

«Når man først spør, så forplikter man jo til å høre etter»

En studie av lokalpolitikeres holdninger til borgerpanel

Sara Gåsbakk



Masteroppgave

Vår 2021

Institutt for sammenliknende politikk
Universitetet i Bergen

Abstract

In a time where political participation and democratic legitimacy are in decline, several countries and regions have taken to democratic innovations as a measure to reinvigorate their democracy. For democratic innovations to exercise the claimed utility assigned to them by literature, the acceptance and implementation of resulting recommendations by politicians is crucial. This thesis argues that the acceptance of politicians is a *conditional* factor for the success of democratic innovations, and therefore it is important to research how politicians view these innovations. For this reason, this thesis explores the following research question: *How does local politicians in Bergen assess citizen juries, and how do they view and apply the recommendations from the jury?*

Based on previous empirical studies, I investigate whether the same findings can be observed in Bergen. The research question is explored through a case study of a citizens' jury in Bergen held in 2018 (Bergen Byborgerpanel). To find out what the politicians thought about the citizens' jury and to understand their arguments, a survey and several interviews were conducted. The results show an overall positive attitude towards citizens' juries among the local politicians in Bergen, but it also showed that certain design elements of a citizens' jury can influence whether the politicians are positive towards them or not. Furthermore, the thesis finds that despite the fact that the politicians largely hold a traditional view of democracy and were generally very skeptical of giving a citizens' jury any decision-making power, they appear committed to finding new ways to include the citizens. Finally, I found that the jury's recommendations were listened to and emphasized in the decisions the politicians made on the issue afterwards. Together with previous findings in the field, this study will provide increased knowledge on how politicians consider democratic innovations and thus contribute to a more robust theoretical basis in the field around larger deliberative systems.

Forord

Hvem skulle tru, til slutt ble jeg ferdig på UiB! Og det er ikke blitt gjort uten verdifull hjelp og støtte.

Først må jeg takke min veileder Anne Lise Fimreite for all hjelp og gode og raske tilbakemeldinger. Jeg vil også takke Sveinung Arnesen og alle i DEMOVATE for at jeg fikk være med å se hvordan dette har fungert i praksis, det har vært veldig gøy og lærerikt.

Jeg må også takke alle respondenter og informanter som har tatt seg tid til å være med på dette prosjektet, uten dere hadde det ikke vært noen oppgave!

Med innlevering følger også slutten på Sofie Lindstrøm og jeg må få takket alle medstudenter for to fantastiske år på masterstudiet! Spesielt takk til Emma og Malene for støtte gjennom datainnsamlingen og gjennomlesning.

Og sist, men ikke minst, en shoutout til Peter og familien som har støttet meg hele veien og latt meg klage i tide og utide.

Innholdsfortegnelse

ABSTRACT	II
FORORD	III
1.0 INTRODUKSJON	1
1.1 HVORFOR STUDERE POLITIKERES HOLDNINGER?	3
1.2 TIDLIGERE FUNN OG FORVENTNINGER	3
1.3 STRUKTUREN I OPPGAVEN.....	4
2.0 KONTEKST	5
2.1 BERGEN KOMMUNE	5
2.2 BERGEN BYBORGERPANEL.....	6
2.3 KONSEPTUALISERING.....	8
2.3.1 Politisk deltakelse	8
2.3.2 Ulike former for demokrati.....	9
2.3.3 Demokratisk innovasjon	11
3.0 TEORI	12
3.1 MINI PUBLICS	12
3.2 MINI PUBLICS OG BESLUTNINGSPROSESSEN	14
3.3 HVA SYNTES LOKALPOLITIKERE OM MINI PUBLICS?.....	17
3.4 HVA PÅVIRKER POLITIKERES HOLDNINGER TIL MINI PUBLICS?	18
3.4.1 Oppbyggingen til en mini public.....	18
3.4.2 Institusjonelle forklaringer	20
3.4.3 Demokratiforståelse.....	21
3.4.4 Personlige egenskaper.....	23
4.0 METODE OG DATA	28
4.1 CASESTUDIE	28
4.1.1 Casevalg.....	30
4.2 DATA OG INNSAMLING	31
4.2.1 Spørreundersøkelse.....	31
4.2.2 Kvalitative intervjuer	33
4.3 ETISKE HENSYN.....	36
4.4 VURDERING AV DATAMATERIALET	37
4.5. ANALYSE AV DATA	39
4.5.1 Spørreundersøkelse – deskriptiv analyse.....	39
4.5.2 Intervju – kvalitativ tverrsnittsanalyse	39
5.0 RESULTATER	43
5.1 POLITISK UTFALL AV BYBORGERPANELET	43
5.2 SPØRREUNDERSØKELSEN	45
5.2.1 Deskriptiv analyse av spørreundersøkelsen	45
5.2.2 Kryssanalyse av spørreundersøkelsen	49
5.3 KVALITATIVE INTERVJUER.....	52
5.3.1 Kunnskap	52
5.3.2 Panelets oppbygging.....	57
5.3.3 Beslutningsprosessen	61
5.3.4 Involvering	69
5.4 OPPSUMMERING FUNN.....	72
6.0 DISKUSJON	76
6.1 INTRODUKSJON	76
6.2 POLITIKERES HOLDNING TIL BORGERPANEL.....	77
6.2.1 Panelets oppbygging.....	78

6.2.2 Personlige egenskaper.....	83
6.2.3 Demokratiforståelse.....	84
6.3 SYN PÅ ANBEFALINGENE.....	85
7.0 KONKLUSJON.....	87
7.1 HOVEDFUNN.....	87
7.2 SVAKHETER.....	89
7.3 VIDERE FORSKNING.....	89
8.0 LITTERATUR.....	91
9.0 VEDLEGG.....	100
VEDLEGG A – SPØRRESKJEMA.....	100
VEDLEGG B – RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN.....	103
VEDLEGG C – INTERVJUGUIDE.....	108

1.0 Introduksjon

De siste tiårene har flere vestlige demokratier opplevd en nedgang i politisk deltakelse, blant annet i valgoppslutning og medlemskap i partier (Dalton og Wattenberg 2002). I tandem med dette føler flere at de ikke blir hørt av systemet og tilliten til de representative kanalene synker (Lafont 2020, 2; Levi og Stoker 2000). Dette skaper en misnøye fra befolkningen mot politikerne og bidrar til det som blir omtalt som «demokratisk underskudd» (Norris 2011). Dette kan over tid igjen føre til et legitimitetstap (Dahlberg, Linde og Holmberg 2015, 21). Tap av legitimitet kan påvirke myndighetenes evne til å danne og implementere lover, da folket føler seg distansert til de beslutningene som tas (Boulianne 2017, 4). Til tross for at enkelte ikke finner grunnlag for denne legitimitetskrisen (Thomassen og van Ham 2017), anerkjennes det samtidig at det eksisterer et gap mellom innbyggernes forventninger til staten og hvor fornøyde de er med faktisk er med det demokratiske systemet (Norris 2011).

For at en større andel av befolkningen skal føle seg hørt, og dermed øke statens legitimitet, kan det innføres tiltak for å forbedre de representative institusjonene (Dahlberg, Linde og Holmberg 2015, 21). Et slikt tiltak kan være å øke befolkningens politiske deltakelse (Lafont 2020, 2). Å øke den politiske deltakelsen vil være fordelaktig av flere grunner: for det første er deltakelse argumentert å være den beste beskyttelsen mot vilkårlig makt, for det andre vet individet sine interesser selv best, og til slutt øker det som nevnt legitimitet og tillit til offentlige beslutninger (Smith 2009, 5). Innbyggerne aksepterer de folkevalgtes autoritet på det grunnlag av at de selv har fått vært med å velge dem. Ved økt deltakelse forankrer en altså den politiske prosessen i befolkningen. I denne sammenheng har flere land og regioner vendt seg til nye deltakelsesformer og tatt i bruk demokratiske innovasjoner (Boulianne 2017; Niessen 2019; Sweeting og Copus 2013, 122). Demokratiske innovasjoner er definert som institusjoner som er designet for å øke deltakelsen blant befolkningen i beslutningsprosessen (Smith 2009, 1).

Norge er intet unntak og de siste årene har flere norske kommuner prøvd ut ulike demokratiske innovasjoner (Sønderskov 2019, 7). Eksempelvis har det blitt prøvd ut borgerpanel¹ («citizen jury») i de tre største byene i Norge: Oslo (SoCentral 2021), Bergen (Arnesen, Fimreite og Aars 2018) og Trondheim (Næss 2020). Borgerpanel er en relativt ny deltakelsesform i norsk

¹ Oppgaven tar i bruk begrepet borgerpanel isteden for den direkte oversettelsen borgerjury, da det har konnotasjoner til juridisk terminologi i norsk kontekst.

kontekst. Det er derfor interessant å se nærmere på hva lokalpolitikere i Norge syntes om nykommeren, da det har potensiale til å utfordre deres rolle i det politiske systemet (Setälä 2017, 851).

Deltakelse i et deliberativt fora er forventet å øke tilliten til myndighetene (Boulianne 2017, 27; Luskin og Fishkin 2002, 10; Halvorsen 2003, 541). Dette er tenkt å komme av tre grunner: først, vil diskusjon lære deltakerne behovet for kompromiss i politiske prosesser samt at de får lære om beslutningstakingsprosessen (Boulianne 2017, 6). Videre, siden deltakerne får høre ulike menneskers argumenter, vil de være mer sannsynlig til å godta avgjørelsene, selv om de ikke utgangspunktet ikke var enig. Til slutt kan deliberative fora øke følelsen av at deres forslag blir tatt på alvor og at interessene deres blir representert i det politiske systemet (Halvorsen 2003, 540).

Det er derimot ikke kun deltakelse i demokratiske innovasjoner som sies å påvirke deltakernes tillit, men anbefalingene de kommer med må også bli lyttet til (Boulianne 2017). Altså argumenteres det for at de langsiktige effektene av en demokratisk innovasjon vil avhenge av politikeres respons til anbefalinger som kommer fra de demokratiske innovasjonene (Boulianne 2017, 5). Hvis politikere handler imot anbefalingene eller ikke tar hensyn til dem i det hele tatt, så kan deltakerne i panelet tenke kritisk mot den tiden de satte av til arrangementet og den deliberative prosessen. Dette kan innebære at deltakelse i deliberative fora minsker tilliten til staten blant deltakerne, heller enn øke å den, som er intensjonen (Dyck 2009, 559). Det vil også mer praktisk være avgjørende med støtte fra politikere for å kunne sette i gang slike ordninger. Altså vil politikere i mange henseender være en *betingende* faktor for at demokratiske innovasjoner skal kunne settes i gang og bidra til løse de problemene de er tenkt å løse (Sønderskov 2019, 9; Copus 2003, 37; Dubravka og Slijepčević 2018, 169). På bakgrunn av denne debatten vil jeg i denne oppgaven se nærmere på hvordan politikere ser på demokratiske innovasjoner. Problemstillingen vil være som følger:

Hvordan vurderer lokalpolitikere i Bergen borgerpanel og hvordan ser de på og tar i bruk anbefalingene fra panelet?

1.1 Hvorfor studere politikeres holdninger?

Oppgaven plasserer seg i den større overordnede diskusjonen rundt deliberativt demokrati og diskusjonen rundt hvordan politiske myndigheter kan bidra til økt deltakelse fra befolkningen. Denne oppgaven vil bidra til den nyere diskusjonen om hvorvidt mini publics kan bidra til den deliberative kapasiteten til det politiske systemet i sin helhet (Curato og Böker 2016). Tidligere forskning på borgerpanel har basert seg i stor del på deltakerens perspektiv (Jaquet 2015) eller normative forklaringer på dens plassering i det politiske systemet (Lafont 2020; Mansbridge et.al 2012; Mackenzie og Warren 2012; Goodin og Dryzek 2006; Setälä 2017). Flere anerkjenner derimot politikernes avgjørende rolle, men mindre oppmerksomhet har blitt gitt til deres syn på disse nye deltakelsesformene. Ved å gi økt oppmerksomhet til hvordan anbefalingene fra borgerpaneler blir tatt opp og vurdert av den politiske ledelsen vil en tilegne kunnskap som kan øke forståelsen av hvordan demokratiske innovasjoner kan påvirke politikk. I denne oppgaven argumenterer jeg derfor for at det å kunne se borgerpanelets funksjon i et ovenfra og ned perspektiv vil gi verdifull innsikt i hvordan myndigheter kan øke den politiske deltakelsen og derav legitimiteten til politiske beslutninger som blir tatt. Min masteroppgave vil dermed bidra i den gryende debatten angående hvordan deltakelsesfremmende innovasjoner blir tatt imot og inkorporert i det etablerte politiske systemet.

1.2 Tidligere funn og forventninger

Da det er gjort lite tidligere forskning på politikeres meninger om borgerpanel spesifikt, er det derimot gjort flere empiriske studier på politikeres holdninger til nye deltakelsesformer og mini publics. Disse studiene har ofte funnet en blandet holdning til nye deltakelsesformer blant politikere (McKenna 2012, 103; Sønderskov 2018, 328). På den ene siden kan politikere anses å være positive til slike deltakelsesformer i den forstand at de har tatt initiativ og tilrettelagt for ny deltakelse (Karlsson 2012, 796). På den andre siden er det vist at politikere ofte har et tradisjonelt syn på lovgiving da nye deltakelsesformer ofte er rådgivende og ikke blir delegert noen reel makt (McKenna 2012, 103). Borgerpaneler også blitt vist å være den deltakelsesformen som er minst like av politikere (Dubravka og Slijepčević 2018, 169). Litteraturen gir overordnet tre hovedforklaringer på hva som påvirker disse holdningene; institusjonelle strukturer, personlige egenskaper, og demokratiforståelse (Heinelt 2013a). Med bakgrunn i dette vil det forventes at politikere vil ha blandede holdninger til borgerpanel, samtidig vil det forventes å finne at de samme påvirkningsfaktorene vil påvirke hvordan politikere også i denne studien anser borgerpanel.

1.3 Strukturen i oppgaven

Oppgaven er delt inn i 7 kapitler. Neste kapittel vil presentere oppgavens case og overordnede teoretiske perspektiver og begreper. Kapittel 3 ser nærmere på det teoretiske rammeverket, og eventuelle forklaringer til oppgavens avhengige variabel, nemlig *politikeres holdninger til borgerpanel*. Formålet med dette kapitlet er å konkretisere temaet oppgaven tar for seg og presentere forventninger til oppgavens videre analyse. I kapittel 4 er viet metoden som er brukt for å utforske oppgavens problemstilling samt at det redegjøres for datainnsamlingsprosessen og analysen. I kapittel 5 blir funnene fra analysen presentert, før jeg i kapittel 6 diskuterer disse opp mot teoriene som er redegjort for. I det avsluttende kapitlet vil jeg trekke frem oppgavens hovedfunn, diskutere mulige mangler ved oppgaven, samt komme med noen forslag til videre forskning.

2.0 Kontekst

I dette kapitlet presenterer jeg oppgavens kontekstuelle bakgrunn nærmere. Kapitlet er delt inn i to deler. Først presenterer jeg oppgavens case; Bergen Byborgerpanel. Her vil jeg forklare bakgrunnen for borgerpanelets opprettelse, samt gi mer informasjon om Bergen kommune. Videre vil jeg i detalj forklare hvordan borgerpanelet ble gjennomført og hvordan det var organisert. Den andre delen vil redegjøre for sentrale konsepter oppgaven baserer seg på (politisk deltakelse, ulike former demokrati og demokratiske innovasjoner). Konseptualiseringen av viktige begreper vil være essensielt for å danne et grunnlag før oppgavens teoretiske rammeverk blir presentert.

2.1 Bergen kommune

Byborgerpanelet ble gjennomført i Bergen kommune i 2018. Bergen kommune er en stor kommune i norsk kontekst med over 280 000 innbyggere (SSB 2020). Bergen har siden 2000 hatt et parlamentarisk system, der bystyret (67 representanter) fungerer som kommunens øverste politiske organ, og flertallet i bystyret velger et byråd (Loodtz 2019). Som én av to kommuner i Norge med dette systemet, er Bergen en interessant case å studere. Valgdeltakelsen i Bergen i 2015² lå rundt landsgjennomsnittet med 61,6% (landsgjennomsnittet 60%) (SSB 2015). Innad i kommunen kunne en derimot observere store forskjeller i deltakelsen i de ulike valgkretsene, der det skilte over 20% mellom kretsen med lavest og høyest deltakelse (Lokaldemokratiutvalget 2017, 6). Videre er også befolkningen i kommunen i gjennomsnitt fornøyd med tjenestene kommunen tilbyr (Lokaldemokratiutvalget 2017, 13). Når lokaldemokratiet i Bergen kommenteres, diskuteres ofte bydelsordningene. Bergen kommune har en lang tradisjon med bydeler. På 70-tallet ble Bergen for første gang delt inn i bydeler, og siden da har bydelene blitt tildelt periodevis varierende makt og ansvarsområder. Blant annet hadde bydelene store ansvarsområdet og budsjettansvar på tidlig 2000-tallet, men dette ble avvirket allerede i 2004 da ordningen hadde noen større utfordringer (Lokaldemokratiutvalget 2017, 4-5). Bydelsordninger er altså noe kommunen har mye erfaring med.

² Valgdeltakelsen i 2015 var relevant da oppgaven undersøker et prøveprosjekt gjennomført i valgperioden 2015-2019.

2.2 Bergen Byborgerpanel

Etter kommunevalget i 2015 ble det dannet et nytt byråd, bestående av en koalisjon mellom Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Det nye byrådet vektla blant annet i sin politiske plattform et økt fokus på demokratisk deltakelse og åpenhet (Politisk plattform for byrådspartiene, 2015-19, 21). I den forbindelse ble det vedtatt at det skulle opprettes et eksternt utvalg med den hensikt å utrede alternativer for økt innbyggerdeltakelse og eventuell bydelsdannelse. Lokaldemokratiutvalget³ la i 2017 frem rapporten «Byen og nærdemokratiet». I rapporten anbefalte utvalget, blant annet, dannelse av et borgerpanel. Bystyret i Bergen besluttet deretter å prøve ut ordningen (Arnesen, Fimreite og Aars 2018, 1). Byborgerpanelet ble utført som et forsknings og utviklingsprosjekt mellom Bergen kommune og Universitetet i Bergen. Panelet diskuterte tematikken rundt hvorvidt Bergen igjen skulle innføre bydeler med egne ansvarsområder. Motivasjonen for å danne panelet, slik det fremstår i saksdokumentene, var todelt. For det første, tenktes panelet å ha som formål å teste ut denne deltakelsesformen i kommunen. For det andre, skulle den brukes for å få innspill fra befolkningen i en spesifikk sak (bystyresak 231/17).

Byborgerpanelets oppbygging likner et typisk borgerpanel («citizen jury»). Tusen tilfeldige bergensere over 18 år ble trukket ut for å sikre representativitet blant deltakerne. Målet var å ha ca. 100 deltakere som skulle møtes fysisk og diskutere. Invitasjonene ble sendt ut i to puljer for å ikke risikere at det ble flere deltakere enn det var kapasitet til (Arnesen, Fimreite og Aars 2018, 8). Det er kjent at en av hindringene for deltakelse til slike deltakelseskanaler er økonomi og tid (Jaquet 2015, 648). For å øke oppmøte fikk deltakerne derfor økonomisk kompensasjon for å delta, noe de ble gjort oppmerksom på i invitasjonen. Til tross for at alle har lik mulighet til å bli invitert, vil de ofte forekomme en skjevhet i de som velger å delta. Fishkin (2011, 99) argumenterer for at så lenge et tiltak er frivillig, vil det alltid være skjevheter i hvem som velger å delta. Derfor må en stille spørsmålet: hvor representativt var de som møtte i Byborgerpanelet?

Kjønnsbalansen var relativt lik blant de inviterte (49% menn og 51% kvinner), men gapet mellom de som faktisk deltok var 14 prosent. Av de som møtte opp var det flere kvinner enn menn (Arnesen, Fimreite og Aars 2018, 9). Denne tendensen er omvendt fra tidligere borgerjuryer, der det ofte er flere menn som velger å delta enn kvinner (Roberts og Escobar

³ Lokaldemokratiutvalget ble ledet av Anne Lise Fimreite som også er veileder for denne masteroppgaven.

2015, 39). Den samme tendensen ble observert i henhold til alder. Den gjennomsnittlige alderen lå på 48 år blant de som ble invitert til å delta, men blant de som deltok falt gjennomsnittsalderen med åtte år (Arnesen, Fimreite og Aars 2018, 9). Ved å se på disse to faktorene samlet kan en, i tråd med argumentet til Fishkin (2009), se en skjevhet i det endelige utvalget av deltakere hvor det er en overvekt av yngre deltakere og kvinner.

Panelet ble organisert som tre underpanel, med 25 til 30 deltakere ved hvert panel. Til sammen var det 76 deltakere (Arnesen, Fimreite og Aars 2018, 10). Underpanelet var ment å sikre at diskusjonen kan opprettholdt kvalitet. Det er en tynn balanse mellom hvor stort utvalget må være for å sikre representativitet og hvor mange som skal delta i diskusjonen for å sikre at alle stemmer blir hørt (Fishkin 2011, 81; Lafont 2015, 46). Det er derfor vanlig å dele opp panelene over flere dager, eller i flere puljer, slik at en kan forsikre seg om at alle får uttrykt sin mening. Selve utførelsen av borgerpanelet ble delt inn i tre faser: først ble det utdelt informasjon om det aktuelle temaet, deretter fikk deltakerne diskutere med hverandre, før de til slutt kom frem til anbefalinger (Arnesen, Fimreite og Aars 2018, 12). Ettersom panelet var delt inn i tre underpanel ble det brukt manus, slik at alle skulle få den eksakt samme informasjonen. Fire dimensjoner ved bydelsorganisering hadde blitt identifisert på forhånd: «(1) hvor mange bydeler skal vi ha, (2) hvilke oppgaver skal bydelene ta seg av, (3) i hvor stor grad skal bydelene selv bestemme hva pengene de får overført skal brukes til, og (4) hvordan skal vi rekruttere de som skal sitte i bydelsstyrene» (Arnesen, Fimreite og Aars 2018, 13). Disse fire dimensjonene vil bestemme hvordan bydelene vil se ut og er spørsmål politikerne selv må ta stilling til når bydelsorganiseringen står på agendaen.

Etter deltakerne hadde mottatt informasjonen, fylte de ut en elektronisk undersøkelse på PCer de hadde blitt tildelt. Denne undersøkelsen hadde som formål å se hvilke bydeler deltakerne ønsker. Når de hadde fullført undersøkelsen, ble de delt inn i mindre grupper for å diskutere videre. Diskusjonene ble satt i gang av forskerne på stedet. Deltakerne fikk 30 minutter for å diskutere de fire dimensjonene. Når deltakerne var ferdige med diskusjonene, gjennomførte de til slutt den samme undersøkelsen en gang til (Arnesen, Fimreite og Aars 2018, 16). Deltakerne gjennomfører altså undersøkelsen både før og etter diskusjonene med den hensikt å se om diskusjonen påvirker med synspunktene deres. Etter diskusjonen antas det at deltakerne har hatt mer tid til å tenke over tema og kan derfor gi et mer gjennomtenkt svar enn i den første undersøkelsen. Etter borgerpanelet var fullført kom de samlede panelene, med utgangspunkt i de fire dimensjonene, frem til følgende anbefalinger som ble oversendt byrådet:

Tabell 1: Oppsummering av anbefaling fra Byborgerpanelet. Kilde: Arnesen, Fimreite, Aars 2018, 17.

Nr.	Anbefalinger
1	«Bergen bør deles opp i få og store bydeler.»
2	«Bydelene skal ta seg av lokale oppgaver knyttet til bydelen.»
3	«Kommunen skal ha en sterk overordnet stilling i forhold til bydelene.»
4	«Bydelenes politiske utvalg bør gjenspeile den politiske sammensetningen i bydelen.»

2.3 Konseptualisering

Før oppgavens teoretiske rammeverk presenteres vil jeg videre i dette kapittelet redegjøre for oppgavens konseptuelle rammeverk. Her vil jeg presentere sentrale begreper som vil bli brukt videre i oppgaven og som er essensielt å forstå for oppgavens videre gang. Politisk deltakelse, forskjellige typer demokrati og demokratisk innovasjon vil nå presenteres i nevnt rekkefølge.

2.3.1 Politisk deltakelse

Hva er politisk deltakelse? Og hva skiller konvensjonell fra ukonvensjonell deltakelse? Politisk deltakelse kan i sin enkleste form bli definert som innbyggeraktiviteter som påvirker politikere eller deres politikk (van Deth 2014, 351). Det tilegnes fire attributter til den minimale definisjonen⁴: (1) det må være en aktivitet, det å være engasjert i politikk eller være inne på en nettside vil ikke være deltakelse, (2) politisk deltakelse er noe en gjør i sin rolle som innbygger, ikke som for eksempel, en politiker eller lobbyist, (3) politisk deltakelse må være frivillig, (4) aktiviteten må være rettet mot det politiske systemet (van Deth 2014, 352). Denne definisjonen tar for seg aktiviteter som foregår innenfor det politiske systemets rammer, slik som å stemme ved valg eller å delta på budsjettøringer («participatory budgeting»). Aktiviteter som faller innenfor denne kategorien, oppnår kravene for det Kaase og Marsh (1979) omtaler som «konvensjonelle deltakelsesformer».

⁴ Definisjoner er minimale når de fokuserer på det minste antallet attributter som produserer en meningsfylt standard (Collier og Levitsky 1997, 433)

I kontrast beveger ukonvensjonell deltakelse seg utenfor de tradisjonelle formene for deltakelse, og tar for seg aktiviteter som ikke er institusjonalisert, slik som å organisere demonstrasjoner, delta i boikott eller protester (Memoli 2016, 131). Disse formene for deltakelse som ikke skjer innenfor den politiske sfæren, kan karakteriseres som politisk deltakelse kun om de retter seg mot politikken (van Deth 2014, 357). Ukonvensjonell deltakelse opererer gjerne parallelt med konvensjonelle former, og blir ansett å kunne komplementere konvensjonelle former for deltakelse heller enn å skulle erstatte de (Memoli 2016, 131). Ukonvensjonell deltakelse kan dermed argumenteres for å være en like essensiell del av et velfungerende demokrati som konvensjonell deltakelse (Inglehart og Catterberg 2002).

2.3.2 Ulike former for demokrati

Det skilles ofte mellom to former demokrati i litteraturen: representativt og deltakende demokrati (Sweeting og Copus 2013, 122). Å ha en klar forståelse av de to formene for demokrati vil være avgjørende når en skal forstå politikernes holdninger til deltakelse, da rollen og forventningene til politikerne endrer seg i de to respektive forståelsene. Det representative demokratiet (også omtalt som «competitive democracy» eller liberaldemokrati), baserer seg på en minimalistisk definisjon av demokratiet og gjenkjennes ved dets vektlegging av alle innbyggers rettighet til å delta ved valg og derav danne aggregerte preferanser som skal følges av valgte representanter. I tillegg vektlegger det også kapasiteten til å holde de folkevalgte ansvarlige gjennom valg (Manin 1997; Heinelt 2013a, 85; Fishkin 2011, 66). Dette skiller seg fra det deltakende demokratiet, som har opplevd økt oppmerksomhet i det politiske bilde de siste tiårene. Deltakelsesdemokratiet skiller seg fra representativt demokrati på flere punkter og er i stor del en kritikk av det representative demokratiets manglende fokus på innbyggerdeltakelse (Sweeting og Copus 2013, 122; Fishkin 2011 76). Pateman (1970, 5) kritiserer det representative demokratiet for innbyggernes manglende rolle i demokratiet og diskuterer hvorvidt deltakelse hvert fjerde år er nok for å opprettholde stabiliteten i demokratiet. Er valgdeltakelse nok for å legitimere politiske beslutninger? Manin (1987, 352) argumenterer følgende: «*As political decisions are characteristically imposed on all, it seems reasonable to seek, as an essential condition for legitimacy, the deliberation of all or, more precisely, the right of all to participate in deliberation*». Denne forståelsen etterlyser et større engasjement fra befolkningen, og ikke bare anser det som viktig, men som en rettighet folket har. Ifølge denne tankegangen blir folket gitt en stemme via deltakelse (Fishkin 2011, 76).

