kunne håndtere politisk uenighet med kompromiss og gjensidig tilpasning mellom partiene i kommunestyret. Dataene våre viser at denne dynamikken er gjeldende i mange kommunestyre rundt om i kommune Norge i dag. Av dataene framkommer det videre at kommunestyrerepresentantene er to-delt i synet om partipolitiske konflikter i kommunestyret. Noe som leder oss over til spørsmål om polarisering i kommunestyret. Vi har ikke data som kan si oss noe om det er endringer over tid når vi prøver å måle polarisering i kommunestyret. Det vi kan si er at pr. i dag er det et betydelig antall folkevalgte som signaliserer at det er partier representert i kommunestyret som de ikke kan ha en meningsfull dialog med, og de erfarer at det er partier representert i kommunestyret som skader demokratiske beslutningsprosesser. Også når det gjelder oppfatninger rundt enkeltpersoner i kommunestyret, ser vi tydelig samme grad av polarisering. Det er enkeltpersoner representert i kommunestyret som en erfarer at en ikke kan ha en meningsfylt dialog med, og det er enkeltpersoner som er mer til skade enn gagn for demokratiske beslutningsprosesser.

Konklusjon: Det er gryende tendenser til polarisering i lokalpolitikken som utspiller seg i kommunestyrene

Personangrep og sjikane/trakassering i kommunepolitikken. Det er urovekkende mange som opplever personangrep i kommunestyret. I den større samfunnsmessige konteksten møter også en (for stor) andel av lokalpolitikere grenseoverskridende adferd. Det foregår på flere arenaer, men sosiale media dominerer. Dette har store konsekvenser, både personlig og for demokratiet. Mange oppgir å ha justert seg i debatter, og det gjør at en flere vurderer å ikke stille til gjenvalg.

Konklusjon: Kommunestyremedlemmer opplever personangrep og sjikane. På ulik måte, og på mange arenaer. Det har personlige og demokratiske konsekvenser.

En mer overgripende konklusjon er en bekymring for det politiske klimaet som råder i lokalpolitikken og kommunestyret. Både gjennom det kvantitative og skriftlige materialet danner det seg et bilde av livet som kommunestyrerepresentant som for mange ikke er en «dans på roser». Det er ikke en aktør som er driveren i dette spillet. Mer er det snakk om en «kryssild», som blir opprettholdt i et politisk maktspill. Kanskje peker dette i retning av en ny type politisk kultur der ytterlighetene dyrkes. Det Offerdal (1992) en gang beskrev som den viktige dialogen og forhandlerens (den politiske hestehandlerens) kompetanse for å bygge bredest mulig støtte rundt politikken synes å være på vikende front.

Konklusjon: Den politiske økologien i og rundt kommunestyret synes å være i ubalanse. Aldri tidligere har behovet for et politisk dannelsesprosjekt/vekkelse vært større i kommunestyret og kommune Norge enn i dag.

6. Metode og data

I det følgende avsnittet gjennomgår vi kort datainnsamlingsprosessen. Deretter presenterer vi undersøkelsens svarprosent og en bortfallsanalyse, hvor undersøkelsens representativitet blir vurdert.

6.1 Gjennomføring av undersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble sendt til faste medlemmer av kommune- og bystyret i alle norske kommuner. Vararepresentanter/medlemmer er ikke inkludert.

Undersøkelsen ble lagd i to versjoner, etter kommunenes styringsmodell. I følge SSB var det totalt 9115 kommunestyremedlemmer i 2023.⁷ 8922 representanter/respondenter i 354 kommuner etter formannskapsmodell og 193 representanter/respondenter i 3 kommuner med parlamentarisme. Representanter fra parlamentarisk styrte kommuner er ikke inkludert (Oslo, Bergen, Trondheim) i analysene i rapporten.

Undersøkelsen ble gjennomført gjennom et elektronisk skjema og ble distribuert til målgruppene via e-post. Vi benyttet systemet SurveyXact til det elektroniske spørreskjemaet. Invitasjoner til å delta i undersøkelsen ble sendt direkte til den folkevalgtes spesifikke e-postadresse. Disse e-postadressene ble i all hovedsak hentet fra kommunenes egen nettside. Der slik kontaktinformasjon ikke var tilgjengelig har vi henvendt oss direkte til kommunen og bedt om kontaktinformasjon til kommunestyremedlemmer.