Deltakelse i seg selv vil derimot ikke bety at en får mulighet til å kunne diskutere eller danne seg nye velinformerte meninger om et tema. Derav har flere argumentert for et økt fokus på folkets deliberative evne samt legge til rette for økt diskusjon (Habermas 1996; Fishkin 2018, 163; Gutmann og Thompson 2004; Papadopoulos og Warin 2007, 450), da det er fra dette beslutninger får sin legitimitet (Habermas 2020, 11). Statsvitenskapen tok det som blir omtalt som et «deliberative turn» på 90-tallet (Goodin 2008, Dryzek og Niemeyer 2010, 6; Van Reybrouck 2016, 111). Nettopp muligheten for innbyggerne til å kunne drive meningsfulle diskusjoner er det som skiller det som omtales som *deliberativt demokrati* fra deltakelsesdemokratiet. Gutmann og Thompson (2004, 7) definerer deliberativt demokrati som følgende: en form for styresett der frie og like borgere (og de som representerer dem), rettferdiggjør beslutninger i en prosess der de gir hverandre begrunnelser som er gjensidig akseptable og tilgjengelige, med det mål om å komme til en konklusjon som er bindende i fremtiden for alle innbyggere det måtte gjelde, men samtidig en konklusjon som er åpen for senere diskusjon. Denne definisjonen er basert på fire karakteristikk: (1) Deliberativt demokrati stiller krav om at bestemmelsene som blir gjort skal rettferdiggjøres, i likhet med andre former demokrati. (2) Samtidig skal overveielser være tilgjengelig og forståelig. En rettferdiggjøring får ikke engang begynt om de som det skal gjelde for ikke har en forståelse av tema. (3) Den tredje karakteristikk påpeker at en beslutning må være bindende for et tidsrom for de parter den måtte gjelde. *De deltakende partene skal ikke kun argumentere for argumentasjonens skyld, men målet er at det skal kunne bli håndfast til slutt.* (4) Den siste karakteristikk er demokratiets dynamiske karakter (Gutmann og Thompson 2004, 8). På tross at en beslutning er rettferdiggjort, vil ikke det automatisk bety at den rettferdiggjøringen vil gjelde for all fremtid. Beslutninger må stadig overveies på nytt og en ting som gjelder for i dag vil ikke alltid gjelde for i morgen.

Videre trenger det ikke nødvendigvis å være slik at en må velge en eller en annen form for demokrati, men det kan argumenteres at de tre (*representativt, deltakende og deliberativt demokrati*) komplementerer og tar nytte av hverandres styrker. En større involvering av innbyggerne i enkelte politiske saker trenger ikke å gå på bekostning av de folkevalgte beslutningsmyndighet. I likhet kan det anses som viktig at deliberative fora beskyttes av offentlige myndigheter, ettersom det kan tilegne legitimasjon til beslutningene.

2.3.3 Demokratisk innovasjon

I tandem med det økte akademiske fokuset på deliberative demokratiet kunne en observere en økning i bruk av demokratiske innovasjoner (Sweeting og Copus 2013, 122). Demokratisk innovasjon defineres som «institusjoner som er spesifikt designet for å øke og styrke deltakelse blant innbyggerne i lovgivningsprosessen»⁵ (Smith 2009, 1). De skiller seg fra det tradisjonelle institusjonelle designet som vanligvis kjennetegner etablerte demokratier, derav *innovasjoner*. I denne definisjonen er det særlig to aspekter som er verdt å notere seg. Først, dette er institusjoner som engasjerer innbyggerne direkte. Tradisjonelt har innbyggere blitt hørt på bakgrunn av noe de representerer, for eksempel en interesseorganisasjon eller en fagforening. Det som dermed skiller disse innovasjonene fra måten en vanligvis ville ha engasjert sivilsamfunnet på, er at fokuset ligger på å engasjere innbyggerne på det ene grunnlag at de er innbyggere, ikke fordi de representerer en større enhet (Smith 2009, 2). For det andre vektlegger definisjonen at det er en institusjonalisert form for deltakelse, altså kanaler som gir innbyggerne en mer formell rolle i politikkutforming. Det finnes forskjellige former for demokratiske innovasjoner, for eksempel: folkeforsamling («popular assembly»), mini publics, direkte lovgiving, og e-demokrati (Smith 2009, 28)⁶.

Smith (2009, 12) vurderer de forskjellige formene basert på fire demokratiske kriterier: inkludering, folkelig kontroll, opplyste vurderinger og transparens. Mini publics tillater folket å kunne danne seg gjennomtenkte meninger via dets fokus på deliberasjon. En av de sterkeste fordelene til mini publics sammenliknet med de andre innovasjonene er dets evne til å realisere representativitet i utvalget via tilfeldig utrekning. Fung (2003, 339) argumenterer at mini publics er en av de mest lovende konstruktive forsøkene på å realisere deliberativt demokrati i praksis. Jeg vil derfor fokusere på mini publics videre i oppgaven. Videre vil jeg derfor i teorikapitlet gå i dybden om mini publics og hvordan de fungerer i beslutningsprosessen.

⁵ Egen oversettelse

⁶ For mer informasjon om «popular assembly» se Farrel, Suiter og Harris 2018; Farrel et.al 2020; for mini-publics se Roberts og Escobar 2015; for direkte lovgiving se Dyck 2009; for e-demokrati se Åström og Granberg 2008.

3.0 Teori

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for oppgavens teoretiske rammeverk. Diskusjonen rundt mini publics er plassert i den større debatten rundt demokratiet og hvordan øke demokratiets legitimitet. De siste årene har det vært et økt fokus på hvordan en slik mini public skal opptre og hvilken funksjon de skal ha innad i demokratiet (Mansbridge et.al 2012; Mackenzie og Warren 2012, 123; Goodin og Dryzek 2006; Setälä 2017). For at denne demokratiske innovasjonen skal få et fotfeste og utøve den nytten teorien tilegner den, kommer dets institusjonelle design til å spille en rolle, men konsekvensene av en demokratisk innovasjon vil avhenge av hvilken støtte den får i det politiske systemet og hvordan folkevalgte behandler anbefalingene (Felicetti, Niemeyer og Curato 2015, 428). Det har blitt gjort relativt lite forskning på hva som påvirker politikeres holdninger til mini publics (Niessen 2019, 484). Dette teorikapitlet er i hovedsak delt inn i to: mini publics og hvordan de fungerer i beslutningsprosessen og deretter hva politikere syntes om de og hva som kan påvirke deres synspunkter.

3.1 Mini publics

Mini publics er ofte brukt som en fellesbetegnelse for innovasjoner slik som borgerjury, konsensuskonferanser og «deliberative polls»⁷ og har i økende grad blitt tatt i bruk i etablerte demokratier som en måte å øke deltakelse og engasjement (Smith 2009, 76). Mini publics består av vanlige borgere rekruttert til å diskutere politiske saker, ofte av en kompleks og stridende sort (Setälä 2017, 846; Goodin og Dryzek 2006, 220; Niessen 2019, 482). Formålet med mini publics er å skape en mer inkluderende, rasjonell og egalitær plass for offentlig diskusjon, som leder til mer rettferdig politisk prosess og økt tillitt (Niessen 2019, 482). Samtidig blir mini publics kritisert for å være en «snarvei» i jakten på økt deltakelse og at promoteringen av mini publics glemmer det deliberative demokratiets mål om økt deliberasjon og deltakelse blant hele befolkningen (Lafont 2020; Chambers 2009, 332; Curato og Böker 2016, 187). Det finnes forskjellige måter å organisere slike panel på, og det er argumentert at det institusjonelle designet til en mini public vil ha konsekvenser for hvilken slagkraft det vil ha i systemet (Fung 2003, 339; Felicetti, Niemeyer og Curato 2015, 445). Videre vil forskjellige aspekter ved mini publics bli presentert.

⁷ For mer informasjon om borgerjury se: Roberts og Escobar 2015. For «Deliberative Poll» se: Hansen og Andersen 2004; Fishkin 2018. For konsensuskonferanse se: Dryzek og Tucker 2008.

Det som skiller mini-publics fra andre demokratiske innovasjoner er at de baserer seg på tilfeldig utvalg (Smith 2009, 29). Tilfeldig utvalg sørger for at det er et representativt utvalg og dermed utelater problemet de foregående innovasjonene har med selvseleksjon. Som diskutert tidligere vil andre former for politisk deltakelse være åpent for de som måtte ønske det. Ulempen med dette og at de som oftest velger å komme er mer politisk engasjert, har høyere inntekt og av høyere utdanning (Fung 2003, 342; Fishkin 2009, 80). Jo mer krevende, både økonomisk og i tid, en aktivitet er, jo mer forverrer det denne situasjonen. Dette skaper skjevhet i utvalget. For å sikre at utvalget er representativt for befolkningen er tilfeldig utvalg ofte den foretrukne rekrutteringsmetoden (Dryzek og Niemeyer 2010, 156; Fishkin 2011, 81). For å sikre representativiteten til utvalget bør det ideelt sett være stort nok til å kunne være statistisk representativt for hele befolkningen. En annen løsning kan være å ha implementere kvoterte inntak for å sikre representasjon av befolkningen som helhet (Setälä 2017, 848). Dette kan få inn grupper som vanligvis ikke ville ha deltatt. En annen løsning er å gi økonomisk kompensasjon for deltakelse, dette kan føre til at flere velger å delta (Jaquet 2017, 664). Videre peker enkelte også på at en inkludering av politikerne i deliberasjonen hadde vært gunstig (Honohan 2014; Setälä 2017, 854), mens andre fraråder det da det kan gå bekostning av kvaliteten av deliberasjonen blant deltakerne (Roberts og Escobar 2015, 240).

Ytterligere skiller mini public's seg fra andre typer demokratiske innovasjoner med dets sterke fokus på deliberasjon. Mini public's varer ofte over en lengre periode, der deltakerne får mulighet til å diskutere. Et problem ofte møtt på av mini public's da, er at det også er viktig at utvalget er lite nok slik at deltakerne for en mulighet til å kunne delta på en meningsfull måte (Fishkin 2011, 81; Lafont 2015, 46). Det eksisterer dermed en balanse for å oppnå idealene til mini public's.

En vanlig kritikk mini public's er at en kan risikere at enkelte deltakere vil dominere diskusjonen (Fishkin 2011, 100; Fung 2003, 344). Det vil alltid være enkelte deltakere som er mer komfortable med å snakke i plenum enn andre. Det at enkelte er ukomfortable med å snakke i plenum er også en kjent grunn til at flere velger å ikke delta i slike fora (Jaquet 2017, 653). En kan derfor tenke at de som velger å delta vil være mer komfortable i situasjonen og det vil derfor alltid eksistere en risiko for at noen «tar over» panelet. Denne effekten kan derimot være vanskelig å måle da det vil være usikkert om panelet vipper mot et synspunkt fordi noen har

klart å legge det frem på en overbevisende måte (og de som er imot ikke har fått muligheten til å si det) eller om det bare er det beste argumentet.

Valg av tema som skal diskuteres kan definere panelet og hvilken innvirkning panelet får på det større plan (Fung 2003, 343). Det bør overveies i designet til panelet hvorvidt temaet er forståelig nok til å kunne diskuteres av vanlige innbyggere i den forstand det har en hensikt. Noen temaer krever høy ekspertise, mens andre temaer har godt nytte av å kunne diskuteres av innbyggere og vil tjene på deres innblikk. Her må det overveies hvorvidt innbyggerne har en fordel over politikere, eksperter eller administrasjonen til å uttale seg i saken. Det er funnet at det vil være fordelaktig å ha slike panel diskutere kun ett enkeltemne eller lovforslag, for å kunne få et konkret resultat ut av panelene og for at det skal komme enkeltanbefalinger. Samtidig har mini-publics blitt kritisert for å tillate politikere å velge temaer som passer deres egne politiske agenda (Setälä 2017, 847). Dette tar oss inn i den neste debatten og oppgavens teoretiske rammeverk: hvilken plass skal et slikt panel ha i den politiske prosessen?

3.2 Mini publics og beslutningsprosessen

Hvordan kan mini-publics påvirke faktisk politikk? Spørsmål som er gjennomgående stilt i litteraturen omgår gjerne hvordan politisk gjennomslagskraft påvirker deltakernes syn på mini publics, altså at ved å bli inkludert i slike borgerpanel er det antatt at en vil få en følelse av at ens mening blir hørt (Halvorsen 2003, 540). Det mindre undersøkte perspektivet er derimot hvorvidt de som mottar anbefalingene anser de legitime og tar de i bruk i beslutningsprosessen. Videre, hvis en ser tilbake på definisjonen av deliberativt demokrati, ser en at en av kriteriene er at deliberasjonen produserer en bindende konklusjon (Gutmann og Thompson 2004, 8). Hvordan skal dette fungere i praksis? Er et rådgivende panel tilstrekkelig for å oppnå idealene til det deliberative demokratiet? Dette er essensielle spørsmål som tas med videre i oppgaven.

Til tross for en økende bruk av mini publics i ulike politiske nivåer i forskjellige deler av verden (Setälä 2017, 846; Niessen 2019, 482), er hvilken rolle en mini public skal ha i den politiske prosessen fremdeles et omstridt tema i litteraturen. Flere peker til dets mangel på representasjon og ansvarliggjøring ovenfor den generelle befolkningen som en grunn til at anbefalingene fra en mini public ikke skal være gjeldene, men heller ha en rådgivende funksjon (Lafont 2015; Dahl 1989). Samtidig blir det ansett at et tilfeldig utvalg vil ha legitimitet til å uttale seg på vegne av befolkningen vil dermed være en ressurs for folkevalgte representanter (Dahl 1989,

340; Setälä 2017, 860; Goodin og Dryzek 2006, 239). Dubravka og Slijepčević (2018, 158) belyser at ulempen med nye deltakelsesformer er at de har potensiale til å skape mer politikerforakt blant befolkningen dersom politikerne ikke lytter til anbefalingene fra de nye deltakelsesformene. Ytterligere blir det vist at det vil være ressurskrevende å sette i gang slike tiltak i form av tid og penger, som igjen kan gå ut over andre funksjoner som faller innen kommunens ansvarsområde. Samtidig blir det påpekt at å inkludere flere i beslutningsprosessen kan føre til bedre og mer legitime beslutninger, og en kan lære av og få nye innspill fra innbyggerne (Dubravka og Slijepčević 2018, 158)

Mini publics deler en svakhet med mer tradisjonelle former for innbyggerhøringer: det er ikke alltid klarhet rundt hvordan eller hvorvidt de faktisk påvirker beslutningsprosessen (Beetham 2012, 60). Tidligere empiriske studier har vist at de gjennomsnittlig har en relativt svak påvirkningskraft på politikken (Setälä 2017, 846). Selv om mini publics blir brukt rådgivende, er det ofte uklart hvordan de faktisk blir tatt i bruk av politikerne (Setälä 2017, 851). Ofte er det slik at anbefalingene fra panelene ikke blir tatt i bruk av de folkevalgte representantene, som et resultat av manglende insentiv til å inkludere de i vurderingene. Sammenliknet med mer tradisjonelle deltakelsesformer, slik som folkeavstemninger, stiller mini publics svakere. Dette fordi folkevalgte er mer vant å ta hensyn til viljen til majoriteten for å sikre sin egen, og partiets, suksess ved neste valg. Dette er ikke tilfelle med mini publics (Setälä 2017, 852). Politikere har tradisjonelt tatt beslutninger selvstendig fra befolkningen, og kan derfor tenkes at de er skeptiske til å skulle gi fra seg dette monopolet.

En kritikk mot mini publics er at de kan brukes av politikere for å legitimere eget standpunkt. Altså, politikere får mulighet til å være selektive i sin vurdering av hvilke anbefalinger de velger å lytte til og ikke, og dermed kun vurdere de anbefalingene som de er enige i fra før (Setälä 2017, 851; Beetham 2012, 60). Dette kommer ofte av at de enten er for tett tilknyttet myndighetene og kan derav bli manipulert, eller at de har for liten tilknytning til myndighetene og politikerne vil derfor mangle insentiv til å lytte til anbefalingene som blir gitt (Mansbridge et.al 2012, 24). Ytterligere har det blitt foreslått for å sikre at politikerne lytter til anbefalingene, må de begrunne hvordan de har vurdert anbefalingene tilbake til borgerpanelet. På denne måten går kommunikasjonen begge veier, ikke bare én, som vil øke ansvarliggjøringen ovenfor borgerpanelet (Setälä 2017, 855). En annen løsning foreslått er å gi en mini public økt oppmerksomhet og eksponere resten av befolkningen for anbefalingene de ga, og derav skape en større offentlig debatt (Olsen og Trenz 2016, 675). Dette kan løse problemet angående mini

public og massedemokrati nevnt tidligere. Det er derimot vist at borgerpaneler blir ofte gitt lite offentlig oppmerksomhet, og blir behandlet av myndighetene som en fokusgruppe heller enn en legitim del av beslutningsprosessen (Beetham 2012, 60).

Politikere har tradisjonelt mye kontakt med befolkningen og det er ikke unormalt at politikere søker innspill fra befolkningen, men det å være bundet til anbefalingene fra befolkningen vil være en radikal endring i politikerens rolle. Det argumenteres dermed at dersom mini publics blir gitt direkte beslutningsmyndighet, vil det gå imot den demokratiske legitimiteten deliberativt demokrati står for (Lafont 2015; Böker 2016). Altså at en beslutning skal rettferdiggjøres ovenfor de som må følge loven (Gutmann og Thompson 1996, 344). Det å gi mini publics direkte beslutningsmyndighet vil derfor anses være imot det deliberative demokratiets hensikt (Lafont 2020). På den andre siden kan det tenkes at hvis deltakerne føler at de har innflytelse på utfallet og at de er nødt til å leve med beslutningen de tar i felleskap er det tenkelig at de vil ta det mer seriøst og gi økt innsats for å komme frem til et kompromiss (Thompson 2008, 503). Samtidig kan en argumentere for at deltakerne vil opptre mer strategisk og velge å være mer bastant på sin sak og ytre mer ekstreme synspunkter hvis de vet at det er en mulighet for at det blir bindende (Thompson 2008, 503). Det er vist at borgerpanel der deltakerne har blitt spurt om å lage en bindende avgjørelse blir mer polarisert (Sunstein 2002).

Mini publics kan finne sted på lokalt, regionalt, nasjonalt nivå, eller internasjonalt (Dahl 1989, 340; Fishkin 2018). Det argumenteres derimot at slike paneler har høyere sjanse for å oppnå ønskede mål på lokale nivåer enn på nasjonalt eller internasjonalt nivå ettersom problematikken som tas opp tenkes å engasjere deltakerne mer (Felicetti, Niemeyer og Curato 2015, 432; Copus 2003, 36). Politisk deltakelse generelt øker også ofte når samfunnet er spesielt engasjert i en spesifikk sak, dette kan føre til at ellers lite politisk interesserte innbyggere deltar i alternative former for deltakelse; nettopp fordi det engasjerer dem (Copus 2003, 36). Av denne grunn er mini publics derfor oftest å finne på lokalt nivå (Kersting 2016, 252). I norsk kontekst argumenteres det også at det vil være gunstig å bruke kommunene som arena for slike demokratiske nyvinninger (Aars 2012). Kommunene vil da fungere som såkalte «skoler i demokratiet», da en tilegner verdifulle erfaringer rundt nye demokratiske innovasjoner lokalt før det brukes nasjonalt (Rose 2005, 58). Dubravka og Slijepčević (2018, 167) argumenterer at der regionene har mer selvstyre vil innbyggerne ha en større mulighet til å delta politisk, og politikerne vil derfor være mer åpne for å inkludere innbyggerne i beslutningsprosessen. De

beskriver også Norge som et land med høy grad av regionalt selvstyre, i form av budsjett og tjenesteytelse.

Oppsummert vil politikeren spille en sentral rolle i implementeringen av mini publics inn i politikken. Hvorvidt de vil organisere eller legge til rette for mini-publics eller om de vil høre på anbefalingene som kommer fra slike initiativer (både arrangert av myndighetene eller andre organisasjoner) vil påvirkes av hva politikere syntes om initiativene. Det er derfor et behov for å utforske dette nærmere, og som bringer oss til neste del, hva syntes lokalpolitikere om mini publics?

3.3 Hva syntes lokalpolitikere om mini publics?

For at innbyggerne skal kunne tilegne seg autoritet over enkelte politiske forslag krever det at den eksisterende politiske eliten gir fra seg eller er villige til å dele på denne myndigheten (Smith 2009, 172). Politikernes håndtering av borgerpanelet kan altså, som nevnt, ha konsekvenser for effektiviteten til et panel og derav hvorvidt folk vil føle seg hørt i systemet (Karlsson 2012, 796). Altså, hvis anbefalingene ikke blir tatt i bruk og det ikke fører til noe konkret resultat, kan deltakerne av panelet anse tiden brukt som bortkastet (Copus 2003, 36). Konsekvensene av panelet har derfor potensiale til å gjøre situasjonen vondt verre. Som leseren husker vil en dermed se på politikeres holdninger som en betingelse for effektiviteten til en mini public (Copus 2003, 37). Ytterligere viser Klijn og Koppenjan (2002, 365) at selv om politikere ofte initierer deltakelsesfremmende ordninger, følger de dem sjeldent opp når ordningene er satt i gang. Det er derfor viktig å se nærmere på hvordan politikere anser borgerpanel samt hvordan de følger det opp.

Mini publics forstyrrer de tradisjonelle synene på politikk, og deres syn maktfordelingen, og har dermed potensiale til å undergrave rollen til de representative institusjonene (Setälä 2017, 851; Niessen 2019, 482). Introduksjonen av mini publics i det tradisjonelle politiske systemet kan da tenkes å bli mottatt ulikt av ulike politiske aktører (Niessen 2019, 482; Karlsson 2012, 800). Politikere har preferanser angående riktig myndighetsfunksjon, dette kan komme av egeninteresse eller ideologi, og det å delegerer beslutningskraft til innbyggerne er sjelden i deres interesse (Fournier et.al 2011, 146). Empiriske studier har vist blandede holdninger blant lokalpolitikere til initiativer som har som hensikt å øke den demokratiske deltakelsen (McKenna 2012, 103; Sønderskov 2018, 328). Blant annet er borgerpanel vist å være den

deltakelseskanalen som er minst likt blant politikere (Dubravka og Slijepčević 2018, 169). I Norge er de særlig lite likt sammenliknet med andre europeiske land (Sweeting og Copus 2013, 129).

På en side har en sett at politikere har respondert positivt til initiativene. Uten tilrettelegging og initiativtaking fra lokalpolitikere hadde ikke utbredelsen av alternative deltaksformer vært mulig (Karlsson 2012, 796). En kan derfor tenke at det er støtte blant lokalpolitikere for deltakelsesfremmende tiltak. På den andre siden kan en skepsis bli observert. Lokalpolitikere i Europa har blitt observert til å ha et tradisjonelt syn på lovgiving, ettersom alternative deltaksformer i stor grad er rådgivende og ikke utøver noen reel makt (McKenna 2012, 103). Det er derfor sannsynlig at anbefalingene fra panelet ikke blir tatt på alvor ettersom de ikke er bindende. På den andre siden kan en tenke at, som folkevalgte, er politikere en viktig del av representasjonsstrukturen, og det vil være logisk at de er skeptiske til endringer som beveger lokaldemokratiet vekk fra formelle institusjoner slik som stemming ved valg og beslutningstaking i rådhuset (Sweeting og Copus 2013, 121).

3.4 Hva påvirker politikeres holdninger til mini publics?

Da mini publics er, som forklart ovenfor, brukt for å inkludere befolkningen og å øke politisk deltakelse, vil det være interessant å ikke bare se på *hva* politikere syntes om demokratisk innovasjoner, men også *hvorfor*. Litteraturen gir overordnet tre hovedforklaringer på hva som påvirker holdningene til politikere; institusjonelle strukturer, personlige egenskaper, og demokratiforståelse. I tillegg til disse faktorene, argumenterer denne oppgaven at et borgerpanels oppbygging vil ha en påvirkende effekt på politikeres holdninger. Jeg vil dermed gå videre med å redegjøre for ulike aspekter ved mini publics som har en effekt, før delkapitlet går videre med å presentere de tre etablerte forklaringene hver for seg og hvordan de henger sammen.

3.4.1 Oppbyggingen til en mini public

Hvordan mini publics er designet er vist å påvirke hvordan deltakerne av panelet anser det, og hvor sannsynlig det er at de delta (Fung 2003, 346; Smith og Wales 2000, 60). I likhet vil det være rimelig å anta at dette forholdet eksisterer også hos politikere. Tidligere har de ulike designvalgene ved mini publics blitt gjort rede for, og med et så bredt spekter av hvordan en

mini public kan ta form vil det være nytteløst å skulle se på hva politikere syntes om borgerpanel uten å ta de ulike designvalgene i betraktning. Tidligere studier viser også at den institusjonelle oppbyggingen av en spesifikk deltakelsesform har en betydning på hvorvidt en politiker vil støtte det eller ikke (Copus 2003).

Med utgangspunkt i diskusjonen rundt konvensjonell og ukonvensjonell deltakelse kan det antas at det vil eksistere ett skille mellom hvorvidt politikere vil støtte deltakelsesformen eller ikke. Ettersom politikerne er vist å ofte inneha et tradisjonelt syn på politikk og politisk deltakelse, er det tenkelig at de er mer villige til å godta deltakelsesformer som allerede er innlemmet i institusjonene. En større undersøkelse av lokalpolitikere i Europa viser nettopp dette, der institusjonaliserte former for deltakelse opplever en større støtte enn andre former for deltakelse (Dubravka og Slijepčević 2018, 169; Copus 2003, 47). Dette skille møter en også med nyere måter for deltakelse. Ikke bare eksisterer skille mellom om deltakelsesformen er formelt innlemmet i den formelle beslutningsprosessen eller ikke. Men også på hvilken type informasjon deltakerne i en eventuelt mini public blir gitt. I en studie av politikeres støtte for e-demokrati i svenske kommuner, finner Åström og Granberg (2008) at politikerne kun var positive til denne nye formen for deltakelse om informasjonen gitt var basert på ekspertkunnskap. Favoriseringen av det etablerte er derav tydelig blant politikerne.

Det er definitivt et skille mellom deltakelsesformer som er besluttende og de som er rådgivende. Formene for deltakelse som er rådgivende myndighet opplever langt mer støtte blant politikerne (Niessen 2019; Åström og Granberg 2008). Dette kan igjen tenkes å være tilknyttet den tidligere diskusjonen rundt hvilken rolle politikerne selv anser at de har. Det er logisk at politikerne vil støtte et panel som kun er rådgivende, ettersom det ikke går på tvers av deres bestemmelsesmyndighet (Fournier et.al 2011, 146; McKenna 2012, 103).

Som diskutert ovenfor er politikere vant med å lytte til viljen til majoriteten, som er argumentet til at deltakelseskanaler som for eksempel folkeavstemning får høyere oppslutning fra politikere enn andre former for deltakelse. En representativ mini public vil i teorien representere befolkningens aggregerte vurderte mening. Det kan derfor argumenteres at politikere vil ha høyere tiltro til en mini public som er representativ enn en som ikke er det. Niessen (2019, 493) observerte dette i sin studie av politikeres holdninger til mini publics. Representativitet var én av to aspekter politikerne vektla ved en mini public. Det andre aspektet var deltakernes kapasitet til å utvikle en mening om – og bestemme – politiske saker. Befolkningens politiske

kompetanse er en klassisk debatt i statsvitenskapen. Schumpeter argumenterte, som kjent, følgende: «*the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field*» (sitert i Fishkin 2018, 144). Andre kritikere har fokusert på innbyggernes kapasitet til å delta i deliberative forum. Gjennom en rekke studier av ulike mini publics viser en derimot at i den rette kontekst finner en at befolkningen er mer enn kapable til å danne gjennomtenkte meninger rundt komplekse politiske saker (Fishkin 2018, 146; Beetham 2012, 60). Men som Niessen (2019) fant, kan ideen om den «uvitende innbygger» fremdeles være en forut antakelse blant den politiske eliten. Åström og Granberg (2008) fant liknende funn, der politikerne støttet demokratiske innovasjoner om informasjonen var basert på ekspertinformasjon. Igjen ser man en antakelse om at innbyggeren trenger støtte eller hjelp til å forme politiske meninger. Oppsummert kan en tenke at politikerne vil støtte et rådgivende panel rekruttert via tilfeldig uttrekk som blir gitt ekspertinformasjon.

3.4.2 Institusjonelle forklaringer

Det antatt at det institusjonelle rammeverket som omringer politikerne vil ha en effekt på hvordan de anser sin egen rolle, samt innbyggernes rolle i demokratiet (Denters og Klok 2013). Dette grunnet til at de lokale demokratiske institusjonene vil ha viktige følger for forholdet mellom politikerne og innbyggerne, og vil forme hvilke muligheter en lokalpolitiker har til å utføre en spesifikk rolle (Heinelt 2013a, 87). Dette kan dermed påvirke hvor politikeren selv anser at han eller hun hører til i systemet. Den institusjonelle forklaringen er for en stor del basert på ideen om representativt demokrati. De ulike institusjonelle rammeverkene vil tillate ulikt spillerom for politikerne til å handle. På grunnlag av dette kan en argumentere for at det også vil finnes et skille mellom politikernes holdninger til demokratiske innovasjoner og til i hvilken grad de tar de i bruk eller lytter til anbefalingene som kommer fra innbyggerne. Denters og Klok (2013, 676) identifiserte dette skille i sin undersøkelse, der politikerne i systemer med mer direkte demokrati betrakter deltakelse fra befolkningen høyt, men tar i mindre grad selv direkte kontakt med befolkningen.

En avgjørende institusjonell faktor kan være størrelsen på den kommunen en ser på (Denters og Klok 2013, 674). Det er intuitivt å tenke at det vil være større mulighet for å ta initiativ til å kontakte befolkningen i mindre kommuner, der avstanden og befolkningsmassen er mindre (Dahl og Tufte 1973). Men dette trenger ikke nødvendigvis å være tilfelle (Rose 2016, 174). Da en hyppig kontakt mellom politikere og befolkning kan reise etiske dilemmaer. Dog finner

tidligere studier lite bevis for dette i mindre kommuner (Rose 2016, 174). Gjennomgående ser man heller «en svekkelse av lokaldemokratiske forhold som en konsekvens av økende kommunestørrelse, i hvert fall sett fra innbyggerens ståsted» (Rose 2016, 174).

Denters og Klok (2013, 662) skiller mellom borgerdemokrati og partidemokrati, der borgerdemokrati inneholder egenskaper som vier mer oppmerksomhet til direkte demokrati, og dermed en direkte link mellom borgerne og politikerne. Hypotesen er dermed at i demokratier som lener mer mot borgerdemokrati vil politikerne søke mer råd fra innbyggerne. Resultatet fra studien avviser denne hypotesen, noe som betyr at desto mer direkte demokrati det er, desto mindre vil politikerne ha kontakt med borgere og grupper i samfunnet (Denters og Klok 2013, 673). Resultatene peker mot at politikere som opererer i institusjoner der partiene står sterkt vil være opptatt av å være lydør ovenfor befolkningen. Det vil dermed være grunnlag for å tenke at en vil finne at politikerne i Bergen, som i høy grad er preget av representative institusjoner, vil være åpne og positive til demokratiske innovasjoner som øker kontakten mellom politiker og innbygger. Heinelt (2013b, 645) finner derimot ingen sammenheng mellom institusjonelle faktorer og politikeres støtte til demokratiske innovasjoner.

3.4.3 Demokratiforståelse

I tråd med diskusjonen i kapittel 2, vil ulike forståelser av demokratiet ha ulike premisser eller ideer om hvor innbyggeren hører til i det demokratiske systemet. Det argumenteres derfor for at hvorvidt politikere er åpne for alternative deltakelsesformer har en sammenheng med hvilken demokratiforståelse den enkelte politiker besitter (Heinelt 2013b, 658). De to formene for demokratiforståelse: representativt demokrati og deltakende demokrati, skilles som nevnt nettopp ved hvilken rolle innbyggerne skal ha i et demokrati (Heinelt 2013b, 642). Representativt demokrati legger fokus på individets rett til å delta i valg og dermed lages politikk basert på aggregerte preferanser. Dette gir også innbyggerne mulighet til å holde de valgte ansvarlige for politikken deres. På den andre siden vektlegger deltakende demokrati innbyggernes aktive rolle i demokratiet (Heinelt 2013b, 641; Pateman 1970, 5). Deltakende demokrati anser ikke valgdeltakelse som tilstrekkelig for å opprettholde demokratisk legitimitet (Manin 1987, 352). En politiker som innehar en deltakende demokratiforståelse, kan dermed argumenteres for å være mer åpen for reform på det lokale plan i form av mer deltakelse. I tillegg vil en kunne si at, der demokratiforståelsen skiller mellom innbyggerens rolle vil den uunngåelig også skille mellom forståelsen av politikernes egen rolle i demokratiet. Det vil

derfor være viktig å inneha en forståelse av hvilken rolle politikerne selv mener de skal ha i demokratiet når en skal se på deres holdninger til borgerpanel.

Den lokale politikken i Norge blir styrt igjennom det representative demokratiet. Men det er ikke dermed bestemt at norske politikerne vil ha en demokratiforståelse basert på det representative demokratiets idealer. Som nevnt tidligere har noen empiriske studier vist at det institusjonelle rammeverket som omgir politikere ikke har en signifikant effekt på deres demokratiforståelse (Heinelt 2013b, 648). De to forståelsene skiller seg sterkt fra hverandre i deres syn på innbyggernes rolle i demokratiet, men de to konseptene er også tenkt til å kunne komplementere hverandre. En større inkludering av befolkningen og offentlig deliberasjon i enkelte deler av lovgivningsprosessen blir sett på som kompatibel med ideen av eksklusiv beslutningsmyndighet til de folkevalgte (Heinelt 2013b, 642). En vil dermed kunne forvente å finne flere ulike eller ikke tydelige demokratiforståelser i det samme politiske landskapet.

En tidligere undersøkelse av politikere og interessenters holdninger mot mini publics fant overordnende at de fleste deltakerne i undersøkelsen hadde positive holdninger mot mini-publics (Niessen 2019, 495). Videre ble det identifisert fire forskjellige tilnærminger til ordningen blant deltakerne: (1) Elitist: eliten burde egenrådlig ta politiske avgjørelser fordi de er mer opplyst enn den gjennomsnittlige borger og mer legitime på grunn av at de besitter et folkevalgt mandat. (2) Ekspert: eksperter på området burde bli konsultert i en politisk avgjørelse fordi de vet mest om det spesifikke området. (3) «(Re)connection»: mini publics tillater en gjenforening av borgere og politikken gjennom å vise hvor komplekse offentlige affærer er og bringer politikere nærmere folkets meninger. (4) Gjenoppfinnelse: mini-publics er en demokratisk oppfinnelse på lik linje med andre som kan bøte på det representative demokratiets gjeldene feil (Niessen 2019, 490).

Samtidig som en ser at grunnideene er de samme, gir denne tilnærmingen et mer nyansert bilde på debatten rundt demokratiforståelse enn det som er gjennomgått ovenfor. Der elitisk deler grunnverdiene i representative demokrati ved dets fokus på de folkevalgtes absolutte beslutningsmyndighet, ser en i de kategoriene som følger at folkets rolle i den politiske prosessen blir mer og mer akseptert. Denne kategoriseringen tillater å vise et mer nyansert bilde av rolle- og demokratiforståelsen.

3.4.4 Personlige egenskaper

Til slutt, med basis i annen litteratur om politisk kultur (Brady, Verba og Schlozman 1995) argumenterer jeg for at personlige egenskaper ved politikerne også vil kunne påvirke deres syn på deltakelsesfremmende tiltak. Politikere blir ofte vurdert som en aktør på makronivå når en undersøker konsekvensene av en mini public (Smith 2009; Fishkin 2018; Boulianne 2019). Dette unnlater å undersøke politikerne på individnivå. Ved å gjøre dette kan en gå glipp av verdifulle forklaringseffekter. Den følgende delen vil dermed undersøke forskjellige egenskaper og hvordan det har blitt argumentert for at de vil ha effekt. På grunnlag av tidligere empiriske studier vil *kjønn, alder utdanning, politisk tilhørighet, og tid i politikken* bli diskutert nærmere (Denters og Klok 2013; Heinelt 2013a, 2013b; Copus 2003; Niessen 2019).

Kjønn

Om kjønn har en innvirkning på politikeres holdninger er omdiskutert. Tidligere studier har funnet at kvinner har en tendens til å anse det å lytte til befolkningen som en viktig del av politikerrollen (Denters og Klok 2013, 674; Karlsson 2012, 807). Det har derimot også blitt vist at kvinner uttrykker at de syntes det er vanskelig å handle i samsvar med innbyggernes ønsker. På den andre siden har andre argumentert for at kjønn ikke har noen effekt på politikeres holdninger (Niessen 2019, 493). Denne uenigheten gjør det både interessant og relevant å inkludere kjønn videre i analysen i oppgaven.

Alder

Basert på teorien om generasjoner (altså aldergrupper), kan det være grunn til å tro at alder vil påvirke en politikers syn på sin egen rolle og hvilken grad av innbyggerdeltakelse de vil anse rimelig (Heinelt 2013b, 87). Forskjellige aldersgrupper har ikke bare forskjellige historiske og sosiale opplevelser, men de har også tolket disse opplevelsene kollektivt og derav dannet seg et eget verdensbilde. Et slikt verdensbilde kan påvirke den enkeltes syn på innbyggerdeltakelse. Av tidligere empiriske studier har det blitt funnet en sammenheng mellom alder og demokratiforståelse, der eldre politikere har en større tendens til å støtte det representative demokratiet, mens de yngre heller mer mot det deltakende demokratiet (Heinelt 2013a, 658). Andre studier har derimot ikke funnet denne effekten (Niessen 2019, 493). I likhet med *kjønn*, gjør denne uenigheten det interessant og relevant å inkludere alder videre i analysen i oppgaven.

Utdanning

I likhet med andre personlige egenskaper er det tenkt at utdanningen til en enkelt politiker kan gi utslag på vedkommendes syn på økt deltakelse blant befolkningen i den demokratiske prosessen. Utdanning har blitt argumentert for å påvirke politisk engasjement og det Brady, Verba og Schlozman omtaler for «civic skills» (1995, 271). Utdanning er også en av de mer sentrale variablene når en diskuterer sosioøkonomiske faktorer mer generelt (Wolfinger og Rosenstone 1980). Empiriske studier av politikeres holdninger har derimot gitt varierende resultat. Der enkelte finner at det har en effekt (men veldig svak) (Denters og Klok 2013, 672) og enkelte ikke (Karlsson 2012, 804). I større kvantitative studier ser en at utdanning har en svak negativ effekt, noe som peker mot en tendens der høyere utdannede viser mindre engasjement for innbyggerdeltakelse enn andre politikere (Denters og Klok 2013, 672).

Politisk tilhørighet

Politikere er privatpersoner og politisk aktører samtidig. Der det er funnet at personlige egenskaper trolig vil påvirke deres holdninger, er det også grunn til å argumentere for at deres politiske tilhørighet vil påvirke deres holdninger til alternativ deltakelse. Politisk tilhørighet er en del av en persons idegrunnlag. Men i politikernes tilfelle er de både representant for folket og for partiet de tilhører (Copus 2003, 37). Det er derfor tenkelig at det politiske grunnlaget til partiene vil ha en effekt på deres syn på mini publics.

Store deler av litteraturen har funnet at det eksisterer et høyre/venstre skille blant politikernes holdninger til politisk deltakelse (Copus 2003, Niessen 2019, Heinelt 2013a, 2013b). Empiriske studier har funnet at politikere i undersøkelsen som hadde en mer tradisjonell tilnærming hadde en tendens til å være tilknyttet partier lengere til høyre, mens politikere som hadde en innovativ tilnærming hadde en tendens til å være tilknyttet partier lenger til venstre (Niessen 2019, 493). Ytterligere er det ikke bare *hvor* på høyre-venstre skalaen en plasserer seg som er viktig, men Heinelt (2013b, 658) fant at også at desto mer bestemt en politiker plasserer seg på høyre-venstre skalaen, desto mer har politikerne en tendens til å støtte ideene bak det representative demokratiet. Altså vil en sterk ideologisk plassering samsvare med representative verdier. Tross disse forskjellene er det dog en generell enighet blant politikerne at innbyggerne burde kunne uttrykke sin mening i lokaldemokratiet (Copus 2003, 38).

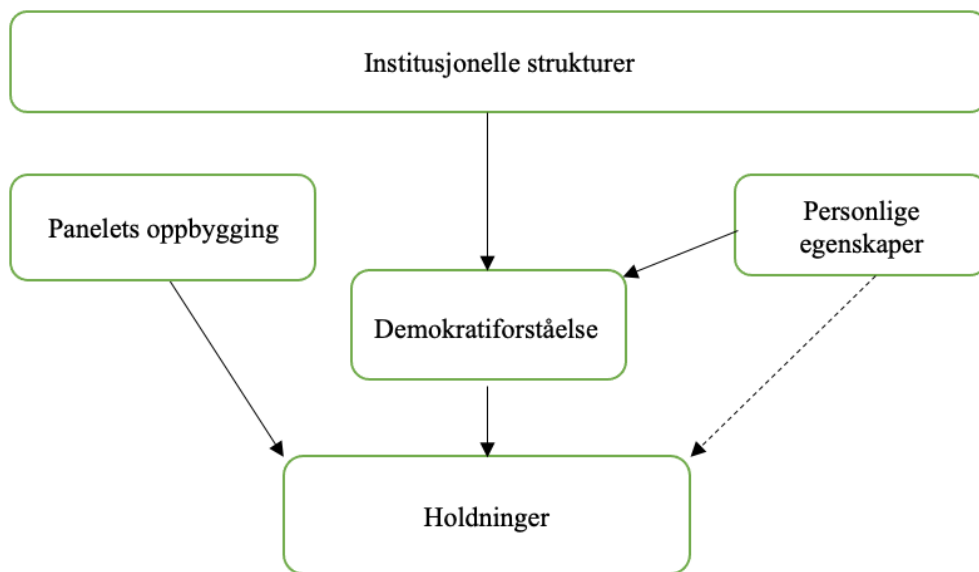
Gjenvalg

Det anses at politikere vil handle som en rasjonell aktør og vil støtte en *mini public* om det er av nytte for han eller henne. De vil ikke gi over den myndigheten med mindre de antar at forsøket mislykkes eller at utfallet vil samsvare med egne interesser (Fournier et.al 2011, 146). Det kan argumenteres at hvorvidt politikere stiller til gjenvalg vil påvirke deres holdninger til demokratiske innovasjoner. Som diskutert ovenfor kan slike innovasjoner ha mulighet til å øke tilliten til politikerne og legitimiteten til beslutninger tatt med hensyn til folkets anbefalinger. Politikere som ikke stiller til gjenvalg kommer ikke til å bli påvirket av utfallet av borgerpanelet, og det kan dermed argumenteres at de vil være mer positive til en slik innovasjon. I likhet, kan politikere dermed antas å støtte et slikt tiltak for å øke egen popularitet ved neste valg. En vil derimot kunne tenke seg at denne effekten vil være sterkere i systemer med majoritetsvalg, da dette valgsystemet har en tendens til å ha et høyere individfokus. Ettersom Norge har pluralitetssystem, der partiet er i sentrum (Denters og Klok 2013, 669) kan en tenke seg at denne effekten vil være svakere.

3.5 Hvordan henger det sammen og hva kan vi forvente?

Etter teorigjennomgangen er det dannet et bilde av hvordan politikere vil anse og forholde seg til deltakelsesfremmende innovasjoner og hva som kan påvirke det. En kan argumentere for at ikke alle forklaringene som er diskutert vil ha en direkte innflytelse på politikeres holdninger, og at forholdet mellom de heller vil være mer komplisert. Heinelt (2013a, 633) argumenterer for at holdningene deres til deltakelsesfremmende tiltak er avhengig av deres demokratiforståelse som igjen er påvirket av institusjonelle og personlige egenskaper. Altså, det vil være logisk å tenke at personlige egenskaper i seg selv ikke direkte påvirker holdningene en har til borgerpaneler, men at det påvirker hvor en selv tenker at en hører til i systemet. Disse holdningene har vi sett stammer i stor grad fra demokratiforståelsen den enkelte politiker besitter. Dermed kan det tenkes at demokratiforståelsen blir påvirket av personlige egenskaper, som igjen påvirker hvilke holdninger en har til borgerpanel. Det samme gjelder som nevnt for institusjonelle strukturer. Som diskutert ovenfor vil de institusjonelle rammene påvirke handlingsrommet til politikerne og hvilken rolle de selv har. Dette har potensiale til å påvirke demokratiforståelsen deres, en aktør i et system sterkt preget av representativt demokrati vil være mer sannsynlig til å anse innbyggerens politiske rolle som begrenset til valgdeltakelse. Dernest vil institusjonelle strukturer forme alle rammer og synspunkt en har om riktig myndighetsutøvelse og den har derfor blitt tildelt en større overordnet plass i modellen.

Ytterligere vil det anses at panelets oppbygging vil ha en direkte effekt på deres synspunkter om borgerpanel. På bakgrunn av dette vil en forvente en sammenheng som den vist i figur 1.



Figur 1: Teoretisk modell av politikeres holdninger til borgerpanel (tilpasset modell fra Heinelt 2013a).

Dette er en forenklet modell av en hypotetisk virkelighet og i komplekse politiske systemer vil det derimot alltid være vanskelig å spore direkte effekt av et enkelt input eller tiltak (Goodin og Dryzek 2006, 238). Det vil derfor tenkes at det i likhet med de nevnte eksemplene vil være vanskelig å kunne se en direkte effekt av en av forklaringene på den avhengige variabelen. Oppgaven forutsetter at det vil eksistere lite variasjon i forklaringene *institusjonelle strukturer*, *panelets oppbygging* og *demokratiforståelse* da dette er en casestudie av en enkelt case. Alle aktørene inkludert i studien vil handle innenfor de samme institusjonelle rammene og med relativ lik bakgrunn fra Norge og Bergen. Særlig *institusjonelle strukturer* vil ikke oppgaven utforske nærmere da hele utvalget i denne oppgaven operer innen samme institusjonelle struktur, den vil heller bli sett i sammenheng med *demokratiforståelse*, da ble det etablert ovenfor at det vil alltid eksistere variasjon av hvordan politikere anser innbyggerens plass i demokratiet, selv innad i et politisk system, derfor vil være grunnlag for å undersøke *demokratiforståelse*. Liknende vil politikerne kun forholde seg til ett borgerpanel, men da det kan være ulike aspekter ved panelet som politikerne kan ha ulike synspunkter på, vil det antas å være variasjon også her. Til slutt, vil *personlige egenskaper* derimot antas å ha størst variasjon.

Når jeg nå skal gå videre i oppgaven og undersøke hva lokalpolitikere syntes om borgerpanel og hvordan de så på anbefalingene fra panelet, kan en fremme noen forventninger til funn utfra den foregående teoridiskusjonen. Først, Byborgerpanelet ble initiert av politikerne selv (etter anbefaling fra Lokaldemokratiutvalget). En vil dermed anta en overordnet positiv holdning blant politikerne. For det andre er Byborgerpanelet utformet som et rådgivende borgerpanel, som er rekruttert via tilfeldig uttrekk, og det ble gitt ekspertinformasjon. Disse tre forholdene ved panelet gjør det rimelig å forvente at politikerne vil se på Byborgerpanelet som et positivt tilskudd. For det tredje, politikerne som er inkludert i oppgaven operer som nevnt innen et system sterkt preget av representative idealer og sterke partier. Der det representative demokratiet ble argumentert å være motstridende med idealene til det deltakende demokratiet ville en basert på dette forvente en skeptisk tilnærming. For det fjerde, forventes det at trekk ved personene vil påvirke hvordan de anser panelet. Basert på teori presentert i dette kapitlet forventes det at eldre politikere, høyt utdannede, menn, politikere som plasserer seg på høyresiden og politikere som stiller til gjenvalg vil være mer negative.

4.0 Metode og data

I dette kapittelet vil jeg presentere og diskutere oppgavens metodiske tilnærming. Som følge av mangelen på utbredt teori om politikeres holdninger til borgerpanel tas det i bruk et casestudiedesign. Oppgaven er en casestudie av en typisk case som innehar de grunnleggende elementene oppgaven ønsker å undersøke. For å få bredere kunnskap om temaet ble det tatt i bruk metodetriangulering og gjennomført to ulike datainnsamlinger. Datagrunnlaget i denne oppgaven vil altså bestå av primærdata fra en spørreundersøkelse blant Bergens lokalpolitikere og et antall kvalitative dybdeintervjuer (6) av nøkkelpersoner. Her blir spørreundersøkelse tatt i bruk for å undersøke de mer generelle holdningene til Bergens lokalpolitikere om Byborgerpanelet 2018 og borgerpanel generelt, og intervjuene for å undersøke nærmere holdningene som ble vist fra spørreundersøkelsen og argumentene bak disse holdningene. Videre vil dette kapitlet ta for seg de teoretiske fordelene og ulempene ved å kombinere metoder, begrunne valg av case, og utforming og planlegging av spørreundersøkelsen og intervjuene. Til slutt går jeg gjennom hvordan dataene er analysert.

4.1 Casestudie

I likhet med tidligere studier på feltet (Niessen 2019; Farrel, Suiter og Harris 2018) tar jeg i bruk et casestudiedesign for å belyse oppgavens problemstilling. En casestudie defineres som en intensiv studie av en enkelt enhet der formålet er å gi innblikk til et større utvalg av (lignende) enheter (Gerring 2004, 342). Metodens fokus på et fåtall eller en enkelt enhet gjør den egnet til teorigenererende og induktive studier (George og Bennet 2005, 5). Casestudier er derfor ofte brukt på felt der det er gjort lite, eller manglende forskning fra før (Pepinsky 2019, 193). Jeg argumenterer dermed for at en casestudie er fordelaktig for å undersøke oppgavens problemstilling, da det er gjort relativt lite tidligere forskning på politikeres holdninger til borgerpanel (Niessen 2019, 484).

George og Bennet (2005, 19) argumenterer at en av de største styrkene ved casestudier er dets evne til å oppnå konseptuell validitet og derav unngå konseptuell strekking («conceptual stretching»). Ved å se på kun en enhet kunne jeg bruke konsepter og begreper som best forklarer mini publics og politikeres holdninger til dem. Og dermed måler det jeg vil måle, som vil øke prosjektets interne validitet. Videre tillater casestudier innblikk i kausale forhold mellom et utfall og dets tenkelige effekt. Det gir dermed også en mulighet til å vurdere mer komplekse

kausalforhold (Gerring 2004, 349; George og Bennet 2005, 21). Samtidig finnes det begrensinger ved casestudier en må være bevisst på. Først, der en fokuserer på et mindre antall enheter, vil det naturlig nok vær svært viktig å vite hvilke enheter man velger ut og på hvilke grunnlag. Generelt er kvalitativ forskning svært preget av casevalg. Det var derfor viktig i denne oppgaven å være klar over hva det er jeg vil finne, da dette vil forme kriteriene for casevalget senere (Ragin og Amoroso 2019, 105). Kriteriene for casevalg i denne oppgaven kommer jeg tilbake til senere. Videre er en vanlig kritikk rettet mot casestudier deres mangel på representativitet (Gerring 2004, 348; George og Bennet 2005, 30). Casestudier ofrer ofte enkelhet («parsimony»), noe som vil gjøre det vanskelig å kunne sammenlikne funnene på tvers av enheter eller å påstå at funnene gjelder for liknende enheter. Denne kritikken er særlig rettet mot studier som inneholder kun én analyseenhet. For å unngå dette har jeg valgt å undersøke min problemstilling ved å ta i bruk to metoder. Dette fordi en enkelt enhet vil ofte inneholde mer enn én observasjon (Gerring 2009, 21). En casestudie utelukker altså ikke høy N; den utelukker kun N på tvers av enheter (Gerring 2004, 344). Dermed kan en ved å gå ned et nivå i analysen, slik som i denne oppgaven, gjøre opp for deler av kritikken rettet mot enkle casestudier (George og Bennett 2005, 32).

Først, utforsker jeg *hva* politikerne syntes om borgerpanel. Gerring (2012b, 732) argumenterer for at *hva*-spørsmål best besvares med en deskriptiv tilnærming. Samtidig ser jeg nærmere på *hvorfor* politikerne mener det de gjør om demokratiske innovasjoner. Som nevnt tidligere, fremheves ofte kvalitative forskningsmetoder som best egnet for å undersøke kausalmekanismer (Gerring 2004, 348). På dette grunnlaget vil oppgaven besvare disse to spørsmålene med to ulike metoder: kvantitativ spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer. Denne typen forskningsdesign blir omtalt som metodetriangulering. Metodetriangulering innad i en case innebærer at en anvender ulike metoder for å et mer helhetlig innblikk i en enkelt case (Gerring 2012a, 385; Ryen 2002, 199). Ved å anvende flere metoder kan én metodes styrker kompensere for den andres svakheter og dermed styrke funnene og validiteten til påstandene som blir lagt frem. Å tilegne seg dypere kunnskap om en case som en ellers ikke ville ha hatt, regnes som en av hovedstyrkene til metodetriangulering (Kuehn 2013, 53; Lieberman 2015, 240; Ragin 1989, 69).

Samtidig er det flere ting en bør være oppmerksom på når man anvender flere metoder innad i samme design. En vanlig kritikk er at metodene som kombineres ofte baserer seg på ulike antakelser og ontologiske grunnlag, og vil derfor være vanskelig eller umulig å kombinere på

en måte som vil øke kunnskap om ett og samme spørsmål (Beach 2019, 164; Rohlfing 2008, 149). Altså, der det tas i bruk flere metoder kan det sås tvil om de faktisk blir integrert til ett felles design eller om studien bare bruker flere metoder. Det er også lagt vekt på at i metodetriangulering er ofte bruken av metoder ujevn; altså vil én av metodene fungere som hovedinstrument i analysen og den andre metoden vil ta en sekundær rolle i prosjektets helhet (Ahmed 2019, 117). I denne oppgaven sammenligner jeg resultater fra ulike grupper/utvalg, hvilket kan anses som en svakhet i oppgaven. Samtidig er metodetriangulering ofte brukt for å validere funn. I denne oppgaven utfyller metodene hverandre, ved at hensikten bak intervjuene er å tilføre mer dybde og sikre robuste funn fra spørreundersøkelsen. Dermed kan det at det er gjennomført to datainnsamlinger styrke oppgavens interne validitet da det gir mer datamateriale og dypere forståelse av fenomenet av interesse.

4.1.1 Casevalg

Valg av case er en av de første og viktigste stegene i en casestudie. Casen i en lav-N eller enkelt casestudie skal spille en stor rolle; den skal representere en større enhet caser som ofte er mye større en casen i seg selv (Seawright og Gerring 2008, 294). Casen som er valgt for å undersøke oppgavens problemstilling er en typisk case, som betyr at casen er et eksempel på hva som bli regnet som et typisk sett av verdier, gitt en generell forståelse av fenomenet (Seawright og Gerring 2008, 297). En typisk case blir derfor også ofte kalt en representativ case, ettersom den ville inneha kvalifikasjoner som gjør den egnet til å representere et gitt fenomen. Dette tillater en å kunne utforske nye kausalmekanismer. Denne typen casevalg blir ofte brukt i induktive studier der casen er valgt på et sett med deskriptive kriterier, som en deretter kan forsøke å identifisere kausalsammenhenger i (Seawright og Gerring 2008, 294). Kriteriene satt for valg av case i denne oppgaven baserte seg på teorien diskutert i kapittel 3 og var som følger: et borgerpanel («citizen jury»), tilfeldige uttrukne deltakere, initiert av politikerne selv, og på lokalt nivå. Byborgerpanelet 2018 innehar alle de nevnte kriteriene og ble dermed ansett som en passelig case for denne oppgaven.