Periode for datainnsamlingen var 12.mai til 30. juli 2025. Før utsendelsen av spørreundersøkelsen sendte vi mail til ordføreren i alle kommuner. Her informerte vi om studien og den kommende spørreundersøkelsen samt oppfordret til deltakelse. Ordførerne fikk i tillegg en egen mail ved andre påminnelse. Vi ønsket med dette å holde ordfører orientert om undersøkelsen dersom det kom opp spørsmål fra de folkevalgte samtidig som vi ba om støtte ved at ordfører kunne oppfordre til deltakelse. Vi sendte totalt 4 påminnelser til alle respondentene. Mellom hver utsendelse ble listene ryddet basert på returmail.

6.2 Svarprosent

Den endelige svarprosent for undersøkelsen kommer frem av Tabell 6.1. I alt har 1642 kommunestyremedlemmer besvart hele spørreskjemaet, som gir en svarprosent på 18,5 %. Inkluderer vi delvis besvarelser, har i alt 1715 kommunestyremedlemmer besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 19,2 %.

Tabell 6.1 Undersøkelsens svarprosent 2025

	Helt besvart	Helt og delvis besvart
Svarprosent	18,5 %	19,2%
N	1642	1715

De respondentene som har gitt noen svar, er løpende falt fra undersøkelsen. Data fra delvis besvarelser er også inkludert i rapportens analyser.

⁷ <https://www.ssb.no/valg/kommunestyre-og-fylkestingsvalg>

6.3 Hvor representative er respondentene

Representativitet innebærer at respondentene i undersøkelsen i stor grad innehar de samme grunnleggende trekkene som den øvrige populasjonen (Jacobsen 2015). Representativitet betyr dermed at vi unngår systematiske skjevheter i datamaterialet, som for eksempel at visse geografiske områder er overrepresentert. Frafall svekker dermed mulighet for generalisering av data. I denne rapporten analyseres frafall basert på fylke, kommunestørrelse (seks grupper), og kjønn. Alt i alt er representativiteten tilfredsstillende for respondentene, og dermed virker utvalget representativt for populasjonen. Resultater i undersøkelsen kan dermed med betydelig grad av sikkerhet generaliseres til populasjonen av lokalpolitikere i Norge.

Tabell 6.2 Fordeling av kommuner, kommunestyrerepresentanter og respondenter etter kommunestørrelse. Antall og prosentfordeling

A) Størrelse	B) Antall kommuner med formannskapsmodell	C) % andel av kommune-gruppen	D) Antall kommunestyre-representanter	E) % vis andel kommunestyre-representanter	F) % andel av utvalget
Under 2 000 innbyggere	75	21,2	1163	13,0	10,9 % (187)
2 000 - 4 999 innbyggere	99	28,0	1913	21,4	15,5 % (267)
5 000 - 9 999 innbyggere	71	20,1	1761	19,7	18,7 % (321)
10 000 - 19 999 innbyggere	44	12,4	1398	15,7	18,5 % (318)
20 000 - 49 999 innbyggere	47	13,3	1785	20,0	24,9 % (427)
50 000 eller flere innbyggere	18	5,1	902	10,1	11,3 % (195)
	354	100,0	8922	100,0	100% (1715)

Fordelingen av respondenter/kommunestyre-representanter etter kommunetype (innbyggertall) er ganske bra tilnærmet den som gjelder for faktisk fordeling. Det er litt underrepresentasjon av representanter fra de minste kommunene, og noe overvekt av respondenter fra de mellomste kommunene (10 000 – 19 999, og 20 000 – 49 999 innb.): jf. kolonne e med kolonne f. Men fordelingen etter kommunetype er rimelig grei. Utvalget avspeiler altså hvordan kommunestyre-representantene fordeler seg.

Tabell 6.3 Fordeling av respondenter etter fylke. Antall og prosentfordeling

Fylkeskommune	Antall kommuner	% andel av kommuner	Antall kom.-representanter	% andel av pop	% andel av utvalget
Rogaland	23	6,5 %	669	7,5 %	7,5 % (129)
Møre og Romsdal	27	7,6 %	735	8,2 %	7,5 % (129)
Nordland	41	11,6 %	839	9,4 %	8,4 % (144)
Østfold	12	3,4 %	382	4,3 %	3,9 % (67)
Akershus	21	5,9 %	735	8,2 %	11,2 % (192)
Buskerud	18	5,1 %	486	5,4 %	5,5 % (95)
Innlandet	46	13,0 %	1068	12,0 %	11,3 % (193)
Vestfold	6	1,7 %	244	2,7 %	3,7 % (63)
Telemark	17	4,8 %	457	5,1 %	5,2 % (90)
Agder	25	7,1 %	621	7,0 %	8,7 % (150)
Vestland	42	11,9 %	1046	11,7 %	11,8 % (202)
Trøndelag	37	10,5 %	863	9,7 %	8,3 % (142)
Troms	21	5,9 %	435	4,9 %	4,3 % (73)
Finnmark	18	5,1 %	342	3,8 %	2,7 % (46)
	354	100,0	8922	100	100,0 (1715)

Den fylkesvise fordelingen viser god dekning av alle fylker, og hele landet er dekket uten markerte avvik. Fylkesvis fordeling er derfor tilfredsstillende for kommunestyrerepresentantene.

Tabell 6.4 Fordeling på kjønn 2025⁸

	Populasjon	Respondenter
Kvinner	41 %	36 %
Menn	59 %	64 %
N/n	8922	1601

Fordelingen av respondenter/kommunestyrerepresentanter etter kjønn er ganske tilnærmet det som gjelder for faktisk fordeling, men det er noe underrepresentasjon av kvinner, og noe overvekt av menn.

⁸ Annet er ikke inkludert i analysen

Referanseliste

Aars, J. og Christensen, D.A. (2010) Hvis bare flere kunne stille! Politisk motivasjon blant kvinner og menn. Rokkansenteret Notat 12-2010.

Andreassen, H.F. (2021). <https://cicero.oslo.no/no/artikler/polarisering-og-ping-pong-politikk>

Berglund, F., og Winsvold, M. (2005). Unge folkevalgte – Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk. NIBR-rapport 2005:9.

Brandtzæg, B. A., m.fl. (2022). Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid. TF-rapport nr. 636. Telemarksforskning.

Fimreite, A.L., Larsen, H.O. og Aars, J. (2001) (red.). Lekmannsstyre under press. Kommuneforlaget.

Frenzel, A G. (2019). "Politikernas Trygghets Undersökning 2019." Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Gjertsen, A., Brobakk, J., Saglie, J., Seppola, A., Lo, C., & Reinart, M. B. (2019). Nye veier til godt lokaldemokrati? (NF rapport nr.: 5/2019). Nordlandsforskning, Nord Universitet, Institutt for samfunnsforskning og Ruralis.

Gripsrud, J. (2023). «Polarisering: Et historisk blikk på norsk politikk og offentlighet». Tidsskrift for Samfunnsforskning: 292–298. <https://doi.org/10.18261/tfs.64.3.9>

Haugsgjerd, A., & Nadim, M. (2023) (Red). *Et mer polarisert samfunn? Tidsskrift for samfunnsforskning*, 64(3)

Ipsos. (2023). *Hatytringer, trusler og desinformasjon mot folkevalgte*. KS. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Hatytringer-trusler-og-desinformasjon-mot-folkevalgte.pdf>

Knudsen, E., Lindholm, J., Heiselberg, L. & Holmberg, N. (2023). Affektiv polarisering i Norden – en oversikt. Tidsskrift for samfunnsforskning, 64(3), 276–281. <https://doi.org/10.18261/tfs.64.3.7>

Kaati, L., & Akrami, N. (2018). *Digitalt hat - Hat och hot mot kommunalpolitiker*. Sveriges Kommuner och Landsting.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe* (Vol. 3). London: Palgrave Macmillan.

NOU 2006: 7 (2006). Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken. Kommunal – og regionaldepartementet.

NOU 2026: 1. (2026). *En bærekraftig kommunesektor*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2026-1/id3145481/>

Offerdal, A. (1992). *Den politiske kommunen*. Det Norske Samlaget.

Pedersen, RT, Petersen, NBG & Thau, M 2025, 'Online Abuse of Politicians: Experimental Evidence on Politicians' Own Perceptions', *Political Behavior*, bind 47, s. 119-139. <https://doi.org/10.1007/s11109-024-09944-8>

Winsvold, M., & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset: Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I A. Røiseland & S. Varbo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch2>

Winsvold, M. (2023). *KS' lokaldemokratiundersøkelse: oversikt for 2021 og 2022*. <https://www.ks.no/contentassets/8078cfe605694379a2e9b448c08aa689/Samlerapport-KS-Lokaldemokratiundersokelse-2021-2022.pdf>

Winsvold, M. mfl. (2025). Hvor mye skal man egentlig tåle? Lokalpolitikeres opplevelse og håndtering av negativ oppmerksomhet, hets og sjikane. I Saglie, J., Seggaard, S.B. & Christensen, D. A. (Red.), *Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering*. Cappelen Damm Akademisk. doi: 10.23865/cdf.251.

Østerud, Ø., Engelstad, F. og Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet*. Gyldendal