4.2 Data og innsamling

Oppgavens datagrunnlag består av primærdata fra en spørreundersøkelse og et mindre antall intervjuer. Videre vil jeg presentere fremgangsmåte, design og innsamlingsprosessen til dataene i oppgaven. Først vil jeg redegjøre for spørreundersøkelsen, ettersom den legger grunnlaget for hvilke holdninger som vil utforskes nærmere i de kvalitative intervjuene.

4.2.1 Spørreundersøkelse

I første del av prosjektet ble det sendt ut en spørreundersøkelse til 68 bystyrepolitikere i Bergen. Dette ble gjort for å undersøke de mer generelle holdningene til borgerpanel blant politikerne. Mer spesifikt omhandler undersøkelsen politikernes kjennskap til Byborgerpanelet, syn på vurderingene fra Byborgerpanelet og hvordan de tenker de skal håndteres, samt mer generelle spørsmål om deltakerne (se spørreskjema i vedlegg A). Spørreundersøkelsen er en elektronisk tverrsnittsundersøkelse, altså at den samler inn data fra utvalget på et enkelt tidspunkt (Stockemer 2018, 31). Dataen ble samlet inn og analysert med bruk av det nettbaserte surveyprogrammet Surveyxact. Fordelen med spørreundersøkelser er at det tillater en å se sammenhenger mellom X og Y. Samtidig er en av de større svakhetene til denne metoden er at den ikke fanger opp kausalmekanismer, altså om det er X som påvirker Y, eller hvordan de påvirker hverandre (Stockemer 2018, 31). Spørreundersøkelse vil derfor være av nytte å ta i bruk i denne oppgaven for å undersøke forholdet mellom variablene presentert i oppgavens teoretiske modell (se delkapittel 3.5). Samtidig medfører de generelle svakhetene til spørreundersøkelse som metode et behov for å gjøre intervjuer, som blir presenteres nedenfor.

Utforming av spørreskjema

Spørsmålene i spørreundersøkelsen er basert modellen presentert i kapittel 3 (se vedlegg A for spørreskjema). Under selve utformingen av spørreskjemaet er det en rekke ting som er blitt tatt hensyn til. Først skal språket og formuleringene være enkle og forståes av alle på lik måte (Krosnick og Presser 2010, 264). Underveis i konstruksjonen ble spørreskjemaet kontinuerlig testet ut av medstudenter og venner for å forsikre om at spørsmålene er forståelig også for de som ikke har så mye kjennskap til temaet fra før. I likhet med spørsmålene skal alternativene være lette å forstå og være fullstendige og gjensidig utelukkende (Krosnick og Presser 2010, 264). Majoriteten av spørsmålene i spørreundersøkelsen er lukkede spørsmål, hvor deltakeren får et sett med svaralternativer å velge mellom. Dette begrunnes med at lukkede spørsmål ofte

er mer presise enn åpne spørsmål og derfor har en økt sannsynlighet til å kommunisere den eksakt samme forståelsen for alle deltakerne (Converse og Presser 2011, 3). I likhet var det et høyt fokus i konstruksjonen av spørsmålene at de ikke skulle være ledende. Rekkefølgen på spørsmålene kan også ha en betydning for om spørreskjemaet er enkelt å gjennomføre for deltakeren, og kan derav minske risikoen for målefeil (Krosnick og Presser 2010, 264). Spørreundersøkelsen startet dermed med enkle spørsmål, slik som personlig informasjon. Videre bør spørsmål som omhandler de samme temaene være samlet, og bør gå fra generelle spørsmål til mer spesifikke innad i temaet (Krosnick og Presser 2010, 264; Stockemer 2018, 38). Når disse hensynene er tatt vil spørreundersøkelsens reliabilitet øke.

Rent praktisk er undersøkelsen bygd opp slik at den starter med spørsmål om bakgrunnen til deltakeren, slik som alder og utdanning. Disse spørsmålene har utgangspunkt i diskusjonen rundt hvordan politikernes personlige egenskaper kan påvirke deres holdninger til deltakelsesfremmende innovasjoner, som forklart tidligere (delkapittel 3.4.4). Videre tok spørsmålene for seg politikernes kjennskap til Byborgerpanelet 2018 før spørsmålene spør mer spesifikt om hvilke meninger de har rundt bruken og hensikten til Byborgerpanelet. Spørsmålenes hensikt er å fange opp politikernes overordnede syn på Byborgerpanelet. Deretter rettes spørsmålene mot vurderingene fra panelet. Her ble deltakerne spurt om hvordan de syntes vurderingene fra borgerpanelet burde bli håndtert, samt å ta stilling til de spesifikke vurderingene. Anbefalingene ble presentert som påstander de skulle si seg enig eller uenig i. Disse spørsmålene har som hensikt å fange opp informasjon angående *panelets oppbygging* i den teoretiske modellen presentert tidligere (delkapittel 3.5). Spørreundersøkelsen avsluttet med et spørsmål der deltakerne tar stilling til påstander som tar for seg innbyggerens rolle i demokratiet. Dette spørsmålet er inkludert for å fange opp deres meninger om innbyggerdeltakelse generelt, og har som tenkt hensikt å kunne gi overordnet informasjon om *demokratiforståelse* som forklart i teorikapitlet (delkapittel 3.4.3) og presentert i figur 1. Flertallet av svaralternativene ble gitt i form av en Likert Skala, som er en av de mest utbredte ordinære variablene i spørreundersøkelser og er ofte brukt for å fange opp meninger, fikk respondentene svaralternativer fra *helt enig* til *helt uenig*, samt *vet ikke*. Særlig den siste kategorien er omstridt i litteraturen, da den gir en enkel utvei og deltakere ofte velger denne ettersom det er mer komfortabelt, er den inkludert her slik at deltakerne ikke skal føle seg presset til å mene noe der de ikke har en mening (Stockemer 2018, 45).

Utvalg

I spørreundersøkelsen vil en som regel trekke et utvalg ut av en større populasjon. For denne undersøkelsen er hele populasjonen invitert til å delta, med unntak av de som ikke hadde offentliggjort e-postadresser. Undersøkelsens målgruppe ble, med bakgrunn i oppgavens problemstilling, valgt ut på følgende kriterier: (1) om de var politikere i Bergen og (2) om de var folkevalgte i tidsrommet da Byborgerpanelet ble utført. Populasjonen består derfor av lokalpolitikere som satt i bystyret fra 2015 til 2019 i Bergen. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 68 tidligere bystyrerepresentanter i Bergen. Av de som mottok undersøkelsen var det 22 som svarte. Det var enkelte skjevheter i utvalget, da det var en overvekt av menn og politikere fra Arbeiderpartiet (mer om dette i kapittel 5.2).

4.2.2 Kvalitative intervjuer

Den andre delen av datainnsamlingen består av seks kvalitative intervjuer (se tabell 2). Dybdeintervju ble tatt i bruk på bakgrunn av at problemstillingen krever mer dybde enn det spørreundersøkelsen kan tilby. Kvalitative intervjuer tillater en å tilegne en dypere kunnskap om hva politikere tenker om borgerpanel og *hvorfor*. Resultatene fra spørreundersøkelsen ble analysert i forkant av intervjuene og interessante problemstillinger bidro i intervjuguidens utforming. Intervjuet vil belyse ulike aspekter politikerne anser som viktig. Denne delen vil også kunne adressere nærmere den andre delen av forskningsspørsmålet, altså om hvordan de håndterte anbefalingene fra panelet og brukte de i beslutningstakingsprosessen.

Samtidig er det flere ting en må være klar over når en tar i bruk intervjuer som forskningsmetode. Intervju som forskningsmetode blir kritisert da det blir ansett som kun en gjenspeiling av samtidstrender (Yeo et.al 2014, 181). Ved kvalitativ datainnsamling vil det også være vanskelig å skille forskeren fra analysen, og dataene må derfor tolkes med forsiktighet (Yeo et.al 2014, 181). Videre ble det dermed vektlagt gjennomgående å analysere og tolke dataene ut ifra kontekst og på en måte som anerkjenner at dataene er vitnesbyrder samt at de kan være preget av intervjueren og derav alltid vil ha en grad av partiskhet. For å gjøre denne prosessen lettere vil en være avhengig av at intervjuguiden tillater deltakeren å svare på spørsmålene på en mest mulig objektiv måte.

Utforming av intervjuguiden

Hensikten med å gjennomføre dybdeintervjuer er å tilegne breddeinformasjon av et sett med sentrale temaer, samt dybde innenfor de temaene (Yeo et.al 2014, 190). Intervjuguiden må derav gjenspeile denne hensikten med spørsmål som tillater intervjueren å tilegne seg informasjonen som er nødvendig, samtidig som deltakeren føler seg komfortabel. Hvordan spørsmålene er formulert, og rekkefølgen på spørsmålene, kan ha stor innvirkning på hvordan informanten opplever intervjuet. Som diskutert ovenfor er det viktig å ikke starte intervjuet med for tunge og vanskelige spørsmål, ei heller avslutte med det. Å avslutte intervjuet med vanskelige eller personlige spørsmål kan få deltakeren til å føle seg ukomfortabel. Det ble derfor tatt hensyn til dette når intervjuguiden ble utformet (se intervjuguide i vedlegg C).

Tematikken i intervjuguiden ble bestemt på bakgrunn av teorien diskutert i kapittel 3, oppgavens teoretiske modell og funn fra spørreundersøkelsen. Intervjuet starter med en innledning der prosjektet og tematikken blir forklart, samt informasjon om personvern. Her er det også mulighet for informanten å stille spørsmål. For å tilegne informasjon om hva politikerne syntes om panelet, baserer spørsmålene i intervjuguiden seg i store deler på panelets design og ulike aspekter ved borgerpanel. Spørsmålene i de tre første kategoriene er stilt i tråd med teori om hvordan panelets oppbygging påvirker politikernes syn på det aktuelle panelet og har derfor som tenkt hensikt å gi innsikt i variabelen *panelets oppbygging* som er presentert i oppgavens teoretiske modell (Niessen 2019; Åström og Granberg 2008; Fournier et.al 2011; McKenna 2012). Etter introduksjonen starter intervjuet dermed med spørsmål om Byborgerpanelet, altså *Kunnskap om Byborgerpanelet*. Denne delen ble inkludert for å kunne kartlegge hvor mye kunnskap informantene har om temaet intervjuet gikk mer inn på spesifikke emner rundt Byborgerpanelet. Her ble informantene også spurt om å gjøre rede for den politiske prosessen, og gi et nærmere innblikk i motivasjonen bak å danne panelet. Guiden går deretter over til *Mening om Byborgerpanelet*, der informantene får spørsmål om hva de tenker om prosessen og Byborgerpanelet etter at det har blitt gjennomført. Deretter ble kategorien *Bruk i beslutningsprosessen* inkludert for å kunne belyse den andre delen av oppgavens problemstilling. Nærmere gikk spørsmålene ut på hvilken plass informantene mener at slike paneler skal ha i beslutningsprosessen. Informantene fikk også mulighet til å gjøre rede for hvordan de selv jobbet med anbefalingene fra panelet. Til slutt ble det spurt om temaet *Samhandling med befolkningen*. Denne delen av intervjuet tar for seg hvordan informanten ser for seg at forholdet mellom politikere og innbyggerne skal være og om de mener politikere

burde ta mer initiativ til innbyggerinvolvering. Dette ble inkludert for å kunne få en bedre forståelse om hvordan politikerne selv tenker at den beste måten å samhandle med innbyggerne og hvordan det tradisjonelt har vært før de initierte Byborgerpanelet og er tenkt å gi innsikt i politikernes egen demokratiforståelse slik som fremstilt i oppgavens teoretiske modell. Avslutningsvis fikk informantene mulighet til å komme med innspill de selv følte var relevant som ikke hadde blitt tatt opp enda.

Utvalg

Informantene til intervjuene ble valgt ut via strategisk utvalg, altså at de ble valgt på bakgrunn av enkelte felleskarakteristikker (Stockemer 2018, 63; Ritchie et.al 2014, 113). Denne måten å gjøre utvalg på er nyttig når studien krever informasjon om en enkelt gruppe. Når en gjør strategisk utvalg er det viktig å ta hensyn til to ting: sørge for at nøkkelegenskapene en er ute etter å undersøke er til stede, og at det er nok variasjon innad i utvalget slik at en faktisk kan undersøke de nøkkelegenskapene en er ute etter (Ritchie et.al 2014, 113). På bakgrunn av oppgavens problemstilling ble utvalget valgt på følgende kriterier: (1) de er lokalpolitikere i Bergen, (2) de satt i Bergens byråd/bystyret i perioden 2015-2019. Utvalget består altså av 3 byråder, gruppeledere for posisjon/opposisjon i bystyret i perioden 2015-2019, samt en sentral administrativt ansatt. Byrådet ble valgt ut som aktuelt da det var de som mottok selve anbefalingene, samt fattet beslutningen om at det skulle dannes et borgerpanel (bystyresak 235/18). Det tenkes dermed at de vil sitte med informasjon som vil være nyttig for å besvare oppgavens problemstilling. For å kunne få jevn og nyansert informasjon ble det valgt ut byråder med ulike funksjoner i byråder, som utøvde forskjellige funksjoner i prosessen. Samtidig var det av interesse å få synspunktene fra bystyret, og da spesielt også opposisjonen. I intervjuprosessen ble det også klart at administrasjonen hadde en stor rolle i håndteringen av Byborgerpanelet, av denne grunn ble det også intervjuet sentral administrativt ansatt. Invitasjon til intervju ble sendt ut med et informasjonsskriv godkjent av NSD.

Tabell 2: Oversikt over informanter

	Posisjon	Dato for intervju	Intervjuform
Informant 1	Posisjonspolitiker - byråd	15. februar 2021	Telefon
Informant 2	Posisjonspolitiker - byråd	29. januar 2021	Fysisk
Informant 3	Posisjonspolitiker - byråd	01. mars 2021	Digitalt
Informant 4	Posisjonspolitiker - bystyret	09. februar 2021	Digitalt
Informant 5	Opposisjonspolitiker - bystyret	17. mars 2021	Digitalt
Informant 6	Administrativt ansatt	17. mars 2021	Digitalt

4.3 Etske hensyn

Etske hensyn i kvalitativ forskning på individnivå bør ha et spesielt fokus (Webster, Lewis og Brown 2014, 78). Mindre utvalg og behandling av personverndata gjør at etisk praksis bør stå i fokus. Politiske oppfatninger er etter personvernoppfatningen ansett som sensitive data, og må derfor behandles med særskilt hensyn (Datatilsynet 2019). Av denne grunn har dataene fra både surveyen og intervjuene blitt behandlet og oppbevart i UiBs løsning for behandling av personverndata, SAFE (Sikker Adgang til Forskningsdata og E-infrastruktur). Dataen fra intervjuene transkriberte jeg selv, og UiBs eget opptaksutstyr ble brukt for å ta lydopptak av intervjuene. Prosjektet, både spørreundersøkelsen og intervjuene, er vurdert og godkjent av NSD.

Som nevnt ovenfor fikk deltakerne/informantene til både spørreundersøkelsen og intervjuene utlevert et informasjonsskriv som informerte de om hensikten og målet til prosjektet og deres rettigheter som deltaker. Alle deltakerne måtte avgi samtykke (grunnet situasjonen med covid-19 ga de muntlig samtykke) for å delta og hadde rett til å trekke samtykke når som helst under studien. Videre har alle deltakerne også rett til å være anonyme i studien. Men på grunn av størrelsen på utvalget og at de deltar i rollen som folkevalgte kan ikke absolutt anonymitet garanteres. Deltakerne måtte derfor også samtykke til muligheten for å bli indirekte identifisert. Analysen streber etter å beholde deltakerne så anonyme som mulig. Til slutt, blir sitater brukt gjennomgående i resultatkapitlet for å underbygge argumentene i resultatkapitlet.

4.4 Vurdering av datamaterialet

Denne seksjonens hensikt er å vurdere svakhetene og styrkene i oppgavens datainnsamling og datamateriale.

Da casen omfatter politikere i Bergen sine holdninger, ble en spørreundersøkelse som inviterte alle bystyrepolitikere i Bergen i perioden 2015-2018⁸ invitert til å delta for å gi bredere informasjon over hva den gjennomsnittlige politiker i Bergen tenker rundt borgerpanel. For å innhente ytterligere informasjon om de kontekstuelle, kausale prosessene har jeg i denne oppgaven også gjennomført kvalitative intervjuer med elite-politikere i Bergen, valgt på bakgrunn av deres nære kobling til prosessen med Byborgerpanelet. Fordelen ved å intervjuer de mest sentrale personene i denne prosessen er at respondentene tenkes å ha god oversikt og kunne bidra med data som er sentrale for oppgavens tema, som vil øke validiteten til dataene.

En svakhet med oppgaven kan nettopp være det lave antall observasjoner i spørreundersøkelsen. Til tross for at spørreundersøkelsen hadde en svarrate på omkring 30 prosent, som er ganske normalt i denne typen studier, er utvalget i seg selv relativt lite. Dette kan ha mange grunner, som ikke er av direkte interesse i denne oppgaven. En potensiell ulempe undersøkelsen kan ha hatt som påvirket svarraten er at den foregikk over juleferien, hvor den kan ha forsvunnet for en del av deltakerne. Dette var likevel nødvendig for prosjektets fremdrift, da resultatene fra denne undersøkelsen skulle danne grunnlaget for intervjuene innenfor masteroppgaves tidsramme. På grunn av spørreundersøkelsens lave N kan den ikke si noe om sammenhengen i materiale og det er ikke sikkert at resultatet hadde vært det samme om det hadde vært flere deltakere med i undersøkelsene. Samtidig vil det være vanskelig å skulle generalisere funnene til andre situasjoner.

Ekstern validitet i intervjuene vil være lite hensiktsmessig å skulle strebe etter da en er ute etter dyptinngående kunnskap om temaet intervjuene tar for seg. Heller vil lokalpolitikernes erfaringer forhåpentligvis føre til et godt datagrunnlag som kan brukes til å videreutvikle teoretiske ideer (Ragin og Amaroso 2019, 104). All analyse i denne oppgaven vil dermed kun ta utgangspunkt i at det er aktuelt for gjeldene utvalg, hvorvidt disse resultatene er gjeldene utenfor utvalget vil ikke denne oppgaven kunne si noe om.

⁸ Med unntak av de som ikke hadde offentliggjort e-post.

Reliabilitet referer til datamaterialets pålitelighet (Grønmo 2004, 222), og vil anses høy dersom forskningsdesignet gir samme resultat om det gjøres flere ganger. Reliabiliteten til datamaterialet i denne oppgaven vil vurderes separat. Informantene har varierte posisjoner, og det er intervjuet personer fra bystyret, byrådet og administrasjon. Det ble tatt i bruk en intervjuguide for å gjenta den samme prosessen så likt som mulig. Det må derimot nevnes at intervjuene ble gjennomført på forskjellige plattformer. På grunn av covid-19 situasjonen ble de fleste intervjuene gjort digitalt, mens enkelte skjedde over telefon eller fysisk. Dette kan ha påvirket hvordan informanten svarte samt flyten i intervjuet generelt, og derav resultatene. Samtidig gjorde covid-19 situasjonen det mulig å få kontakt med politikere som ellers ikke ville vært tilgjengelige ettersom den hyppige bruken av videosamtaler under pandemien gjør det lettere å møtes digitalt. Kvalitative data omtales derimot uansett som fortolkende da analysen av dataene, i denne sammenheng hva de sa, vil bli tolket og gitt en mening av forskeren. Derfor blir sitater gjennomgående brukt i resultatdelen for å underbygge argumentene som følger.

Spørreundersøkelsens reliabilitet vurderes utfra variabelenes evne til å måle det den skulle, altså om det ikke er grunn til å anta målefeil. Designet av spørreundersøkelsen ble gjort på en slik måte at det skulle være enklest mulig for respondenten å gjennomføre undersøkelsen, for eksempel ved å etterstrebe at undersøkelsen skulle ha like svarkategorier. Det var én variabel i undersøkelsen som kan stilles spørsmål ved ettersom en av påstandene var negativt ladet hvorav resten var positivt. Dette kan skape målefeil i undersøkelsen. Det virker derimot ut ifra tolkningen av resultatene som om dette ikke var et problem for respondentene.

4.5. Analyse av data

Analysen av datamaterialene vil i tråd med prinsippene til metodetriangulering foregå i to steg. I første del ble spørreundersøkellesdataene fremstilt deskriptivt og ved hjelp av kryssanalyse og analysert derav. Analysen av dataene fra spørreundersøkelsen utgjør, som nevnt ovenfor, store deler av grunnlaget til intervjuguiden. Naturlig ble derfor intervjuene analysert i ettertid av spørreundersøkelsen. Intervjudataene ble analysert via en kvalitativ tverrsnittsanalyse. Styrkene og svakhetene med de respektive metodene blir diskutert nedenfor.

4.5.1 Spørreundersøkelse – deskriptiv analyse

Som nevnt tidligere har spørreundersøkelsen som formål å identifisere trender og generelle holdninger deltakerne innehar, dette er deskriptive spørsmål (Gerring 2012b, 722). Det vil derfor være hensiktsmessig å analysere og fremstille dataene deskriptivt, da oppgaven primært er interessert å se på fordelingen på enkelte variabler. Spørreundersøkelsen ble derfor analysert ved å lage frekvenstabeller av variablene. Det ble i tillegg gjennomført kryssanalyser av enkelte av variablene. Dette ble gjort for å undersøke *hvilke grupper* som svarte *hva*.

4.5.2 Intervju – kvalitativ tverrsnittsanalyse

Analysen av intervjudataene ble gjort gjennom det Spencer et.al (2014, 279) omtaler som en kvalitativ tverrsnittsanalyse (cross-sectional qualitative data analysis). Dette er en ofte brukt teknikk for å analysere intervju- eller andre former for kvalitative data. Tverrsnittsmetoden baserer seg på at forskeren bruker de samme klassifiseringene på hele datasettet for å tilegne seg en systematisk oversikt. Analysen grunner i stort i at den beveger seg fra data-basert beskrivende temaer, til mer abstrakte teoretiske temaer. Rasjonale i dette er sådan at man er ute etter å se, fremstille, eller forklare verdenen og forståelsen til menneskene de har intervjuet, og for å kunne gjøre dette må en forholde seg tett til de originale dataene (Spencer et.al 2014, 279). Fordelen med å bruke denne metoden er at de analytiske konseptene er grunnet i de originale dataene, isteden for å være forutinntatt. Dette minsker sjansen for å manipulere dataene, som igjen vil øke reliabiliteten til analysen. Ytterligere tillater denne metoden at hver enhet i analysen (hvert intervju) bli gitt den samme analytiske behandlingen (Spencer et.al 2014, 280). Spencer et.al (2014, 281) identifiserer to hovedfaser av analysen: datahåndtering, og abstraksjon og tolking.

I den første fasen av analysen gjorde jeg meg kjent med datamaterialet. Her ble det skapt et overblikk av innholdet og sammenhengene mellom det som er blitt sagt. Fra dette ble det dannet et innledende rammeverk der jeg konstruerte temaer som dataen kan organiseres innenfor. Dette rammeverket brukes for sortere dataene inn i en matrise, også kalt indeksering (se tabell 3). I semi-strukturerte intervjuer vil ofte mange av temaene være tydelige fra starten av, da intervjuene har vært inne på de samme temaene (Spencer et.al 2014, 282). Underveis i prosessen ble matrisen kontinuerlig vurdert og endret. Den neste fasen av analysen er deskriptiv, her dannes det mer spesifikke kategorier innad temaene. Når kategoriene er blitt identifisert kan en også lettere se sammenhengene mellom de større temaene. Mot slutten av den analytiske prosessen vil en begynne å finne forklaringer på det en har observert i dataene sine. Denne typen analyse skiller seg fra hypotesetesting, da man induktivt *utvikler* forklaringer basert på hva som blir observert i dataene (Spencer et.al 2014, 286). I denne fasen kombinerer en derimot ofte induktiv og deduktiv metode, da en induktivt identifiserer temaene, for så å deduktivt bekrefte funnet sitt (Ryen 2002, 157).

Etter at intervjuene var gjennomført, ble følgende variabler identifisert: *kunnskap, panelets oppbygging, beslutningsprosessen og involvering*. Disse fire variablene ble identifisert både induktivt ut ifra temaer identifisert i intervjumaterialet samt ut ifra teori beskrevet i kapittel 3. Variablene og dets kategorier er presentert i tabell 3, videre vil jeg forklare de fire variablene og underkategoriene deres.

Først og fremst er det av interesse å undersøke hvor mye oppmerksomhet panelet har fått og hvor kjent politikerne er med Byborgerpanelet. Den politiske oppmerksomheten rundt panelet vil være essensiell, da det kan bidra til å øke insentivet til å ta i bruk anbefalingene fra panelet (Setälä 2017, 852). Hvor kjent politikerne er med Byborgerpanelet kan også gi en indikator på hvor viktig de anser panelet, og om de er interessert i det eller ikke. For å kunne analysere dette nærmere ble variabelen delt inn i fire kategorier: *førsteintrykk, den politiske prosessen, oppfølging og motivasjon*. Førsteintrykket inkluderer politikernes umiddelbare tanker rundt borgerpanel og om det var noe de kjente til før de valgte å teste ut borgerpanel i Bergen. Videre var det av interesse å se på den politiske prosessen, hvordan ble dette tatt opp, var det politisk enighet? Fra dette var det også interessant å se nærmere på hvordan politikerne fulgte med etter at de bestemte å prøve ut borgerpanel. Den siste kategorien angår politikernes motivasjon for å prøve ut borgerpanel som en ny ordning i kommunen.

Den andre variabelen omhandler politikernes syn på hvordan et borgerpanel bør organiseres for å fungere på best mulig måte, denne variabelen baserer seg på oppbyggingen til borgerpanelet (delkapittel 3.4.1). Det er av interesse å se nærmere på hva slags type panel politikerne foretrekker, da det kan ha en effekt på hvorvidt de vil anse panelet som legitimt eller ikke, som igjen kan påvirke hva slags effekt borgerpanelet vil ha på beslutningsprosessen (Fung 2003, 339; Felicetti, Niemeyer og Curato 2015, 445). Fire kategorier ble identifisert i denne variabelen: *institusjonalisering*, *forvaltningsnivå*, *rekruttering* og *retrospekt*. *Institusjonalisering* tar for seg politikernes syn på hvordan borgerpanel skiller seg fra andre typer høringsinstanser kommunen allerede opererer med. Borgerpanelene er på mange måter en mer institusjonalisert form for deltakelse. Kategori 2, *forvaltningsnivå* grunner i debatten om hvorvidt paneler bør operere på lokalt nivå eller høyere opp i systemet. Det argumenteres at borgerpanel på lokalt plan har større sjans for å lykkes (Felicetti, Niemeyer og Curato 2015, 432; Copus 2003, 36). Videre er synene rundt rekrutteringsmetoden blitt vektlagt. Rekrutteringen via tilfeldig uttrekk er en av de definerende egenskapene til borgerpaneler (Dryzek og Niemeyer 2010, 156; Fishkin 2011, 81). Politikernes tanker rundt dette er derav av stor interesse. Til slutt tar den siste kategorien for seg politikernes tanker om Byborgerpanelet i ettertid. Her blir det trukket frem kvaliteter med panelet de syntes ikke funket eller som funket bra.

Den tredje variabelen omhandler politikernes syn på hvilken plass Byborgerpanelet bør ha i beslutningsprosessen. Variabelen baserer seg i stort på temaene som er tatt opp i kapittel 3.5. Variabelen er delt inn i fire kategorier: *beslutningsmyndighet*, *anbefalinger*, *rådgiving* og *type saker*. Beslutningsmyndighet omhandler en av de største debattene rundt mini publics generelt, altså hvorvidt de burde få beslutningsmyndighet (se Lafont 2015; Böker 2016; Thompson 2008). Argumentene i denne delen kan gi lys på hvorvidt politikere anser Byborgerpanelet som en legitim del av beslutningsprosessen eller ikke. I samme spor fortsetter kategori 2, *anbefalinger*, å ta for seg hvordan anbefalingene fra Byborgerpanelet faktisk ble brukt. Hva tenkte politikere om anbefalingene og i hvilken grad ble de inkludert i beslutningsprosessen. Videre tar kategori 3 for seg nettopp *hvor* disse anbefalingene skal gå for at de skal få best effekt. Her diskuterer politikere hvor i systemet anbefalingene passer best inn, dette tema belyser politikernes syn på hva slags rolle de tenker at anbefalingene skal ha. Til slutt tar den siste kategorien for seg hva slags type saker politikere anser at det er passelig for et panel å ta for seg. Altså, bør de ta for seg store viktige saker eller mer konkrete saker som er mindre.

Politikernes syn på dette kan gi oss et innblikk i hvorvidt de anser panelet som kompetente til å kunne ta for seg enkelte saker eller ikke.

Da det blir argumentert at i hvilken grad politikere er åpne for alternative deltakelsesformer har en sammenheng med deres demokratiforståelse, ble variabelen *involvering* inkludert (Heinelt 2013b, 658). Variabelen tar for seg politikernes syn på hvordan forholdet mellom politikere og innbyggerne ideelt bør se ut og om de anser at det kreves mer initiativ til deltakelse i dag. Disse temaene kaster et lys på politikernes holdninger til innbyggerdeltakelse i kommunen generelt og kan gi innblikk i hva de tenker om Byborgerpanelet.

Tabell 3: Oversikt over variabler

Variabler	Kunnskap	Panelets oppbygging	Beslutningsprosessen	Involvering
Kategorier	Førsteinntrykk	Institusjonalisering	Beslutningsmyndighet	-
	Den politiske prosessen	Forvaltningsnivå	Anbefalinger	-
	Oppfølging	Rekruttering	Rådgiving	-
	Motivasjon	Retrospekt	Type saker	-

5.0 Resultater

I dette kapittelet presenterer jeg resultatene fra analysen. Oppgavens empiriske funn består av en gjennomgang av saksdokumenter, resultatene fra en spørreundersøkelse til bystyrepolitikere som satt i perioden 2015-2019 og seks semi-strukturerte intervjuer med lokalpolitikere og en administrativt ansatt fra samme tidsperiode. Funnene i dette kapitlet og tolkingen av de vil utgjøre grunnlaget for kapittel 6, der funnene vil bli drøftet i mer detalj. Første delen av kapittelet vil ta for seg det politiske utfallet av Byborgerpanelet ved å gjennomgå saksdokumentene som angår saken. Deretter vil jeg fremstille spørreundersøkelsens resultater angående bystyrepolitikernes meninger rundt Byborgerpanelet 2018 og borgerpanel generelt som deltakelsesform. Her vil det bli gitt mer inngående informasjon om selve undersøkelsen før en deskriptiv analyse blir presentert. Deretter følger en kryssanalyse av dataene for å undersøke om det eksisterer noen mønster mellom variablene. Den andre delen av kapittelet presenterer analysen av de seks kvalitative intervjuene. Analysen er som beskrevet i oppgavens metodekapittel delt inn i fire variabler: *kunnskap*, *panelets oppbygging*, *beslutningsprosessen* og *involvering*. Intervjuene er analysert ved en kvalitativ tverrsnittsanalyse, slik som redegjort i kapittel 3. Før resultatene fra de to analysene presenteres vil det bli gitt en gjennomgang av det politiske utfallet av Byborgerpanelet.

5.1 Politisk utfall av Byborgerpanelet

Før jeg presenterer resultatene av analysene vil jeg redegjøre for panelets politiske påvirkning. Dette gir en verdifull innsikt som tas med videre i resultatene. Panelets påvirkningskraft kan indikere hvor stor interesse det var for borgerpanel blant politikerne eller i hvilken grad de hørte på anbefalingene som ble gitt. Panelets påvirkningskraft analyseres ved å se på saksdokumentene angående bydelsorganiseringen i lys av de endelige vurderingene fra Byborgerpanelet. Først vil jeg argumentere at siden kommunen selv tok initiativ til borgerpanelet, viser de en forpliktelse til å inkorporere slike deltakelsesformer i fremtiden også. Dette blir tydeliggjort i bystyresak 235/18 der det spesifiseres følgende: «*Bystyret ber om at byborgerpanel prøves ut videre som et forskningssamarbeid [...]*». Dette vedtaket er et klart signal fra kommunen om deres forpliktelse til å utvide deltakelseskanalene og videre samarbeid med innbyggerne i byen. Byborgerpanelet gjennomført i 2018 ble gjort i en forskningsmessig kontekst. Om videre bruk av byborgerpanel som ordning står det følgende i bystyresak 235/18: «*Byrådots oppfatning er at etablering av en ordning med byborgerpanel, kan være en av flere*

måter å få til en større grad av systematikk i kommunens samhandling med innbyggerne. En bør imidlertid ta seg tid til å prøve ut denne ordningen i ulike sammenhenger før en tar stilling til om dette skal være en fast ordning».

En kan observere i saksfremstillingen at panelets anbefalinger er aktivt tatt med i behandlingen av saken om bydelsorganisering. Altså samsvarer innstillingen fra byrådet med anbefalinger fra paneldeltakerne og bystyrets vedtak følger dette. For å vise dette vil jeg nå gå igjennom anbefalingene fra panelet og forklare hvordan de har blitt inkludert i behandlingen. Som vist ovenfor kom panelet i hovedsak med fire anbefalinger angående bydelsfordelingen. Først anbefalte panelet at «Bergen burde deles opp i få og store bydeler». Her vedtok bystyret som følger: «*Det etableres åtte bydelsstyrer med utgangspunkt i bydelene Arna, Bergenhus, Fana, Fyllingsdalen, Laksevåg, Ytrebygda, Årstad og Åsane.*» (Bystyresak 144/19). Dette vedtaket er i tråd med panelets anbefalinger. I likhet samsvarer panelets andre anbefaling om at bydelene skulle ta for seg lokale oppgaver bystyrets vedtak i 2019: «*Utgangspunktet for byrådets arbeid med denne sak er å legge til rette for at bydelsstyrene på en aktiv måte kan engasjere seg i kommunens utfordringer på **bydelsnivå**. Bydelsstyrene bør i sin oppgaveløsning ha fokus på **lokal** samfunnsutvikling, verdiskaping, særpreg og identitet. Fokus på **lokal** samfunnsutvikling vil kunne bidra til å styrke innbyggerinvolvering og de demokratiske prosessene i by- og stedsutviklingen.*»⁹ (Bystyresak 144/19). Her vektlegges det at bydelsstyrene vil ha fokus på lokale saker, altså saker som angår den enkelte bydel. Tilknyttet dette ser en også at kommunens overordnede stillinger er tydeliggjort i saksfremstillingene, eksempelvis slik: «*Byrådet vil samtidig legge til at Bergen fortsatt er én kommune, hvor det er bystyret som byens øverste organ som kan legge føringer på byrådets og kommunens arbeid og overordnede prioriteringer.*» (Bystyresak 144/19). Dette er i samsvar med panelets anbefalinger.

Til slutt anbefalte panelet at bydelenes politiske utvalg burde gjenspeile den politiske sammensetningen i bydelen. I bystyresak 144/19 skrives det følgende: «*Bydelsstyrene for perioden 2020 – 2023 sammensettes av folkevalgte som utpekes av bystyret etter valgresultatet i den enkelte bydel. Det skal vurderes ordninger som sikrer god representativitet og en ordning med utjevningsmandater utredes. Det er et mål at bydelsstyrer kan velges som direktevalg ved lokalvalget i 2023.*». Dette gjenspeiler panelets endelige anbefaling. Ved å ha foreløpige styrer

⁹ Egne uthevninger

som baserer seg på den enkelte bydels valgresultater, vil bydelsstyrene gjenspeile bydelens politiske sammensetning.

Reformen som bydelsstyrene inngikk i, ble derimot i senere tid utsatt grunnet at det ikke var mulighet for å sortere valgoppslutningen etter bydeler. Dermed var det ikke mulig å fordele bydelsmandatene basert på tall fra de respektive bydelene. Her kan det argumenteres at dette også viser til at politikerne i Bergen tar viljen til borgerpanelet alvorlig siden det ventes, isteden for å tildele mandatene basert på eget skjønn. Oppsummerende kan vi altså observere fra saksdokumentene at anbefalingene i stor grad ble lyttet til av kommunen, og en kan dermed anta at det eksisterte en interesse blant politikerne omgående Byborgerpanelet og å ta anbefalingene og innspillene fra innbyggerne seriøst.

5.2 Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble sendt ut den 9. desember 2020, med påminnelser den 21. desember og 5. januar. Undersøkelsen ble sendt ut til 68 av totalt 72 bystyrerepresentanter fra bystyret 2015-2019. Etter endt undersøkelse hadde 28 mottakere registrert seg og fått spørreundersøkelsen. Derav var det 22 som valgte å gjennomføre undersøkelsen. Oppsummerende var det altså 32% av utvalget som svarte. Det kan spekuleres i at svarraten kunne ha vært høyere dersom undersøkelsen hadde blitt distribuert tidligere og ikke så nærme jul.

5.2.1 Deskriptiv analyse av spørreundersøkelsen

Først ble det utført en deskriptiv analyse. En deskriptiv analyse av undersøkelsen vil tillate en å kunne identifisere tendenser i svarene. Analysen vil først ta for seg hvem som deltok i undersøkelsen, som er nødvendig før en går videre til de mer sentrale spørsmålene for å se etter eventuelle skjevfordelinger. Deretter vil analysen se nærmere på spørsmålene angående selve Byborgerpanelet. Disse spørsmålene lar oss se de mer generelle trendene om hva politikerne i Bergen tenker om selve panelet, forskjellige aspekter ved panelet, samt borgerpanel generelt som deltakelsesform.

HVEM DELTOK?

Av respondentene var det 32% kvinner og 68% menn. Dette antyder en skjevfordeling når det gjelder kjønn, da andelen kvinner i bystyret i perioden 2015-19 var 45% (Lokaldemokratiutvalget 2017, 20). Annet enn dette var utvalget relativt balansert, med en jevn

fordeling i både alder og politiske partier representert (se vedlegg B). Arbeiderpartiet var noe overrepresentert, med 41% prosent. Men i forhold til andelen politikere fra Arbeiderpartiet i bystyret, gjenspeiler det denne fordelingen godt. Deltakerne var også over gjennomsnittet, der alle respondentene hadde 3 år med høyere utdanning eller mer. Deltakerne hadde også sittet i gjennomsnitt i 11.5 år som politiker, da enkelte hadde sittet vesentlig mye lenger enn de fleste kan medianen på 9 år gi et mer realistisk bilde. Av respondentene stilte 59% til gjenvalg i 2019.

KUNNSKAP OG MENINGER OM BYBORGERPANELET

Av de 22 respondentene hadde 95% av dem hørt om Byborgerpanelet før de fikk undersøkelsen, men de fleste hadde ingen sterke oppfatninger om prosjektet. Her må det også tas hensyn til at det er en mulighet for at det er kun de som allerede har kjennskap til Byborgerpanelet som velger å delta i spørreundersøkelsen da de føler at de kan ha noe å si om det. De som ikke har noe kjennskap til det kan ha unnlatt å delta ettersom de er i tvil om de kan svare på spørsmålene. Videre i undersøkelsen ble de stilt spørsmål om deres generelle oppfatning av Byborgerpanelet, her var flertallet (41%) likegyldige. Samtidig var det 14% som var veldig negative til borgerpanelet og tilsvarende 14% som var veldig positiv (se Figur 2). Dette antyder at det kan være en større variasjon av støtte for slike tiltak blant bystyrerepresentantene enn først antatt i kapittel 3 (delkapittel 3.5).

Etter spørsmålet fulgte det en tekstboks der de kunne utdype *hvorfor* de var negative eller positive om de måtte ønske, hvilket ni av respondentene valgte å gjøre. Disse tilbakemeldingene belyser interessante fordeler og ulemper ved panelet. Av ulemper ble det nevnt blant annet at de følte de hadde lite kontakt med panelet, at det var «overflødig» og at det var uklarhet med henhold til fullmakter, ansvar og budsjett. Videre ble det og nevnt at det var en for dyr ordning, som en respondent uttrykte her: «*Fremsto som lite annet enn en forvokst og kostbar meningsmåling, men greit nok at idéen ble testet ut*». Ytterligere nevnte en respondent at: «*Politikk er komplekst og å dra inn tilfeldige folk gir tilfeldige utfall. Hvis målet er økt demokrati bør det skje gjennom flere folkevalgte, og at folkevalgte frikjøpes i større grad*». Her trekker respondenten frem at den politiske prosessen er for kompleks for et tilfeldig utvalg, og det kan tolkes som at de folkevalgte burde ha dette ansvaret. Enkelte rettet også oppmerksomheten til at politikken fungerer godt nok i dag: «*De folkevalgte og vårt system har gode prosesser og innspill i vårt demokrati. Det er vanskelig å forholde seg til flere "paneler" som skal mene noe. Ikke for at man ikke skal kunne mene noe, men det er for mange instanser å forholde seg til og tiden til den enkelte borger blir fraværende. Politikere bør være aktiv og*

utadvendt mot velgerne, noe som er i ferd med å forsvinne fordi organiserte grupper tar for mye av oppmerksomheten».

Flere delte denne holdningen, men av ulik grunn, en annen respondent skrev følgende: «*Har troen på demokratiet slik vi har det. Mener fortsatt at partiene ivaretar mye av det man ønsker at byborgerpanelet skal gjøre. Men innser at vi også kan bli bedre, så derfor klar for å prøve ut ordningen*». Felles for flere av de er at de uttrykker at de syntes systemet fungerer slik som det er uten et eventuelt byborgerpanel, men er for tanken om at det må tas initiativ og at kommunen må søke ut for å sørge for at innbyggernes stemmer skal bli hørt.

Av fordeler nevnte flere at demokratiet ikke er et perfekt system og at dette kan være en god måte å høre innbyggernes synspunkt. En respondent uttrykker følgende: «*Dette er en fin måte å inkludere medborgerne i bestemmelser som angår dem, og redusere avstanden mellom de som bestemmer, og dem det bestemmes over. Det er en god måte å fornye demokratiet*». Interessant å ha med seg videre er at de som er negative i større grad uttrykker spesifikke aspekter ved ordningen som de kritiserer mens de positive tilbakemeldingene er av en mer generell sort, så det vil være vanskelig å få ut akkurat hva det er de mener er en fordel med et byborgerpanel sammenliknet med en annen form for deltakelse.

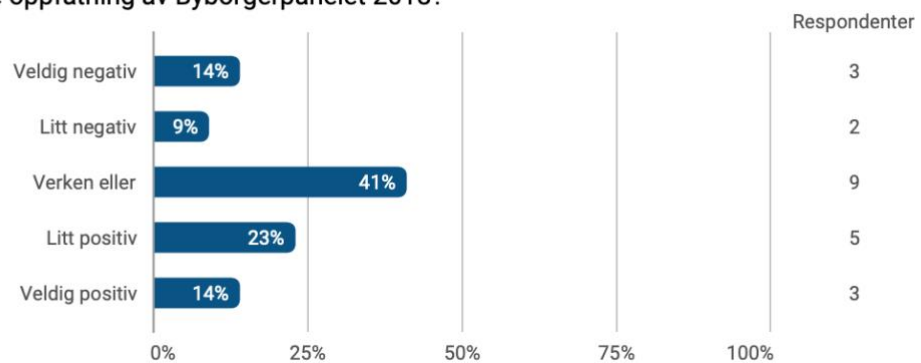
Videre fikk respondentene ta stilling til anbefalingene som kom fra Byborgerpanelet. Av disse formuleringene er det «*Kommunen skal ha en sterk overordnet stilling i forhold til bydelene*» som skiller seg mest ut, her var ingen av deltakerne uenig, og 68% var helt enig. Flertallet var også enig at bydelene skulle være få og store heller enn mange og små, samt at det politiske utvalget i bydelene burde gjenspeile sammensetningen i bydelen. Deltakerne var mer spredt på hvilke oppgaver bydelene skulle ha, der 32% ville at de skulle ta seg av lokale oppgaver, flertallet var fremdeles enig her også. Ettersom at flertallet av politikerne var gjennomgående enig i anbefalingene fra panelet, kan det antyde et sammenfall i meninger mellom bystyrerepresentantene og Byborgerpanelet.

Sterkere meninger kommer frem angående hvorvidt panelet skal være bindene eller ikke. Dette er en av de største diskusjonene i litteraturen, der flere tidligere studier finner at politikere generelt er svært skeptisk mot å gi demokratiske innovasjoner noen beslutningsmyndighet (Fournier et.al 2011, 146; McKenna 2012, 103). Graden av enighet i svarene er derfor svært interessant, når vi samtidig vet at deltakerne er både fra forskjellige partier og aldersgrupper.

Resultatet viste at flertallet vil at det skal ha en rådgivende funksjon med 32% helt enig og 36% litt enig. Hele 59% svarte seg helt uenig i at vurderingene skal være bindene for det tema de tar for seg.

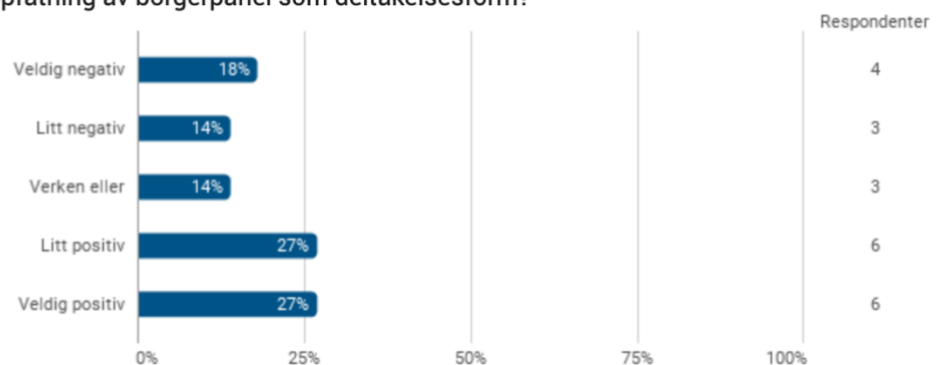
Den siste delen av undersøkelsen tok for seg politikernes holdninger om borgerpanel som deltakelsesform og mer generelt hvilken rolle innbyggerne skal ha i demokratiet. Her ble de igjen stilt spørsmålet om deres generelle oppfatning til borgerpanel. Paradoksalt, var flere positive til den generelle ideen om et borgerpanel, enn til Byborgerpanelet. Altså ser vi en ganske markant endring mellom oppfatningen av Byborgerpanelet og borgerpanel som deltakelsesform generelt. Dette er interessant da det kan vise en antydning til at politikerne er mer positivt til ideen om borgerpanel enn til Byborgerpanelet. Det kan antyde at det er noe med Byborgerpanelet som avgjorde om de likte det eller ikke.

Hva er din generelle oppfatning av Byborgerpanelet 2018?



Figur 2: Generell oppfatning av Byborgerpanelet 2018

Hva er din generelle oppfatning av borgerpanel som deltakelsesform?



Figur 3: Generell oppfatning av borgerpanel som deltakelsesform

Avslutningsvis tok de stilling til en rekke påstander angående innbyggernes rolle i demokratiet. Det som skilte seg ut her var at 82% var helt uenig i at innbyggerne ikke burde ha mulighet til å påvirke lokalpolitikk bortsett fra ved valg. Hvilke kanaler som de da mener er passende hadde vært interessant å høre, ettersom det var lite entusiasme til Byborgerpanelet. Samtidig var et flertall positive til at innbyggerne burde aktivt og direkte delta i utformingen av lokale beslutninger. Et overveldende flertall mente også at innbyggerne burde få uttrykt sin mening før større beslutninger ble tatt. Av spesiell interesse var påstanden «Innbyggere har tilstrekkelig kompetanse til å være med å utforme politikk», her var deltakerne delt 50/50, noe som skiller seg fra de andre påstandene. Igjen ble spørsmålet om vurderinger fra slike panel skal være rådgivende eller ikke stilt, og her ser vi at utfallet er annerledes mellom borgerpanelet i 2018 og et hypotetisk panel, da det var flere negative for det hypotetiske panelet.

Etter den deskriptive analysen er det av interesse å se om det eksisterer noe forhold mellom variablene. Det ble derfor laget frekvenstabeller, der to variabler ble krysset med hverandre. Krysstabellene tillater en å kunne se om det eksisterer noen mønster mellom variablene og tillater en å kunne se hvilke grupper som svarte hva.

5.2.2 Kryssanalyse av spørreundersøkelsen

Analysen starter med å se på den generelle oppfatningen av Borgerpanelet 2018 fordelt på de personlige karakteristikene inkludert i spørreskjemaet (frekvenstabeller i vedlegg B). Dette ble gjort for å se om det eksisterer en sammenheng mellom personlige egenskaper og holdninger til borgerpanelet, slik som forventet i modellen presentert i kapittel 3. Som beskrevet ovenfor var flertallet av deltakerne likegyldige, men kjønnsfordelingene viser noe interessant. Menn har en større tendens til å være negative til Borgerpanelet, der 100% av de som svarte at de var veldig negative og litt negative var menn. Samtidig ser vi en overrepresentasjon av kvinner på litt og veldig positiv. Her må det samtidig understrekes at det var et klart flertall menn som svarte på undersøkelsen, noe som kan gi et ujevnt bilde. Hadde flere kvinner svart hadde kanskje kjønnsfordelingen vært noe jevnere blant svaralternativene. Disse funnene må derfor tolkes med forsiktighet. Videre observeres det en noe mer uklar fordeling over aldersgrupper. Her blir det observert mer spredning på tvers av aldersgrupper i henhold til deres oppfatning av Borgerpanelet. En tendens som bør nevnes er derimot aldersgruppen 60-69 og 70+ der flertallet har plassert seg på litt og veldig negativ. Her er det samtidig så lav N, og et svært uklart mønster blant aldersgruppens plassering på verdiene at det kan ikke konkluderes med at det finnes noe

klart mønster i hvem som er positivt eller negativt innstilt til Byborgerpanelet. Samme resultat får en på variablene *Gjenvalg* og *Kunnskap*.

Av interesse var det også å se nærmere på om fordelingen av respondentenes partitilhørighet krysset med deres oppfatning av panelet ville ha et mønster (se vedlegg B). Her kunne en observere i spørsmålet om deres oppfatning av Byborgerpanelet 2018 at et flertall av de fra partiene fra den tradisjonelle høyresiden plasserte seg på *negativ* eller *veldig negativ*. Tilsvarende var de fra den tradisjonelle venstresiden oftest plassert på *positiv* eller *veldig positiv*. Liknende tendenser er å observere i politikernes oppfatning av borgerpanel som deltakelsesform. Det må samtidig understrekes, som vist i den deskriptive analysen, at flertallet av respondentene plasserte seg på *verken eller*, en kan dermed ikke hevde at dette er et klart mønster.

Til slutt ble alle de samme personvariablene krysset med påstandene angående innbyggerens tilhørighet i det politiske systemet. Dette ble gjort for å teste modellens antakelse om at personlige egenskaper påvirker ens demokratiforståelse som *igjen* påvirker politikernes holdning til borgerpanel. Det som fremstår interessant i denne analysen var at mønstrene var mindre tydelig her enn i analysene kjørt ovenfor (se mest relevante tabeller i vedlegg B), det kan derfor fremstå slik at personlige egenskaper ikke påvirker ens demokratiforståelse. I likhet med de tidligere resultatene må disse derfor tolkes med forsiktighet, da det er få respondenter.

OPPSUMMERING SPØRREUNDERSØKELSEN

Oppsummert ser vi en klar tendens blant deltakerne at de er veldig spredt i sin oppfatning av panelet, men mesteparten virker heller likegyldig. Av ulemper blir det nevnt at det er kostbart, overflødig, uklarhet av ansvar og for komplekst. Av fordeler blir det trukket frem som en god måte å få innspill på, men de som er positive nevner ingenting som svarer på ulempene. Majoriteten mener det burde ha en rådgivende rolle, dette er i tråd med forventningene presentert tidligere. Videre viser det seg at de er mer eller mindre enige i anbefalingene som kom fra panelet. Kan dette antyde at de deler de samme oppfatningene som befolkningen fra før av? I likhet med tidligere empiriske funn ser vi en tendens til at politikerne mener at det er innbyggernes rett til å kunne uttrykke seg om beslutninger som gjelder dem selv, men at de ikke er sikre på om de er kompetente nok til å gjøre det.

Til tross for svake tendenser i dataen angående hvilke grupper som svarte hva, kan analysen svare på enkelte av de satte forventningene. Det viste seg her, i likhet med andre empiriske studier, at det var menn som var mest skeptisk til borgerpanelet, her må det derimot nevnes at det var et flertall menn som deltok så resultatene kan være misvisende. Også de som tilhørte partiene plassert til høyre på den politiske akse svarte seg i gjennomsnitt mer skeptisk enn de til venstre.

5.3 Kvalitative intervjuer

Som demonstrert ovenfor har prosjektet identifisert generelle tendenser i holdningene til lokalpolitikere i Bergen om Byborgerpanelet holdt i 2018 samt mer generelt om nye deltakelsesformer. Her ble det observert at i all hovedsak er politikerne i bystyret svært delte i sine meninger om Byborgerpanelet, men den sterkeste tendensen peker mot at de fleste er likegyldige. Sterkere tendenser ser en heller når en tar for seg mer spesifikke aspekter ved Byborgerpanelet. I det neste steget i analysen vil argumentene bak disse generelle tendensene bli utforsket. Neste steg i analysen vil altså ta for seg de kvalitative intervjuene. Intervjuene ble analysert med en kvalitativ tverrsnittanalyse. Her vil jeg presentere funnene fra analysen. Analysens struktur vil følge variablene som ble presentert i tabell 3: *Kunnskap, panelets oppbygging, beslutningsprosessen og involvering*. Variablene er delt inn i underkategorier. Disse vil alle bli drøftet og analysert hver for seg, samt i forhold til hverandre, slik som det fremstår i datamaterialet.

5.3.1 Kunnskap

Byborgerpanelet i 2018 ble initiert av Bergen kommune. Det at politikerne selv tar initiativ og vedtar at en skal prøve ut slike nye former for deltakelse i sin egen kommune viser til en åpen og positiv holdning. Karlsson (2012, 796) argumenterer at ettersom stadig flere slike tiltak blir satt i gang, tyder det på en positiv holdning blant lokalpolitikere. Uten politikeres støtte og villighet til å prøve ut nye ting hadde ikke de nye demokratiske innovasjonene eksistert i det omfanget det gjør i dag. Dette tillater spørsmål om hvor mye oppmerksomhet det fikk; hvor høy bevissthet var det rundt borgerpanelet; var det en diskusjon før Lokaldemokratiutvalgets anbefaling? Samtidig som en kan argumentere for at Byborgerpanelets eksistens i seg selv viser til en støtte blant politikerne, kan en ikke si det med sikkerhet. Var det politisk enighet rundt dannelsen av panelet? Dette er spørsmål som skal sees nærmere på under.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at politikerne hadde god kjennskap til Byborgerpanelet og hadde lest anbefalingene fra panelet i ettertid. Dette viser til en høy kollektiv bevissthet i det politiske miljøet i Bergen rundt denne ordningen, både før og etter borgerpanelet ble prøvd ut. Det vil derfor antas at en vil se de samme tendensene her. Kunnskapsvariablen er blitt inndelt i fire kategorier: *førsteintrykk, den politiske prosessen,*

oppfølging og motivasjon. Disse variablene vil hver for seg og til sammen danne inntrykket av hvor mye politikerne fulgte prosessen og hvorvidt de var kjent med slike ordninger fra før. Dette er av viktighet for analysen, som nevnt, i den grad av at det argumenteres for at politikernes bevissthet rundt temaet vil gi et innblikk i deres interesse, holdninger og meninger til Byborgerpanelet. Samtidig er det rent praktisk av viktighet å kartlegge dette før en eventuelt går videre i datainnsamlingen, da dette legger grunnlaget for intervjuets videre gang. Videre vil jeg dermed rapportere om funnene i kategoriene i rekkefølgen nevnt ovenfor.

FØRSTEINNTRYKK

Som nevnt ovenfor kunne vi observere fra spørreundersøkelsen en kollektiv bevissthet rundt Byborgerpanelet, der 95% av deltakerne svarte at de hadde hørt om Byborgerpanelet før de mottok undersøkelsen, men om borgerpanel var noe som var diskutert i bystyret/byrådet før Lokaldemokratiutvalget kom med sine anbefalinger er uvisst. Fra intervjuene kunne en observere at dette var en deltakelsesform som informantene hadde kjennskap til fra før, der det så ut til å være en bevissthet rundt andre slike forsøk i Europa og andre steder. Til tross for denne bevisstheten rundt slike tiltak kunne en observere svært ulike tilnærminger. Holdningene til forslaget viste seg todelt. Det ble vist en åpen holdning og det ble forklart at dette var noe de støttet og ville prøve ut. Samtidig viste det en skepsis til nettopp hvordan dette skulle passe inn i det politiske systemet i kommunen og en kanskje avventende holdning på nettopp hvordan det ville fungere i praksis, blant annet uttrykt av informant 2: *«Jeg tenkte at det i utgangspunktet var en frisk ide, men var spent på hvordan det ville fungere, det var jeg og jeg er fremdeles usikker på hvor bra det vil fungere i praksis.»*

Flere av informantene uttrykte en skepsis mot utførelsen og praktikalitetene rundt å ta i bruk kan oppleves som forståelig, da dette ikke hadde vært prøvd i kommunen tidligere. Flere vektla derfor at de var positive til å prøve ut nye måter å inkludere innbyggerne i kommunen i deres tjenesteutvikling, men det ble lagt vekt på at dette måtte finne en plass i systemet der det ble brukt på skikkelig måte og ikke ville ta over andre involveringsengasjementer kommunen allerede hadde og tok aktivt i bruk. Altså la samtlige vekt på at det skulle tas i bruk som et *supplement* heller enn en *erstatning*. Dette er en del av en større debatt som vil bli diskutert i mer detalj senere. Tilbakemeldingene viser til en åpenhet og villighet til å ytterligere inkludere innbyggerne inn i beslutningsprosessen.

DEN POLITISKE PROSESSEN

Forslaget om å prøve ut Byborgerpanelet ble fremmet i lag med en større demokratireform som inkluderte andre mer omdiskuterte elementer. Det ble derfor nevnt av samtlige informanter om at forslaget kunne ha falt litt i skyggen av den større overordnede debatten. Samtidig viser de til at det eksisterte en debatt rundt det, og at det var politisk enighet i å prøve ut Byborgerpanelet. Dette ble vektlagt av informant 5, der vedkommende legger til at det var uenighet i bystyret angående den større reformen, bydelsorganisering var noe som hadde blitt prøvd ut tidligere og det var derfor en del sterke meninger, men at de fleste partiene så ut til å ville prøve ut et borgerpanel. Det at det ble bestemt å prøve det ut, og også prøve det videre etter Byborgerpanelet var gjennomført, viser til en enighet blant lokalpolitikere i Bergen at dette er noe de ønsker å teste videre.

OPPFØLGING

Etter at vedtaket ble gjort angående utprøvingen av Byborgerpanelet er spørsmålet, hvor mye oppmerksomhet fikk det etter at det ble vedtatt? Og hvordan ble det fulgt opp? Klijn og Koppenjan (2002, 365) identifiserer at politikere ofte ikke følger opp deltakelsesfremmende tiltak i beslutningsprosessen. Dette var også et tema flere tok opp når de omtalte sine meninger til forslaget; nettopp viktigheten med at det blir fulgt opp. Dette er også, som tidligere diskutert, en av de viktigste aspektene om borgerpanel skal lykkes i beslutningsprosessen, det at anbefalingene blir tatt i bruk, det får politisk oppmerksomhet og at det blir fulgt opp. For at det skal lykkes videre som en deltakelsesform kommunen kan ta i bruk senere er det viktig at de som deltar føler at de blir hørt, og at det eksisterer en oppmerksomhet rundt anbefalingene panelet kommer med i de politiske prosessene. Dette ble særlig lagt vekt på av informant 1 der vedkommende uttrykte: *«[...] ofte har det en tendens til at hvis dette skyves nedover i den kommunale organisasjonen, så får det både mindre oppmerksomhet og etter hvert dør kanskje initiativet ut også»*.

Det fremsto som at det var en høy bevissthet blant informantene at den tiden deltakerne av et slikt panel setter av ikke blir «bortkastet». Slike paneler er ofte fora der deltakerne bruker en god del av sin tid og ressurser. På denne bakgrunn la flere vekt på at nettopp av disse grunnene burde Byborgerpanelet få oppmerksomhet og bli lyttet til. Samtidig ble det vektlagt at kommunen allerede har en del innbyggerinitiativer, og som informant 5 sier: *«...vi har ulike råd*

[...] og i tillegg skal ha et borgerpanel og hvis man ikke viser før borgerpanelet blir etablert at man egentlig tar innspillene, hva er da vitsen? Skaper vi en større politikerforakt ved at vi gir de noe som de tror på og så viser det seg at de ikke får den makten eller [...] at de får muligheten til å oppleve at de blir lyttet til»

Samtidig som flere vektla viktigheten med at dette ikke burde ende som en tom møteaktivitet for deltakerne, fremsto det interessant nok som at Byborgerpanelet hadde nettopp gjort det, forsvunnet til en grad i den større debatten. Det ble fremhevet når de ble spurt om de selv hadde fulgt opp initiativet, at oppfølgingen skjedde ved byrådsleders kontor, og at de personlig ikke hadde fulgt dette tett opp. En informant la også vekt på at prøvingen av Byborgerpanelet var i store deler et forskningsprosjekt og at det da, når planene skulle gå videre, ble svært teknisk og det var derfor vanskelig å følge med på. Dette ble nevnt i særlig tilknytning til opprettelsen av Byborgerpanelet. Det kan dermed observeres et paradoks der flere uttrykker sterke meninger med at dette må bli fulgt opp og deltakernes anbefalinger tatt på alvor samtidig som det virker som om dette har i stort blitt et administrativt tema. Paradokset kan derimot også forstås, ikke kun som en mangel på oppmerksomhet, men også kanskje et ønske om å gi et eventuelt neste panel mer oppmerksomhet. Det bør derimot nevnes her at dette initiativet ble utført i forrige valgperiode, og en del av informantene nå sitter med andre arbeidsoppgaver, og har dermed ikke fulgt opp initiativet siden sist valg. Det kan derfor argumenteres at det hadde vært interessant å intervju de som sitter med prosjektet nå.

MOTIVASJON

Motivasjonen bak å vedta et borgerpanel i Bergen fremsto blant informantene å være todelt. På den ene siden ble det nevnt at borgerpanelet ble dannet på bakgrunn av at en ville høre synspunktene til de beslutningene ville påvirke, spesielt med tanke på reformens størrelse. Som uttrykt av Informant 3: «[...] alt som kan skape gode samtaler og øke demokrati, både opplevelsen og faktisk styrke de linkene til innbyggerne er på pluss sida altså». På en andre siden ble det vektlagt at dette var en ny deltakelsesform som en ville prøve ut og som kunne bli brukt videre i Bergen kommune (Bystyresak 235/18). Men, for å høre synspunktene til innbyggerne på en slik stor reform, trenger en nødvendigvis ikke å danne et borgerpanel, det finnes andre høringsinstanser der en kan få inn meningene fra innbyggerne, så hva skiller borgerpanelet det fra andre typer høringer? Informant 2 sier i likhet med informant 3 følgende

om motivasjonen bak panelet: *«Tanken bak et sånt byborgerpanel var jo å kunne klare å hente inn stemmer rundt politiske saker som man ellers ikke klarer å få frem».*

Her legger informanten særlig vekt på at nettopp det at utvalget streber etter representativitet vil kunne få utfall på hvilke typer innspill en får. I tråd med teorier om deskriptiv representasjon vektlegger vedkommende ytterligere at mangelen på representasjon blant politikere kan føre til at politikere kan ha andre meninger enn majoriteten av befolkningen, og at det av den grunn kan være nyttig å få inn et utvalg som er et tverrsnitt av Bergens befolkning til å uttale seg om saker som angår byen. Dette ble også vektlagt av andre, der de anser borgerpanel som en metode for å få inn stemmer som ellers ikke blir hørt. Igjen kan det gi en følelse til de som ikke føler at de har noen innflytelse over politikken som blir utøvd i deres nærområde at de blir hørt og lyttet til. Byborgerpanelet ble uttrykt å kunne være en mer ufarlig instans å delta i enn andre deltakelsesformer; at det var lavere terskel for å delta ettersom man var blitt invitert og derav slipper å ta valget om å møte opp å si sin mening selv. Dette kan da resultere i at en unngår den skjevfordelingen en kan oppleve ved andre frivillige arrangementer. Oppsummerende ser en at representativiteten et borgerpanel kan tilby er noe som utpekte seg som viktig for informantene. Dette vil diskuteres nærmere senere.

OPPSUMMERING *KUNNSKAP*

Oppsummerende kan en si at det var en kollektiv bevissthet rundt ideene om merdemokrati og involvering blant de intervjuede lokalpolitikere i Bergen. Gjennomgående kan det se ut til at engasjementet fikk oppmerksomhet i oppstarten. Samtlige var enige om at om dette var noe som skulle lykkes og som skulle bli en metode Bergen kommune kunne ta i bruk også senere måtte det forankres høyt i det politiske systemet og bli fulgt opp på en ordentlig måte. Samtidig kan det se ut som at anbefalingene og den personlige oppfølgingen av initiativet så ut til å forsvinne etter at ordningen ble prøvd ut. Alle var enige om at noen skulle holde i det, men hvem? Motivasjonen bak Byborgerpanelet virker også gjennomgående å være drevet av et ønske om merdemokrati og et ønske om å finne nye måter å inkludere innbyggerne på. Samtlige av de som ble intervjuet uttrykket et ønske om mer inkludering av befolkningen, og så på dette som en måte å få utøvd dette på. Hvordan dette borgerpanelet skulle danne dypere linker til innbyggerne på og hvordan det skulle se ut var det derimot delte meninger om.

5.3.2 Panelets oppbygging

Det eksisterer store diskusjoner i litteraturen om borgerpanelers organisering, hvordan skal en rekruttere, på hvilket nivå skal de operere, hva definerer styrkene og svakhetene til et panel? Hvordan gjør disse faktorene borgerpanel som deltakelsesform til et annerledes forum eller rådgivende enhet enn det kommunen allerede sitter med? Dette er teoretisk viktige spørsmål samtidig som det er spørsmål som er viktige for hvorvidt et panel vil godtas av politikerne eller ikke (Niessen 2019; Åström og Granberg 2008; McKenna 2012, 103). Hvordan Byborgerpanelet er organisert og de ulike karakteristikkene ved det vil påvirke hvordan politikerne anser Byborgerpanelet og deres holdninger til om dette er en ordning som er verdt å se nærmere på eller ikke. Denne variabelen er delt inn i fire kategorier: *institusjonalisering*, *forvaltningsnivå*, *representasjon*, og *retrospekt*. Politikernes oppfatning av disse ulike kategoriene vil bli presentert i overnevnt rekkefølge, deretter følger en oppsummering.

INSTITUSJONALISERING

Byborgerpanelet ble som omtalt initiert av byrådet og vedtatt av bystyret på bakgrunn av en anbefaling gitt av Lokaldemokratiutvalget. Denne deltakelsesformen er ofte innlemmet på en offisiell måte, mer enn andre former for innbyggerdeltakelse. Derav blir det ofte omtalt som en institusjonalisering av deltakelse, som skiller seg fra andre slike former for deltakelse. Men hvordan tenker *politikerne* at denne ordningen skiller seg ut? Og tenker de at den er annerledes i det hele tatt?

Den overordnede holdningen hos de intervjuede kan her sies å være at et slikt borgerpanel må komme i tillegg til andre former å konsultere borgerne på som kommunen allerede bruker og at en må passe på at det ikke går ut over andre initiativer. Samtlige informanter vektlegger nettopp at selv om en har tatt initiativ til Byborgerpanelet betyr ikke det at det skal ta over den kontakten politikerne har med befolkningen fra før. Som informant 2 uttrykker: «*Intensjonen med det hele veien var at det måtte komme i tillegg, at vi må ha mer kontakt med folket. Ikke mindre*». Byborgerpanelet må altså slik politikerne oppfatter det fungere som et *supplement* til den innbyggerinvolveringen kommunen allerede gjør, og ikke en erstatning.

Informant 4 trekker frem at ordningen med Byborgerpanel ikke skiller seg stort fra andre høringer kommunen operer med; dette er en annen måte å gjøre den samme jobben på.

Informanten vektlegger at kommunen har som norm å lytte til de som blir påvirket av beslutningene som skal tas igjennom å ha ulike høringer. Samtidig legger vedkommende til at borgerpanelet skiller seg fra resten i måten det er inkorporert i beslutningsprosessen på. På samme måte som andre høringer er ikke bystyret forpliktet til å følge anbefalingene som kommer. Ved å nettopp ha et rådgivende panel, velger kommunen at ordningen sidestilles med andre typer høringer. Samtidig legger informant 1 til at den største forskjellen mellom et borgerpanel og andre høringsinstanser er borgerpanelets representativitet. Høringer påvirker kun de som blir påvirket av et eventuelt vedtak, mens et borgerpanel skal representere alle. Et representativt panel kan derfor argumenteres for at kan ha mer vekt når beslutninger skal tas, nettopp fordi det vil være de oppsummerte meningene til innbyggerne. Dette diskuteres nærmere under.

REPRESENTASJON

Som beskrevet i oppgavens teorikapittel fant Niessen (2019, 493) i sin studie av politikeres holdninger til mini publics at politikerne i stor grad vektla to aspekter ved slike paneler: i hvilken grad panelet var representativt og deltakernes kapasitet til å utvikle en mening om og bestemme enkelte saker. Her vil det fokuseres på det første aspektet, nettopp hvorvidt politikerne anser panelet i sammenheng med dets representativitet. Som nevnt tidligere ble Byborgerpanelet trukket ut via tilfeldig uttrekk (Fimreite, Arnesen, Aars 2018, 8). Tilfeldig uttrekk er den vanligste måten å rekruttere deltakere til borgerpanel på, og er også det som skiller borgerpaneler fra andre typer demokratiske innovasjoner (Smith 2009, 29). Men som observert i forrige kategori, ble det tatt opp om borgerpanelet egentlig skiller seg fra andre typer å konsultere innbyggerne på. Videre vil jeg derfor diskutere informantenes syn på tilfeldig uttrekk til borgerpaneler.

Som diskutert tidligere var et av motivene for å prøve ut en slik ordning i Bergen kommune, nettopp at det skulle være et representativt utvalg. I store deler ble det derfor lagt vekt på av enkelte av de som ble intervjuet at det eksisterer en form for skjevdeling blant de som vanligvis er politisk aktive og ikke. Det er ofte de samme samfunnsgruppene som deltar politisk, som fremhevet av informant 1: *«Det viser seg jo at det er noen fellestrekk med hvem er det som stemmer og hvem er det som engasjerer seg. Det handler om hvor man bor, hvilken utdannelse man har, hvilken sosioøkonomisk bakgrunn osv. Og skulle det vært opp at hvem som helst kunne*

melde seg og kunne være med i et borgerpanel ville man antakelig få tilsvarende skjev deltakelse»

Ved tilfeldig uttrekk er det høyere sannsynlighet for å inkludere et representativt utvalg i panelet, i for eksempel kjønn, bosted, alder og etnisitet. Dette ble i stor grad vektlagt av samtlige informanter. Tanken om at det ikke kun er den mest politisk aktive som har noe å si i politiske saker virket å stå sentralt. Informant 4 uttrykte at ting som angår demokratiet og samfunnet er i utgangspunktet noe alle har en mening om, og det vil derfor være av viktighet å strebe etter å få den hørt og inkludert i politiske prosesser. Dette ble også tydeliggjort av informant 2 som sa følgende: *«Skulle du ha valgt andre metoder for å velge de ut på så hadde du kanskje målet eller du hadde mistet litt av poenget [...], eller du hadde mistet hensikten bak byborgerpanel at det er den jevne bergenser»*. Her blir det vektlagt at det er nettopp representativiteten som skiller borgerpanelet fra andre typer for innflytelsesinitiativer. Informant 1 dro frem at mange andre innflytelsesinitiativer som kommunen opererer med baserer seg på frivillig deltakelse, og en grunn til at en ville prøve ut nettopp borgerpanel var for å kunne få meningene til et tverrsnitt av befolkningen. Samtidig ble det og anerkjent av flere av informantene at en vil aldri kunne ha komplett representativitet, som informant 2 sa: *«man kan ikke tvinge folk, og det vil alltid være folk som ikke vil være med»*. Derav vil man til en viss grad alltid ha et skjevt utvalg, men ved tilfeldig utvalg er oppfatningen at sannsynligheten øker for å få et representativt utvalg.

FORVALTNINGSNIVÅ

Borgerpanel er oftest å finne på kommunalt nivå (Kersting 2016, 252; Felicetti, Niemeyer og Curato 2015, 432; Copus 2003, 36). Men det er også blitt gjort større nasjonale og internasjonale borgerpaneler (Fishkin 2018). Argumentet for å ta i bruk demokratiske innovasjoner på kommunalt plan er at det vil være en kjennskap blant deltakerne til sakene en tar opp og at det er nærmere befolkningen. Denne nærheten kan argumenteres å være nettopp en kilde til at lokalpolitikere er mer åpne til å prøve ut borgerpaneler. Videre er også hevdet at mindre kommuner er nærere innbyggerne enn i større kommuner, men dette trenger ikke være tilfelle. En kan dermed anse at lokalpolitikere vil argumentere for at kommunen er et passelig sted å prøve ut slike ordninger. Informantene ble av den grunn spurt om hva de anså som en god arena å prøve ut slike demokratiske innovasjoner som borgerpanel.

Det blir påpekt at kommunen er en viktig arena å prøve ut demokratiske innovasjoner i, grunnet at valgdeltakelsen er lavere i kommunalvalg enn i stortingsvalg. Det vil derfor være viktig å prøve å styrke lokaldemokratiet. Ytterligere ble det tydeliggjort at kommunen vil være egnet fordi tjenestene som kommunen tilbyr, er noe som folk er kjent med. En kan dermed tenke seg at det vil være et større engasjement rundt sakene, ettersom det er noe folk kjenner til. Samtlige informanter anerkjente dette, og flere pekte på at jo lenger opp en kommer i den statlige forvaltningen, jo mer distanse er det til beslutningene som blir tatt. Samtidig legger informant 4 vekt på det ikke nødvendigvis er en forutsetning at det skjer på kommunenivå og anser at det kan være enkelte saker og temaer som egner seg for et borgerpanel. Deriblant statlige høringer som blir sendt til kommunen, dette kan være større prinsipielle saker som kan være egnet for et borgerpanel å gi en anbefaling på, på vegne av kommunen.

RETROSPEKT

Byborgerpanelet ble gjennomført som nevnt ovenfor som et prøveprosjekt for å se om dette var noe som de ville tatt i bruk i kommunen også ved senere anledninger. Det vil derfor være av interesse å anse hva de vurderer styrkene og svakhetene til Byborgerpanelet var, dette tillater en til å kunne se nærmere på hvordan de også ser for seg at videre borgerpaneler kan utvikles videre, men samtidig kunne se nærmere på hva de mente om det aktuelle panelet. Informantene kom med ulike aspekter ved hva de anså som Byborgerpanelets svakheter og forslag til hva som kan gjøres annerledes ved et eventuelt nytt borgerpanel i kommunen.

Et borgerpanel blir i stor grad dannet på grunnlag at en ønsker en høyere innbyggerinvolvering. Det er i hovedsak designet for at innbyggerne skal kunne føle seg hørt, si sin mening, og kunne bidra til endring. Dette var noe samtlige av informantene tok opp når de reflekterte over panelet. Innbyggernes reelle innflytelseskraft var noe som ble gitt stor oppmerksomhet, i flere forskjellige aspekter. Informant 1 la særlig vekt på Byborgerpanelets oppmerksomhet, og rapporterte at dette var noe informanten syntes manglet ved panelet som ble holdt i 2018. Som vedkommende selv sa: *«Det var litt begrenset interesse for det, og det er dumt fordi lokaldemokratiet er en [...] viktig byggestein i samfunnet, og det må vi forsøke å holde på den offentlige agendaen så mye som mulig»*. Hvor mye påvirkningskraft et panel får avhenger i stor grad hvor mye oppmerksomhet det er rundt det, og hvor det står på agendaen. Dette omgår også mediedekning (Goodin og Dryzek 2006, 228), hvis et borgerpanel får mye mediedekning vil det være vanskeligere for politikerne å unngå å bruke anbefalingene, eller ta de i betraktning

når en endelig beslutning skal tas. Økt media og politisk dekning kan også argumenteres for at kan øke sjansen for at det blir mer attraktivt å bli med, og deltakerne sitter igjen med en følelse av at de har bidratt og gjort noe som har vært av politisk betydning. I sammenheng med dette ble det også sakens omfang brakt opp. Informant 4 vektla i stor grad at ettersom den konkrete saken Byborgerpanelet tok for seg var en større reform der det tar lang tid før en ser endring kan virke demotiverende for deltakerne da de ikke kan se at den tiden de satte av for å delta bidro til noe. Dette temaet skal diskuteres i detalj nedenfor. Oppsummerende ser en altså at de negative aspektene informantene brakte frem i stor grad dreiet seg om deltakernes følelse av at de ble hørt.

OPPSUMMERING PANELETS OPPBYGGING

Oppsummerende har vi observert at politikerne i store deler anser Byborgerpanelet på lik linje med andre høringsordninger, men at den delen som vektlegger et borgerpanels særegenhet er dets evne til å kunne få et representativt utvalg. Det representative aspektet ble gitt mye oppmerksomhet, og ble beskrevet av samtlige som en måte å gjøre opp for svakhetene til andre høringsordninger kommunen allerede operer med, dette samsvarer med funnene til Niessen (2019). Samtidig ble kommunen ansett som et egnet sted å teste ut innovasjoner slik som et borgerpanel, fordi tjenestene kommunen tilbyr er noe som er nært og folk har kjennskap til. Til slutt la samtlige av informantene vekt på at om borgerpanel skal testes ut videre må det få muligheten til å bli hørt, her diskuterte de ulike aspekter. Slik som at panelet måtte bli gitt større oppmerksomhet og at sakene de tar opp må være politisk oppnåelige.

5.3.3 Beslutningsprosessen

Et kritisk aspekt ved borgerpanel er hvilken plass de får i beslutningsprosessen. Hvilken plass og myndighet de får er en av de mest sentrale avgjørelsene når en inkluderer borgerpanel i beslutningsprosessen. Dette er også identifisert til å være en hovedårsak til at borgerpaneler blir møtt med skepsis blant politikere (Niessen 2019; Åström og Granberg 2008; McKenna 2012, 103). Når en analyserer politikeres holdninger til demokratiske innovasjoner er det derfor viktig å se hvorvidt resultatene ble tatt i bruk, hvordan de mener det skal bli brukt, samt hvilken plass politikerne tenker et slikt panel skal ha i demokratiet. Når en analyserer utfallet av et panel, eller dets ytre kvaliteter, kan en også indirekte analysere hvordan nyvinningen ble tatt imot av politikerne som jobbet med det. Byborgerpanelets ytre kvaliteter ble ansett å være høy, der det

ble observert i samtlige saksfremstillinger at panelets anbefalinger samsvarte med de endelige vedtakene som ble tatt i den relevante saken. Fra spørreundersøkelsen kunne en observere samme tendens, der respondentene i all hovedsak sa seg enig i anbefalingene som kom fra panelet. Den ytre kvaliteten til panelet vil også være bestemt av myndigheten den blir tillagt. Det vil derfor være en viktig del av diskusjonen videre.

Altså, må det understrekes at håndteringen av panelet er et viktig aspekt for å kunne analysere nærmere hva politikernes holdninger til Byborgerpanelet er. Denne variabelen kommer av spørsmålet «ble Byborgerpanelets anbefalinger inkludert i beslutningsprosessen og hvor skal de anbefalingene gå?». Variabelen er delt inn i fire kategorier: *myndighet*, *anbefalinger*, *rådgiving* og *saksomfang*. Disse kategoriene vil belyse ulike aspekter med hvordan politikerne anser at et borgerpanel skal høre til i beslutningsprosessen, hvilken myndighet det bør ha, hvor og hvordan anbefalinger fra slike paneler bør håndteres, og hva slags type saker de anser at er best egnet at et panel tar for seg.

BESLUTNINGSMYNDIGHET

Av særlig viktighet er det hvilken myndighet et borgerpanel skal få, her skiller det i litteraturen mellom rådgivende og besluttende myndighet. Åström og Granberg (2008) fant i sin studie at politikerne kun var positive til nye former for deltakelse om informasjonen gitt var basert på ekspertkunnskap og de kun var rådgivende. Det er definitivt et skille mellom deltakelsesformer som er avgjørende og de som er rådgivende. Formene for deltakelse som er rådgivende opplever langt mer støtte blant politikerne (Niessen 2019, McKenna 2012). Dette kan være knyttet til den større debatten rundt politikernes demokratiforståelse og oppfatning om eget mandat. Altså, kan det tenkes at politikere vil være mer tilbøyelig med å innføre et borgerpanel dersom det er rådgivende heller enn besluttende. Da et borgerpanel med besluttende myndighet vil kunne sees på av politikerne som en utfordrer til deres beslutningsmyndighet.

En kan observere allerede i byrådssak 245/17 at byrådet fraråder å tillegge Byborgerpanelet besluttende myndighet, på bakgrunn av mangel av erfaring med bruk av borgerpanel i kommunen. Dette blir også bekreftet av informant 6, der vedkommende trekker frem at Byborgerpanelet ble prøvd ut i Bergen på premiss av at det skulle ha rådgivende myndighet. Denne holdningen ble også bekreftet av den foregående spørreundersøkelsen, der over 60% av respondentene svarte at de var litt eller helt enig i at Byborgerpanelet skulle være rådgivende

og 59% svarte at de var helt uenig i at borgerpanelet skulle være besluttende. Ut ifra dette vil det være nærliggende å tro at de samme holdningene vil komme frem blant intervjudeltakerne.

Når spurt om hvilken plass de mente at Byborgerpanelet burde ha i beslutningsprosessen la flere vekt på det representative demokratiets premisser, og at et borgerpanel vil i noen grad gå imot disse. Samtlige av respondentene la vekt på folkevalgtes mandat i å skulle ta beslutninger på det grunnlag av at de er valgt av folket. Dette fremsto prinsipielt, da tross at det ble anerkjent at et borgerpanel kan mulig være om ikke like representativt som de folkevalgte, men kan også være mer. I et representativt system slik vi har det i Norge skal beslutningsmyndighet tillegges de som er valgt av folket, som uttrykt av informant 2: «*Man kan ikke outsource beslutninger til en liten del av befolkningen, da må hele befolkningen har muligheten til å si sin mening*»

Prinsippet om at det er politikerne som skal ha enerett på besluttende myndighet i det politiske systemet så derav ut å komme av ulike argumenter. Flere av informantene argumenterte mot å tillegge et Byborgerpanel besluttende myndighet da de ikke kan stilles til ansvar for beslutningene de tar. Ansvarliggjøring var noe som ble tydelig vektlagt som en av de viktigste egenskapene ved folkevalgte politikere og det representative demokratiet. Det ble derfor argumentert at det burde være politikerne selv som burde ta de endelige avveiningene for at innbyggerne senere skal kunne vite hvor de beslutningene kom fra og hvem som tok dem. Et borgerpanel med besluttende myndighet ble derav fremstilt som noe som ville brakt frem demokratiske utfordringer. Denne holdningen er i tråd med teorien beskrevet ovenfor, og kan sies å utrykke en demokratiforståelse tett på det representative demokratiet. Samtidig ble det trukket frem at det eksisterer et paradoks mellom interesse og myndighetsgiving. Informant 1 legger særlig vekt på at det eksisterer et dilemma her, nettopp at ved å nekte et panel noen form for besluttende myndighet vil også interessen for å delta bli lavere. Å delta i et borgerpanel kan argumenteres for å være mer krevende for deltakeren enn å delta i andre typer høringer. Hvis et panel dermed sitter med like mye innflytelseskraft som en vanlig høring, hva er da vitsen med å delta? Altså vil det alltid eksistere en balanse mellom makten innbyggerne blir gitt og interessen for å delta.

I tråd med dette ble det også trukket frem den folkevalgtes politikers mandat: ta beslutninger og representere folket. Det at politikerne har forpliktet seg til å representere innbyggerne og å sette seg inn i saker de blir gjort oppmerksomme på ble fremhevet som noe som har en særlig verdi i demokratiet. Altså, å være sitt verv bevist og ha en hukommelse over hva en har gjort

tidligere og på hvilket grunnlag har en verdi. De la særlig vekt på politikerne selv og at de må være bevisst på at de skal ta gode beslutninger de de representerer. Ytterligere ble det fortalt om viktigheten av at politikerne sitter med en kunnskap om tidligere vedtak og begrunnelsen bak dem. Denne kunnskapen er noe som gir de en større mulighet til å kunne ta godt begrunnede beslutninger. At det eksisterer en grunn til at beslutningene blir tatt. Dette kan tyder på en holdning der en ser til at politikere som jobber med dette hver dag sitter med en kunnskap en vanlig borger ikke har. Dette er noe som har blitt fanget opp ved andre empiriske studier av politikeres holdninger, der det har blitt uttrykt at politikere er skeptiske til at innbyggerne innehar et stort nok kunnskapsgrunnlag til å kunne ta beslutninger på enkelte temaer (Niessen 2019, 493; Fishkin 2018, 144). Her vil der derimot argumenteres for at ytringene ikke kommer av en bekymring for innbyggernes mangel av kompetanse, men heller en vektlegging på at politikerne sitter med noen erfaringer som er essensielle når viktige beslutninger skal tas. En yrkeserfaring rett og slett.

Flere av informantene sammenliknet borgerpanelet med andre typer deltakelsesformer, spesielt med folkeavstemminger. Dette kom særlig frem i tilknytning til borgerpanels tilskrivende representativitet. Et representativt panel kommer ikke nødvendigvis med de samme anbefalingene som om hele befolkningen hadde sagt sin mening, som illustrert av informant 2: *«Selv om man kan si at man gjør det representativt så er det jo også grunnleggende prinsipielt at hvis ikke en beslutning skal tas av det folkevalgte organet, så må det tas av folket»*. Her gjenspeiles en tilhørighet til det representative demokratiet, og ideen om at det kun er folkevalgte organer som skal ha besluttende myndighet, eller det helhetlige folket. Det legges også til at selv ikke folkeavstemminger har besluttende myndighet i Norge, men anerkjennes og at det i praksis har det. Det ville dermed ikke vært naturlig å tillegge et borgerpanel en slik myndighet. Samtidig ble det også trukket frem at borgerpaneler kan være like nyttige som folkeavstemminger, siden deltakerne får informasjon om hva de skal gi anbefalinger om.

«Altså i en folkeavstemming så er det jo sånn, hvis du og jeg skulle hatt en folkeavstemming om vi skal opprette bydelsstyrer i Bergen eller ikke, så kan du ha satt deg veldig inn i det og jeg hadde ikke trengt å sette meg inn i det overhodet og argumentene dine ville sånn sett ikke telle lenger på en måte, men i et borgerpanel er det jo noe av det man gjør å sette seg inn i den saken man snakker om sant? Sånn sett tenker jeg at det kan være mer nyttig».

Her trekker informant 4 frem en av de essensielle forskjellene som eksisterer mellom et borgerpanel og andre former for deltakelse. Tross for dette, er vedkommende fremdeles skeptisk til å tillegge panelet besluttende myndighet, men signaliserer samtidig at borgerpanelet kan sidestilles med anerkjente deltakelsesformer slik som folkeavstemminger.

Oppsummerende observerer en at informantene er skeptiske til å tillegge et borgerpanel besluttende myndighet. Argumentene for dette er blitt beskrevet i å stamme fra prinsipielle tanker rundt det representative demokratiet, slik som ansvarliggjøring og mandatet en folkevalgt er blitt valgt for å gjennomføre. Disse funnene stemmer i noen grad overens med tidligere empiriske studier (Niessen 2019, McKenna 2012).

ANBEFALINGENE

Som diskutert i oppgavens teorikapittel, er det ofte uklart hvordan politikere tar i bruk anbefalingene som kommer fra borgerpaneler (Setälä 2017, 851). Ofte ser en at anbefalingene fra panelene ikke blir tatt i bruk av de folkevalgte. Dette kan blant annet komme av manglende insentiv for å ta de i bruk. I forhold til mer tradisjonelle deltakelsesformer, slik som folkeavstemminger, stiller mini publics svakere. Men en definerende egenskap ved det deliberative demokratier er nettopp at deliberasjonene fører til noe, at det gir et resultat (Gutmann og Thompson 2004, 8). Tidligere har analysen vært inne på disse temaene, blant annet ved at mangel på oppmerksomhet rundt panelet kan føre til mindre insentiv til å ta hensyn til anbefalingene som blir gitt. Fra spørreundersøkelsen kunne vi se at et flertall av respondentene stilte seg enig i anbefalingene, samt at flertallet hadde lest anbefalingene fra panelet. Tilsvarende ble det observert i vurderingen av Byborgerpanelets politiske utfall at vedtakene og saksfremstillingene tilsvarte i stor grad med anbefalingene panelet ga. Men dette gir ingen informasjon om hva de egentlig tenkte om å få anbefalingene, hvordan de vurderte dem eller om det skilte seg fra anbefalinger fra andre typer høringer. Samtidig kan en ikke konkludere med at politikerne lyttet til eller var positivt til anbefalingene kun fordi de samsvarer eller var enige. Det kan simpelthen være at Byborgerpanelet kom med anbefalinger som matchet politikernes forhåndsinnstilte meninger. Hadde politikerne vært like positive til anbefalingene hvis panelet hadde anbefalt noe annet enn det politikerne mente i utgangspunktet?

Flertallet av informantene forteller om en holdning der det var viktig å innrette og lytte til anbefalingene som kom til dem og at de innstillingene og anbefalingene som ble gitt i ettertid baserer seg i hovedsak på det Byborgerpanelet anbefalte. Som informant 4 sa: *«Når man først spør, så forplikter man jo til å høre etter»*. Anbefalingene fremsto som en viktig og sentral del av arbeidet med borgerpanelet, samt at det var et sterkt fokus og ønske blant politikerne om å finne den rette plassen til anbefalingene i beslutningsprosessen. Som fremstilt her av informant 3: *«[...] at en faktisk opplever at de viktige sakene som kommer dit, faktisk er en del av beslutningsgrunnlaget, slik at en må argumentere for hvorfor en ikke tok hensyn til det i større grad for eksempel, at det ikke bare blir møtevirksomhet som ikke en ser igjen i det beslutningsprosessen som går i etterkant»*. Her vektlegger informanten viktigheten med at det blir inkorporert i de politiske beslutningene på en god måte, og spesielt viktig; det at kommunen selv har invitert inn gjør at de må argumenteres for hvorfor en da eventuelt *ikke* tok hensyn til det. Utfallet av panelet blir dermed vektlagt som en viktig del for motivasjonen til å delta, i likhet med argumentasjon vi har sett tidligere. Synspunktet peker på at når panelet er rådgivende slik som det var i 2018, så trenger en ikke nødvendigvis å følge anbefalingene, men det bør begrunnes hvorfor en ikke gjorde det.

Det kan argumenteres med at det vil naturlig nok være lettere for en politiker å bruke anbefalingene dersom de samsvarer med hans eller hennes eget syn. Dette reflekterer informant 1 rundt, og sier følgende: *«det hadde en innflytelse ved at det var en test på om det utgangspunktet prinsipale synet vi hadde, hadde gjenklang i Byborgerpanelet, og det hadde det. [...] men om Byborgerpanelet hadde ment det motsatte så hadde nok ikke vi bare sagt, okei Byborgerpanelet mener det, så da skal vi også legge det inn i innstillingen»*. Interessant her er at det kan se ut til at Byborgerpanelet ble brukt for å se om den originale tanken de hadde rundt temaet stemte overens med den jevne bergenser. Samtidig anerkjennes det at det hadde vært vanskeligere om anbefalingene som kom ikke hadde stemt overens med deres eget syn, og at det ville være vanskelig å endre fullstendig innstilling etter Byborgerpanelets vilje om det hadde blitt sånn. Her må det også anses at det var politikerne selv som valgte tema som skulle bli diskutert og at informasjonsmaterialet som ble gitt kan ha en påvirkende effekt på hva deltakerne av panelet mente til slutt. Videre sier vedkommende dette: *«Hvis det hadde vært et diametralt motsatt syn så tror jeg at vi hadde måtte stille opp et speil og si «okei er det vi her som har gått oss litt vill i våre egne oppfatninger i det»»*.

Det anerkjennes her at Byborgerpanelet kan fungere som en måte å sjekke at beslutningene som blir gjort har rot i det befolkningen mener. Og at om det ser ut til at det ikke er det, må det tas en runde til og se på hva som skiller seg fra hverandre. Til slutt ble det gitt et inntrykk av at det ikke anbefalingene ble lagt like mye merke til. Enkelte informanter melder om at det ikke har fått like mye oppmerksomhet. Dette prosjektet intervjuet i hovedsak politikere som var tett på prosessen, men de politikerne som deltok som ikke var like tett på, eller hadde andre ansvarsområdet meldte om at det ikke var like mye til stede. Dette kan være et resultat av det informant 1 meldte om, at det var en begrenset interesse.

MOTTAKELSE AV RÅD

Som nevnt ovenfor er det blitt vektlagt av flere om viktigheten av å finne den rette plassen til anbefalingene i beslutningsprosessen. I Bergens parlamentariske styre vil spørsmålet i hovedsak dreie seg om anbefalingene vil gå til bystyret eller byrådet. Altså, hvor bør anbefalingene gå for at det skal kunne få mest mulig innflytelse, og hvilken instans har mest bruk for et borgerpanels anbefalinger? I kapitlet om Byborgerpanelet så vi i bystyresak 235/18 at det ble drøftet frem at det vil være mest formålsmessig at bystyret får anbefalingene på grunnlag av at rådene fra Byborgerpanelet vil være forankret i en fri skjønnsutøvelse på lik linje med den folkevalgte utøver. Byrådet har et annet ansvar, og benytter en mer faglig skjønnsutøvelse. Det ble derfor argumentert at bystyret burde motta anbefalingene. Det ble derimot også anerkjent at et borgerpanels anbefalinger kan bli brukt til byrådets saksutredende arbeid. Refleksjonene informantene ga til dette prosjektet var i stor grad i samsvar med de overnevnte argumentene.

Flere av informantene så ingen fast fasit på hvor en slik anbefaling burde gå, men enkelte mente at uavhengig av hvor det gikk ville mer og bedre informasjon en hadde på bordet når en skal gi en innstilling jo bedre. Altså kan det gå til begge deler. Noen mente også at det vil komme an på saken. Om anbefalingene skal tas i bruk i saksforberedende arbeid vil det være aktuelt å bruke det i byrådets arbeid. Men om det var prinsipielle saker folk skulle mene noe om, ville det vært nyttig med rådgiving til bystyret. Dette er i tråd med diskusjonen i bystyresak 235/18 Andre mente derimot at ettersom beslutningsgrunnlaget til byrådet kommer i innstillingene byrådet sender til bystyret, vil anbefalingene gå til begge institusjonene uansett. Dette ble også vektlagt av informant 2 der vedkommende diskuterte viktigheten av en transparent beslutningsprosess, slik at eventuelt bystyret kan mene noe om byrådet har tatt nok hensyn til

anbefalingene eller ikke. Informant 6 kom derimot med argumentet om at det vil være vanskelig for bystyret å argumentere for å gå imot en innstilling byrådet kom med om den var basert på et borgerpanels anbefalinger, og at nettopp dette kunne skape en uheldig dynamikk mellom de to.

Samtidig vil enkelte plasseringer av anbefalingene føre til forsinkelser av sakene, som enkelte påpekte som uheldig. Tid og effektiv saksbehandling spiller altså en rolle i hvor anbefalingene skal gå. Som diskutert tidligere er dette også et viktig aspekt ved motivasjonen til deltakerne, at de kan se at det de har bidratt til har gjort en endring.

TYPE SAK

Byborgerpanelet tok for seg en gjeninnføring av politisk styrte bydeler i Bergen. De skulle gi innblikk og sin mening i en relativt stor reform, noe som informantene nevnte i sin refleksjon over panelet som mulig en for stor sak for et borgerpanel og si sin mening over. For hvordan kan egentlig et borgerpanel bli tatt i bruk i kommunen og hva slags saker egner seg at de tar for seg? Type sak borgerpanelet tar for seg kan gi utslag på hvorvidt politikerne er villige til å lytte, det kan ha konsekvenser for hvorvidt deltakerne føler at de er med på noe som betyr noe og til slutt kan politikernes meninger om hva slags type saker de ser for seg at et borgerpanel kan ta for seg si noe om hva de mener om ordningen. Er de villige til å la borgerpanelet ta for seg større saker, og hvis det er tilfelle, hvorfor? Informantene ga ulike svar til dette og derav ulik argumentasjon, som oppsummert gir noen interessante funn.

Samtlige av informantene vektla at det eksisterer en balanse mellom hvor konkret og hvor abstrakt en sak er. Altså, om en sak er for stor og abstrakt er det mulig at deltakerne opplever det demotiverende og ikke vil interessere seg i saken og saksforløpet i ettertid kan ta lang tid som igjen kan føre til at deltakerne vil se på borgerpanelet som bortkastet tid, ettersom ingenting skjedde allikevel. Men flertallet nevnte at det burde være *større prinsipielle saker*; noe som alle kan ha en mening om. Dette gjenspeiles også i refleksjonene som kom frem rundt kommunen som arena for å bruke ordninger som borgerpanel, der flere sa at det egnet seg nettopp fordi kommunen har ansvar over tjenester folk engasjerer seg i. Samtidig nevnte samtlige informanter om begrensinger rundt hva et borgerpanel kan ta for seg. Derav nevner informant 4 at saker som angår budsjett er best egnet for bystyret, og ikke et borgerpanel, på grunn av at de som tar slike avgjørelser bør kunne stilles til ansvar for de avgjørelsene de tar. Det finnes derimot flere

eksempler der budsjettsaker blir tatt opp i deliberative forum (for mer info om deliberative budsjettering se Goldfrank 2007). Konfidensialitet er også noe som er nevnt, der informant 2 diskuterer rundt mulighetene for at enkelte saksområder ikke egner seg for borgerpanel fordi det er for mye konfidensiell informasjon i saken. Vedkommende nevner også det at en del saker kan bli for teknisk, der det trengs ekspertkunnskap for å kunne ta gode avgjørelser. Oppsummerende ser en dermed at samtlige av informantene mener at borgerpanelet burde ta for seg, store prinsipielle saker, men at de ikke burde være for store slik at det oppleves demotiverende for deltakerne.

OPPSUMMERING *BESLUTNINGSPROSESSEN*

Oppsummerende kan en se at politikerne uttrykker en begrenset interesse for å la borgerpanel ha noen beslutningsmyndighet, tross for at de uttrykker en stor interesse og støtte for å høre ut saker til et borgerpanel. Dette gjenspeiler i stor grad tidligere funn, der en ser at politikere er positive til demokratiske innovasjoner når de ikke går i strid med deres myndighet (Fournier et.al 2011, 146; McKenna 2012, 103). Videre, argumenterer samtlige av informantene om at borgerpanel bør ta for seg større og prinsipielle saker, men at det også her finnes en balanse som må avveies da store saker kan virke demotiverende for deltakeren. Til slutt, anbefalingene ble i stor grad lyttet til og det fremsto som viktig for samtlige av informantene. Dette står i kontrast med de teoretiske antakelsene om at politikere kun tar hensyn til de anbefalingene som går overens med deres forutinntatte oppfatning (Setälä 2017, 851). Ansvarliggjøring kan oppsummeres å være det mest gjengående argumentet for hvorfor de er imot å tillegge borgerpanel beslutningsmyndighet og viktige saker.

5.3.4 Involvering

Som diskutert tidligere viste spørreundersøkelsen en overveldende støtte blant politikerne for innbyggerinvolvering. Der over 90% av respondentene sa seg litt eller helt uenig i at innbyggere ikke burde ha muligheten til å kunne påvirke lokalpolitikk utenom ved valg. Flertallet av respondentene var også litt eller helt enig i at innbyggerne burde få si sin mening i lokale saker før beslutninger blir tatt av politikerne. Altså kan en observere en holdning blant politikerne i Bergen om at innbyggerne i kommunen burde få delta aktivt og at dette er viktig. I tråd med diskusjonen i oppgavens teorikapittel kan en derav argumentere for at respondentene i

undersøkelsen innehar en demokratiforståelse mer i tråd med deltakende heller enn representativt demokrati. Noe som er interessant da det står i kontrast til observasjoner gjort tidligere i kapittelet. Det kan som nevnt ovenfor argumenteres at politikernes syn på hvordan forholdet mellom stat og befolkning skal være kan være forklarende for hva de tenker om deltakelsesfremmende tiltak som borgerpanel. Informantene reflekterte også rundt politikernes rolle i lokaldemokratiet og hvordan forholdet mellom innbyggere og politikere bør være, i deres syn. Diskusjonen nedenfor vil gå i dybden på forholdet mellom politiker og innbygger og hvor mye initiativ politikere bør ta til økt innbyggerinvolvering.

Samtlige av informantene beskrev idealforholdet mellom politikere og innbyggerne til å skulle være åpent og ærlig. Innbyggerne skulle ha mulighet til å kunne påvirke saker også utenfor valg og det skal være enkelt for innbyggerne å ta kontakt. Flere nevnte dette som en av hovedaspektene ved forholdet mellom politikere og innbyggere. Dette innebar også at politikere på sin side måtte være åpne for å ta imot innspill og samtlige vektla det å ha en åpen dør som noe av det viktigste for å bygge gode relasjoner. Informant 5 trekker dette opp mot borgerpanelet og uttrykker at det viktigste er først og fremst at politikere lytter til befolkningen: *«Hvis vi som politikere ikke er åpne for det som våre innbyggere ønsker, ikke tar telefonen, ikke svarer på mail, ikke sier ja til et møte, ikke sier ja til å lytte, hvordan kan vi da kan vi tenke at et borgerpanel eller et bydelsstyre skal komme en vei videre hvis vi som egentlig er de som styrer og skal beslutte ikke åpner en eller har en åpen dør eller har en åpen telefon for de som vil kontakte oss?»*.

Informant 2 påpekte også at det burde være et tillitsforhold der innbyggerne har tillit til at politikere tar avgjørelser. Her ble det vektlagt at politikere skal sørge for at de har den beste informasjonen tilgjengelig til å kunne ta gode valg og derav kunne bli holdt ansvarlig for de beslutningene de tar. Denne informasjonen kan komme av enten å prøve ut nye deltakelsesmetoder som borgerpanel eller å få ekspertkunnskap på en sak. Altså, legger informant vekt på at befolkningen må ha tillit til at politikere skal ta beslutninger og den tilliten kommer i stor grad av at de kan holdes ansvarlig ved valg. Her ser en igjen at ansvarliggjøring kommer opp, slik som i tidligere temaer. Ytterligere blir det også nevnt at størrelsen på kommunen kan være et hinder for at folk tør å ta kontakt med sine politikere og at det derav kan påvirke relasjonen mellom politikere og innbyggerne. Bergen er en relativt stor kommune i Norge og det kan kanskje dermed oppleves som et større hinder å kontakte lokalpolitikere i Bergen enn i mindre kommuner.

«Jeg kjenner ingen som ikke er opptatt av politiske spørsmål, fordi de er faktisk opptatt av brøytingen i veien der de bor eller inneklime på jobben sin, eller det psykososiale miljøet på skolen der ungene går, folk er opptatt av de tingene, det er bare å finne inngangsporten til det» - Informant 4

Her diskuterer informant 4 viktigheten av det å søke etter nye måter å inkludere innbyggerne inn i de politiske sakene på, og at det alltid vil være potensiale for nye initiativer som vil inkludere innbyggerne. Samtlige av informantene uttrykker et ønske om økt initiativ fra politikerne til å inkludere flest mulig i beslutningsprosessen, argumentet er i hovedsak at de som blir berørt av en sak skal kunne få si sin mening og at det er essensielt å høre på de som skal bruke tjenestene ettersom det er de det er for. Derimot argumenteres det også for at politikere bør ta mer initiativ på bakgrunn av at det er som oftest innbyggerne selv som er initiativtakerne. Informant 5 argumenterer derav også at det er viktig at politikerne møter opp og lytter da innbyggerne faktisk tar initiativ og at dette kan være like viktig. Samtidig uttrykker informanten at politikere oftest tar initiativ når det nærmer seg valgkamp. Videre, omtaler også Informant 1 at opposisjonen ofte kan være flinkere til å ta kontakt med innbyggerne enn de som sitter med makten, dette for å representere en motstemme mot de som styrer.

OPPSUMMERING INVOLVERING

Oppsummerende kan vi observere at det virker å være et stort fokus på økt involvering blant informantene og at i forhold til borgerpanelet vil det være viktig fra politikernes side å lytte. Som leseren husker er et økt fokus på deltakelse et definerende trekk ved det deltakende demokratiet (Sweeting og Copus 2013, 122; Fishkin 2011, 76), og en kan dermed se en støtte til denne demokratiforståelsen blant informantene. Gjennomgående var det også uttrykt et ønske om økt innbyggerinvolvering og en felles forståelse at politikere burde ta mer initiativ til nettopp dette. Temaet kom særlig opp i kontekst av tjenesteutvikling, da det ville være viktig å høre ut hvordan tjenestene skal være for at de skal være optimale for brukeren. Igjen ser vi at innbyggerinvolvering blir tatt opp som en måte for politikerne å tilegne seg informasjon for et best mulig beslutningsgrunnlag, og at innbyggerstemmer ofte sidestilles med ekspertråd. Altså vektlegges politikernes beslutningsmyndighet også her.

5.4 Oppsummering funn

Gjennom dette kapitlet har analysens resultater blitt lagt frem og det vil nå bli gitt en oppsummering av analysens hovedfunn. Presentasjonen av hovedfunnene vil fungere som et sammendrag av hva politikerne mener om Byborgerpanelet og dets ulike aspekter. Dette vil være essensielt i for å se om funnene står til forventningene satt i teorikapitlet og før neste kapittel der resultatene vil bli diskutert nærmere i tråd med teorien presentert i kapittel 3.

Fra gjennomgangen av saksdokumentene som angikk Byborgerpanelet og tiden etter kunne en observere at vedtakene som ble gjort angående temaene Byborgerpanelet tok for seg samsvarte i stor grad med anbefalingene fra panelet. Dette kan som nevnt antyde at politikerne i Bergen tok anbefalingene seriøst og tok de i betraktning når en beslutning skulle tas.

Overordnede kunne en observere i spørreundersøkelsen at den klareste tendensen angående politikeres oppfatning av Byborgerpanelet så ut til å være likegyldighet. Fra spørreundersøkelsen ble det observert at det ikke var noen klar tendens på hvorvidt politikere var positive eller negative til Byborgerpanelet, da 41% svarte verken eller og det var lik fordeling på begge sider. Intervjuene viste en noe mer positiv holdning, der de samtlige sa seg positive til å prøve ut en slik ordning, men at det var noe tvil på hvordan det ville fungert i praksis og hvorvidt det hadde oppnådd forventningene. Dette kan også gjenspeiles i motsetning observert i intervjumaterialet, der samtlige tok frem viktigheten ved at en ordning som et borgerpanel burde være høyt politisk forankret og at det burde følges nøye opp. Samtidig var det heller få som hadde fulgt det opp personlig.

Flere av politikerne la vekt på at et borgerpanel burde bli brukt som et supplement og ikke en erstatning til allerede eksisterende innbyggerinvolvering. Dette viser et engasjement for å øke tilknytningen mellom politikere og innbyggerne i byen. Samtidig blir Byborgerpanelet sidestilt med andre initiativer ved at det ikke får en økt bestemmelsesmyndighet. På tross av dette var en tydelig tendens nettopp at politikerne vektla representasjon som den definerende egenskapen til borgerpanelet. Dette la gjennomgående grunn for mye av argumentasjonen deres og ble ansett å være den største forskjellen mellom et borgerpanel og andre initiativer kommunen har. Representasjonen til borgerpanelet ble vektlagt som en av hovedmotivasjonene til å prøve ut en slik ordning da flere nevnte at det ville være en ny måte å få inn nye stemmer på.

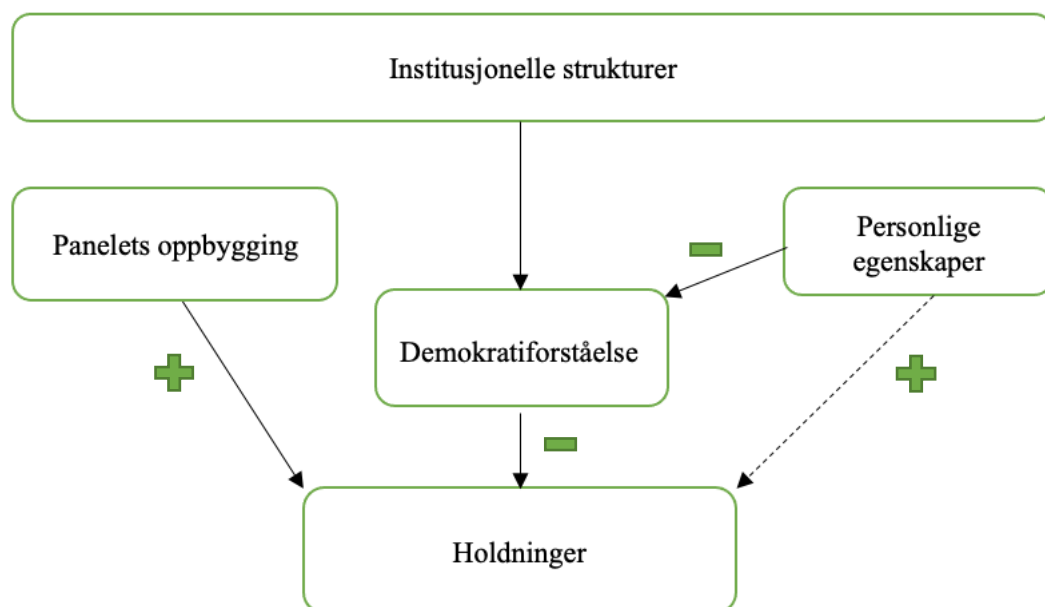
Anbefalingene fra Byborgerpanelet virket å gjenspeile politikernes egne meninger rundt temaene som ble tatt opp, der flertallet fra spørreundersøkelsen var enige i anbefalingene, og som uttrykt av informant 1 samsvarte anbefalingene med de oppfatningene politikerne allerede satt med. Samtlige av politikerne la vekt på at anbefalingene burde bli tatt hensyn til, og at det var viktig for at deltakerne skulle føle at de hadde deltatt på noe som betydde noe. Her la også flere vekt på at deltakerne gir en del ved å delta og at anbefalingene deres dermed burde bli tatt hensyn til. Samtidig reflekterte informant 1 rundt hva som hadde skjedd om anbefalingene ikke samsvarte med deres syn, og at det da ville vært en mulighet til å skulle tenke nytt, men at det ikke er nødvendigvis slik at anbefalingene må bli tatt hensyn til. Men som de fleste nevnte, så vil det være viktig å gi borgerpanelet oppmerksomhet, slik at en må forklare hvorfor en nettopp ikke tok i bruk anbefalingene.

Som forventet viste det seg tydeligst av alt at hvorvidt borgerpanelet skal ha besluttende eller rådgivende myndighet var det politikerne la tydeligst vekt på. Samtlige uttrykket at de ville at en skal bruke borgerpanel til å få inn nye stemmer og få innspill i saker, men uten bestemmende myndighet. Tross for at flere la vekt på borgerpanelets representasjon, og også mangel på representasjon blant de folkevalgte, uttrykte samtlige en sterk tro på det representative demokratiet og at det er i de folkevalgtes mandat å ta avgjørelser på vegne av innbyggerne. Argumentene for dette var flere, men mest gjennomgående var ansvarliggjøring. Det at politikerne kunne stilles ansvarlig for de beslutningene de tar gikk gjennomgående igjen i flertallet av temaene de diskuterte. Deltakerne i et borgerpanel kan ikke stilles ansvarlig for de avgjørelsene de tar, og det ble derfor argumentert for at de ikke burde ha besluttende myndighet for innbyggerne bør få vite hvem som har tatt beslutningene og skal kunne bytte de ut om de er uenige med hva som er blitt bestemt. Informant 1 reflekterte at dette kan medføre et større paradoks, ved at det vil være lite attraktivt for innbyggerne å delta om de ikke får noen beslutningsmyndighet samtidig som at det er en sterk tro blant politikerne om at det er de folkevalgte som skal ta de endelige beslutningene. Derav vil borgerpanelet fra dannelsen av presentere et paradoks. Videre observerte en fra spørreundersøkelsen at det ble nevnt at innbyggerne som da deltar på slike borgerpanel ikke vil ha den nødvendige kompetansen for å kunne ta avgjørelser på enkelte temaer. Lignende kom også frem i intervjumaterialet der det ble tatt opp at politikere sitter med en viss kompetanse som gjør de mer egnet til å ta de avgjørelsene og at den kunnskapen de sitter med er en nyttig verdi som den jevne innbygger ikke har.

Dette temaet gjenspeiler seg også i hva slags saker politikerne anså som gunstige for et panel å ta for seg, da samtlige nevnte at det burde være større prinsipielle saker heller enn teknisk tunge saker. Dilemmaet her lå i at de burde få ta for seg større saker, men de kan ofte ha en lang saksgang som kan oppleves demotiverende for deltakeren, på den andre siden kan saker som er lette å få igjennom oppleves som lite viktige (typ hvor skal lekestativet stå) så det finnes en mellomvei. Men at sakene måtte være av prinsipiell sort heller en mer tekniske saker kan antyde en holdning til hva den jevne innbygger kan og vil ta for seg.

Står funnene til forventningene?

I kapittel 3 ble det presentert forventninger til funn ut fra teorien, disse forventningene ble fremstilt i figur 1, som er gjentatt under og tillagt +/- på de sammenhengene som enten viste seg viktig eller ikke med utgangspunkt i oppgavens funn. Jeg vil nå nærmere drøfte funnene opp mot forventningene.



Figur 4: Teoretisk modell av politikeres holdninger til borgerpanel (tilpasset modell fra Heinelt 2013a).

Først, var det antatt at politikerne ville ha en overordnet positiv holdning til borgerpanel ettersom det ble initiert av dem selv. Fra spørreundersøkelsen kunne vi observere en likegyldighet blant deltakerne, denne tendensen var derimot ikke å finne i intervjumaterialet, der det ble observert en overordnet positiv holdning. Men her også ikke helt uten en skepsis.

Dette samsvarer også med forventningen om at politikere som operer i et system sterkt preget av representative idealer vil forholde seg skeptisk til nye deltakelsesformer. Samtidig ble det funnet at det å få inn nye stemmer i systemet var en av hovedmotivasjonene til å prøve ut borgerpanel i kommunen, dermed vil det være vanskelig å skulle vise til en eksakt konklusjon til denne forventningen.

Forholdet som viste seg i materialet til å være sterkest var panelets oppbygging, i tråd med forventningene tidligere viste det seg at det var tilfeldig uttrekk og beslutningsmyndighet som sto mest sentralt blant deltakerne. Det fremsto som en avgjørende faktor at panelet var rådgivende for at det skulle godtas i systemet og tilfeldig uttrekk ble trukket frem som en motivasjon for å prøve ut borgerpanel. Det kan da antas at det at Byborgerpanelet hadde disse egenskapene bidro til at det ble godtatt av politikerne.

Av personlige egenskaper kunne analysen vise til resultater som i stor grad samsvarte med de forutsatte forventningene. Samtidig så kausalforholdet ut til å være annerledes, da det ikke var noen mønster å observere mellom *personlige egenskaper* og *demokratiforståelse*. Dette antyder at trekk ved personen vil heller påvirke holdningen til borgerpanel direkte heller enn via demokratiforståelsen til den enkelte. I utvalget viste det seg at det var flest menn som sa seg negative til Byborgerpanelet. I likhet var det et flertall av politikere fra partier på høyresiden av den politiske skalaen som sa seg negative til borgerpanelet, dette står også til forventningene fra kapittel 3. Alder og gjenvalg viste derimot ikke noe mønster, så det resultatet stemmer ikke overens med forventningene. Som nevnt må disse resultatene tolkes med forsiktighet, da det var svake mønster mellom variablene.

6.0 Diskusjon

6.1 Introduksjon

I kapittel 1 ble det vist til en voksende mistillit blant innbyggerne mot de representative deltakelseskanalene. En slik mistillit kan medføre et legitimitetsproblem for demokratiet (Dahlberg, Linde og Holmberg 2015, 21). Der det skapes avstand mellom de som styrer og styrte vil det også kunne skapes en mistillit til beslutninger som tas og folket vil ikke føle et eierskap til de lovene de er pålagt å følge og andre beslutninger som fattes. Det deliberative demokratiet forutsetter at via økt deltakelse og deliberasjon vil innbyggerne selv føle økt eierskap til lover og beslutninger som vedtas og demokratiet vil dermed nyte en økt legitimitet. Borgerpaneler er en av forskjellige typer demokratiske innovasjoner designet nettopp for å øke den deliberative kvaliteten i samfunnet og inkludere innbyggerne i beslutningsprosesser på en ny måte. En forutsetning for at dette skal gi ønsket effekt er derimot at aksepteres av den politiske eliten samt av resten av befolkningen, men mitt fokus i denne oppgaven er politikerne. Politikeres holdninger til nettopp slike tiltak er en betingelse i den forstand at de er portvoktere for graden av innflytelse som gis innbyggerne. På bakgrunn av dette utforsker oppgaven følgende problemstilling: *Hvordan vurderer lokalpolitikere i Bergen borgerpanel og hvordan ser de på og tar i bruk anbefalingene fra panelet?*

Det teoretiske rammeverket i kapittel 3 la til grunn en rekke forventninger. Tre forklaringer på hva som påvirker politikeres holdninger til deltakelsesfremmende initiativer ble presentert: *panelets struktur, institusjonelle faktorer, demokratiforståelse og personlige egenskaper*. Dette vil bli diskutert nærmere i dette kapitlet. Diskusjonen vil følge problemstillingen. Først vil politikernes holdninger til borgerpanel diskuteres i tråd med teorien, her vil hovedfunnene fra analysen legge til grunn strukturen til diskusjonen. Deretter vil diskusjonen gå over til å ta for seg anbefalingene fra panelet, hva tenker politikerne om de og hvordan ble de tatt i bruk? Til slutt vil disse oppfatningene bli oppsummert og diskutert i lys av politikernes demokratiforståelse.

6.2 Politikeres holdning til borgerpanel

Første del av problemstillingen og oppgavens hovedfokus omhandler politikeres holdninger til borgerpanel. I analysen ble det diskutert politikeres meninger om en rekke ulike institusjonelle aspekter ved borgerpanel, i dette delkapittelet vil hovedfunnene angående politikeres holdninger til borgerpanel bli diskutert i nærmere detalj.

Tidligere empiriske studier viser at politikere har blandede holdninger til initiativer som har som hensikt å øke den demokratiske deltakelsen. På den ene siden argumenteres det at siden det er en økt bruk av demokratiske innovasjoner kan en anta at politikerne er positive, ettersom de vedtar å prøve det ut, samtidig har empiriske studier vist at europeiske lokalpolitikere er skeptiske og innehar et tradisjonelt syn på deltakelse (McKenna 2012, 103; Sønderskov 2018, 328). Funnene i min oppgave gjenspeiler denne todeltheten. Intervjuene bekreftet en positiv holdning til Byborgerpanelet, hovedargumentet er et ønske om merdemokrati. Spørreundersøkelsen ga et noe mer tvetydig svar, der 41% av respondentene i spørreundersøkelsen svarte *verken eller* til deres generelle oppfatning av Byborgerpanelet. Samtidig kunne svarene i de åpne svarkategoriene i spørreundersøkelsen vise til en åpenhet om å prøve ut dette tiltaket, fulgt av noe skepsis. Overordnet kan en si at det var en tilfredshet med hvordan systemet i Bergen fungerer fra før, men at politikerne var villige til å prøve det ut. Denne holdningen ble også gjenkjent hos enkelte av informantene.

Et av de mer interessante funnene fra spørreundersøkelsen var at flere av respondentene virket positive til borgerpanel generelt, men mer skeptisk til det konkrete Byborgerpanelet. Fordelingen på spørsmålet om borgerpanel som deltakelsesform var jevnere, så der flertallet var likegyldige til Byborgerpanelet, var det sterkere meninger rundt borgerpanel som deltakelsesform. Dette funnet er interessant fordi det kan antyde at enkelte aspekter eller kvaliteter ved det avholdte Byborgerpanelet påvirker holdningene deres. Dette samsvarer med eksisterende litteratur, der det hevdes at den *institusjonelle oppbyggingen* av panelet vil ha en påvirkning på hvorvidt politikerne vil støtte det eller ikke (Copus 2003; Fung 2003). Spørsmålet som da dukker opp er: hvilke aspekter ved det konkrete Byborgerpanelet vektlegger politikerne?

6.2.1 Panelets oppbygging

Representasjon og deltakelse

Niessen (2019) identifiserer i sin studie av Citizens Climate Panel i Belgia to hovedaspekter ved mini publics som opptar politikere: representasjon og deltakernes kapasitet til å ta stilling til politiske saker. Funnene komplementerer også Sønderskov (2017) sine funn fra en studie av fire norske kommuner, der hun finner at norske lokalpolitikere anser at innbyggerne generelt ikke er interessert i politikk og at politikerne er opptatt av representativiteten ved demokratiske innovasjoner, og er skeptiske til dette. Representativitet og innbyggernes interesse eller kompetanse gikk igjen i intervjumaterialet også i min studie.

Representasjon ble gjennomgående nevnt av politikerne som ble intervjuet, og det ble nevnt som en viktig motivasjon for å prøve ut Byborgerpanelet i Bergen. Flertallet av informantene nevnte at det politiske engasjementet ofte er dominert av de samme demografiske gruppene og det er derfor viktig å strebe etter å inkludere flest mulig stemmer. Som informant 4 sa: «det er bare å finne inngangsporten til det [politisk engasjement]». Dette funnet står i kontrast med funnene til Sønderskov (2017). Der hun finner at lokalpolitikere er skeptiske til representasjonen, finner jeg at det er nettopp det aspektet ved borgerpanelet som er en motivasjon oppgitt av politikerne i Bergen for å prøve det ut.

Niessen (2019) og Sønderskov (2017) finner videre en skepsis blant lokalpolitikere om innbyggerne har tilstrekkelig kompetanse eller interesse til å være med å forme politikk. Analysen i denne oppgaven kunne derimot rapportere om at politikerne i intervjuene i høy grad hadde tro på at innbyggerne var interessert i å delta. Blant annet kunne vi observere at de intervjuede politikerne rapporterte om et engasjement blant innbyggerne om politiske saker. Samtidig viste ikke spørreundersøkelsen noen klar tendens om respondentene mente at innbyggerne hadde tilstrekkelig kompetanse til å uttale seg om politiske saker. I intervjuene var ikke innbyggernes kompetanse vektlagt spesifikt, men politikernes erfaring ble diskutert i forbindelse med å gi borgerpanelet beslutningsmyndighet. Det ble lagt frem at politikerne sitter med en yrkeserfaring og en hukommelse knyttet til hva som har blitt gjort tidligere og på hvilket grunnlag. Dette kan være en nyttig politisk egenskap som ikke innbyggerne vil inneha, og som vil ha konsekvenser på hvordan en sak blir behandlet. Samtidig viste analysen at de intervjuede politikerne diskuterte at sakene borgerpanelet burde ta for seg ikke bør være for teknisk, og det

må heller være prinsipielle saker. Dette kan antyde en skepsis blant politikerne at borgerpaneler ikke bør ta for seg for kompliserte saker, som kan komme av en tankegang av at politikerne sitter med en spesiell kompetanse innbyggerne ikke har. Samtidig kan det også være et tegn på at det vil være en sak som angår alle og vil da være egnet for et utvalg som skal representere alle, samt at det kan være mer motiverende for innbyggeren å ta for seg de større viktige sakene.

Beslutningsmyndighet

En av analysens klareste funn var politikernes vektlegging av beslutningsmyndighet. Byborgerpanelet holdt i 2018 var rådgivende. En finner oftere mini publics som er rådgivende enn de som er besluttende, selv om det også finnes eksempler på besluttende deliberative fora. Først må en ta i betraktning at Byborgerpanelet i Bergen var et prøveprosjekt for kommunen, og at dette er en ny deltakelsesform. En kan derfor argumentere for at politikerne vil uttrykke en skepsis mot å tillegge et borgerpanel noen myndighet fordi det er noe som er nytt og uprøvd i denne arenaen. Som nevnt ble det signalisert allerede i bystyresak 231/17, og bekreftet av informant 6, at byrådet frarådet å tillegge et eventuelt borgerpanel noen besluttende myndighet. Denne holdningen ble også observert blant bystyrepolitikere der over 77% svarte i spørreundersøkelsen at de var litt eller helt uenig i at vurderingene fra Byborgerpanelet burde være bindende for det temaet de tar for seg. Informantene i intervjuene var også av denne oppfatning. Dette funnet er i tråd med tidligere empirisk forskning. En undersøkelse gjort i Sverige på e-demokrati viste tilsvarende, der politikere så ut til å være åpne for demokratiske innovasjoner dersom de var rådgivende (Åström og Granberg 2008). I likhet har Kersting (2016, 260), vist at politikere vil støtte deltakelsesinitiativer der de selv har størst innflytelse. Følger vi argumentasjonen til McKenna (2012, 203), kan vi på bakgrunn av at Byborgerpanelet var rådgivende si at det viser et mer tradisjonelt syn på politikk blant politikerne i Bergen. Innflytelsesinitiativer anses altså grunnleggende som rådgivende fora.

Analysen viste at politikerne intervjuet baserte sin holdning til at borgerpanelet ikke burde ha noen besluttende myndighet på flere argumenter, men mest sentralt sto ansvarliggjøring. Samtlige argumenterte for at det er politikerne som må ta de endelige avgjørelsene, fordi de kan bli stilt til ansvar ved valg. Hvis borgerpanelet skulle ha myndighet til å ta beslutninger, vil ikke folket vite hvor de beslutningene kom fra eller hvem som tok de. Her påpeker politikerne en vanlig kritikk mot demokratiske innovasjoner som borgerpanel (Lafont 2020). Dette til tross for at det ble anerkjent blant informantene at et borgerpanel kan være mer representativt for

befolkningen enn de folkevalgte og at deltakerne i et borgerpanel har større mulighet til å sette seg inn i saken enn i andre deltakelsesformer som for eksempel folkeavstemninger. En kunne samtidig observere en argumentasjon av mer prinsipiell sort blant informantene, altså at det var politikerne som burde ta endelige avgjørelser, fordi det lå i deres folkevalgte mandat; tydelig i tråd med prinsippene til det representative demokratiet. Dette er i tråd med tidligere empirisk forskning der det blir argumentert at politikere har en klar forståelse av riktig myndighetsfunksjon, og at av den grunn vil det å delegere beslutningskraft til innbyggerne sjelden være i deres interesse (Fournier et.al 2011, 146).

Supplement - ikke erstatning

Gjennomgående i intervjumaterialet fremstår det at politikerne vektlegger at et borgerpanel må fungere som et supplement og ikke en erstatning til andre deltakelses initiativer. Politikerne uttrykker ved flere anledninger at de ønsker mer demokrati og deltakelse blant innbyggerne, og at dette er en stor motivasjon for å prøve ut borgerpanel i kommunen. Dette viser til at politikerne er opptatt av høy deltakelse blant kommunens innbyggere, og det fremstår som en viktig verdi å konsultere med innbyggerne om saker som vil angå dem. Altså blir det vektlagt at Byborgerpanelet er ett av flere tiltak for å få til nettopp dette. Dahl (1979) argumenterer at en «minipopulus» må fungere som et supplement i demokratiet, og det er det som er blitt vanlig praksis. Demokratiske innovasjoner blir ofte tatt i bruk som en måte å gjenopplive demokratiet på (Papadopoulos og Warin 2007). Samtidig er ikke alle enige om at små deliberative fora vil gi økt demokrati, men heller mindre (Lafont 2020). Når borgerpanel blir presentert som et supplement, og som et av flere tiltak for samme problem kan det tenkes at politikerne vil anse borgerpanelet som enda en høringsinstans. Dette kan gi konsekvenser for borgerpanelets gjennomslagskraft i beslutningsprosessen. Tidligere ble det identifisert at Byborgerpanelets anbefalinger ble tatt hensyn til, noe som kan antyde at politikerne i Bergen tar innspillene til innbyggerne på alvor. Dette diskuteres mer nedenfor. Men hvordan anser politikerne anbefalingene fra Byborgerpanelet i forhold til andre deltakelsesinitiativer kommunen operer med? Er det noe som skiller de to?

Det eksisterer et skille mellom deltakende og deliberativt demokrati. Det deltakende demokratiet oppfatter deltakelse ikke bare som en verdi for individet, men også for samfunnet. Det deliberative demokratiet legger mer vekt på verdien i diskusjon som leder til valg som er åpne, reflekterte, og tolerante (Papadopoulos og Warin 2007, 450). Flertallet av politikerne i

denne studien legger sin normative lit til det deltakende demokratiet, og fremhever i stor grad viktigheten til økt innbyggerdeltakelse. Men, hvis et borgerpanel skal kunne realisere sitt potensiale må det bli tatt hensyn av politikere som verdsetter den deliberative prosessen. Politikernes holdninger til dette initiativet gjør ikke Byborgerpanelet til en deliberativ plattform, men heller enda en deltakende plattform. I funnene presentert overfor observerer en at politikerne intervjuet i denne oppgaven vier heller lite oppmerksomhet til den deliberative kvaliteten blant deltakerne av Byborgerpanelet. Med unntak av én uttalelse blir ikke diskusjonen som foregikk i Byborgerpanelet nevnt. Altså kan det tolkes som at politikere vurderer borgerpanelet på lik linje med andre deltakelsesinitiativer der deltakerne *ikke* blir gitt tid til å danne seg velinformerte meninger via diskusjon med andre. Når Byborgerpanelet sidestilles på like linje med andre deltakende forum, fjernes det særegne med initiativet.

Jeg vil ikke med dette antyde at den deliberative prosessen i Bergen ikke hadde noen verdi og en kan heller ikke si at politikerne i Bergen ikke anser den deliberative kvaliteten som en verdi som gir anbefalingene en særegen tyngde. Ytterligere kan spørsmålene i intervjuguiden også ha påvirket hvorfor dette temaet ikke kom opp i intervjumaterialet. Men den deliberative verdien i Byborgerpanelet ble særdeles lite vektlagt slik det fremsto i datamaterialet. Og som en respondent i spørreundersøkelsen sa: «Det fremsto som lite annet enn en forvokst og påkostet spørreundersøkelse».

Oppmerksomhet

Et gjennomgående aspekt ved borgerpanelet samtlige av politikerne tok opp i intervjuene var viktigheten av oppmerksomheten panelet får. Oppmerksomheten ble fremhevet som et aspekt som vil ha stor konsekvens for hvor stor påvirkningskraft et borgerpanel får (Goodin og Dryzek 2006, 228; Beetham 2012, 60). Det gjelder både politisk oppmerksomhet og medieoppmerksomhet. Av mediedekning ble det argumentert for at høy mediedekning rundt panelet kan føre til økt insentiv til å ta hensyn til anbefalingene som blir gitt. Det at politikerne derfor måtte forklare hvorfor de eventuelt *ikke* følger borgerpanelets anbefalinger, kan altså øke insentivet til å vurdere anbefalingene nøye. Mediedekningen kan også være et negativt aspekt, da det kan påvirke oppførselen til deltakerne av borgerpanelet (Goodin og Dryzek 2006, 228). Det er derimot vist at borgerpaneler blir gitt veldig lite offentlig oppmerksomhet, og at det ofte blir behandlet av myndighetene som en annen fokusgruppe (Beetham 2012, 60).

Blant politikerne i intervjuene fremsto politisk oppmerksomhet som en av de viktigste aspektene ved et borgerpanels suksess. Altså at et slik initiativ må forankres høyt i systemet og at det blir tatt på alvor av den politiske eliten. Dette var noe flertallet av informantene diskuterte i mengde. Det ble derimot rapportert fra informant 1 at det var en begrenset interesse for borgerpanelet. Som bekreftet i analysen, ble det observert at det var en del av politikerne som hadde falt av prosessen etter at det ble vedtatt at det skulle testes ut. Altså, samtlige var enige om at det skulle holdes høyt på den politiske agendaen, men svært få hadde personlig fulgt det opp i ettertid. Dette stemmer overens med påstanden til (Klijn og Koppenjan 2002, 365) om at svært få politikere følger opp deltakelsesinitiativer etter at de har blitt satt i gang. Argumentene blant informantene for dette var flere. Blant annet ble det oppfattet som at prosessen ble svært teknisk og vanskelig å følge med på. Dette er et ganske interessant funn da det kan argumenteres at politikerne oppfattet det i denne omgang i stort som et forskningsprosjekt. Dette kan komme av at det var et prøveprosjekt i samarbeid med Universitet i Bergen og NORCE.

Det kan også være andre eksterne årsaker til borgerpanelets manglende politiske oppmerksomhet. Det har vært valg etter at Byborgerpanelet ble holdt, og med en ny politisk ledelse kan sakene ha falt av agendaen og dermed har svinnet litt hen. Flere av informantene trekker dette poenget frem når spurt om borgerpanelet, altså at de har nye ansvarsområder og har dermed ikke fulgt det opp i ettertid. En annen årsak kan være at det har havnet midt mellom av bystyret og byrådet. Bergen kommune er styrt parlamentarisk, altså er det delt inn i bystyret og byrådet. Dynamikken mellom de to kan ha en effekt på hvor mye oppmerksomhet borgerpanelet fikk. Var dette en byrådssak, og ikke en bystyresak? Ville borgerpaneler vært høyere oppe på den politiske agendaen i en kommune styrt via en formannskapsmodell?

Relativt lite oppfølging av engasjementet er interessant med tanke på utvalget for datainnsamlingen. Når det gjelder spørreundersøkelsen kan det argumenteres at det er nettopp de som har engasjert seg i denne saken som har svart. Samtidig ble det intervjuet politikere som var nær på prosessen. Hvis det var manglende oppfølging fra de, hvor mye oppmerksomhet fikk det av de resterende politikerne? En kan derimot ikke se bort i fra at det kan være slik at det var andre som var tett på prosessen og fulgte det opp som ikke har blitt intervjuet til dette prosjektet.

Oppsummering

Oppsummerende kan en argumentere for at politikerne ikke ønsker å gi borgerpanelet noe beslutningsmyndighet, de mener det bør ta for seg større prinsipielle saker og at det blir sidestilt med andre typer høringsansatser. Med unntak av én uttalelse i ett intervju, fremstår borgerpanelets evne til å skape kvalitetsdiskusjon blant deltakerne omtrent ikke i det hele tatt, hverken i datamaterialet, analysen og diskusjonen. Det deliberative aspektet ved borgerpanelet er det som skiller det fra andre typer deltakelsesformer. Denne holdningen blant politikerne tar dermed et steg vekk fra nettopp det som kjennetegner borgerpaneler og andre typer mini publics. At det ikke blir vektlagt av politikerne kan anses som et funn i seg selv som kan ha betydning for fremtidig bruk av denne typen demokratiske innovasjoner i Bergen kommune.

6.2.2 Personlige egenskaper

En av sammenhengene som var forventet å påvirke politikernes holdninger til panelet var trekk ved de enkelte politikerne. Fra teorien var det tiltenkt at personlige egenskaper ville påvirke gjennom den enkeltes demokratiforståelse slik som vist i modellen (Heinelt 2013a, 633). Men som nevnt ovenfor, fant ikke denne studien dette forholdet, men heller at personlige egenskaper vil ha en mer direkte effekt på hva den enkelte politikere syntes om borgerpanel. Flere av funnene fra denne oppgaven samsvarer med tidligere forskning.

I likhet med annen litteratur på politisk kultur, fant tidligere empiriske studier at særlig *kjønn, alder, utdanning, politisk tilhørighet* ville påvirke hvordan politikerne vurderer borgerpanel (Denters og Klok 2013; Heinelt 2013a, 2013b; Copus 2003; Niessen 2019). Funnene i denne studien kan observere noe av de samme tendensene. Fra resultatene av spørreundersøkelsen var det særlig to forhold som skulle ha noe å si, kjønn og politisk tilhørighet. I spørreundersøkelsen var det flest menn som stilte seg skeptisk til Byborgerpanelet, dette samsvarer med tidligere forskning (Denters og Klok 2013, 674; Karlsson 2012, 807). Utvalget var overrepresentert av menn, så dette kan forklare effekten, og må være noe som tas i betraktning. Denne studien fant ikke et klart mønster på hvilke aldergrupper som svarte hva, med det var flere eldre politikere som sa seg skeptiske til panelet, dette samsvarer med tidligere funn (Heinelt 2013a, 658). Det uklare mønsteret vil heller føre til en konklusjon lik Niessen's (2019, 493), som ikke finner grunnlag for denne effekten. Videre var utdanningsnivået til utvalget såpass homogent at det ikke vil kunne gi en forklaring på om det påvirker holdningene deres. Av politisk tilhørighet

samsvarte funnene i denne undersøkelsen med tidligere empiriske studier, der flertallet av respondentene som stilte seg positive til Byborgerpanelet var fra den tradisjonelle venstresiden.

Disse funnene må derimot tolkes med forsiktighet. Mønstrene som kom frem i krysstabellene er svake, utvalget er relativt lite og har en overvekt av mannlige respondenter og flertallet av respondentene plasserte seg på verken eller når spurt om deres mening om Byborgerpanelet.

6.2.3 Demokratiforståelse

Ut ifra diskusjonen kan vi se noen tendenser til politikernes egen forståelse av sin rolle i lokaldemokratiet, og det vil derfor være nærliggende å kunne argumentere for at synet politikeren selv har vil påvirke hva de tenker om borgerpanel. I kapittel 3 ble enkelte forventninger presentert. Blant dem at ettersom politikere befinner seg i et system preget av det representative demokratiet ville de argumentere ut ifra dette synet, her lå det ytterligere en forventning om at politikere ville møte borgerpanelet med en skepsis. Som observert i kapittel 5 viser generelt deltakerne av både spørreundersøkelsen og intervjuene en sterk tilhørighet til det representative demokratiet og dets idealer. Dette kommer særdeles frem rundt diskusjonen rundt beslutningsmyndighet. Samtidig ser en at samtlige av informantene er positive til prinsippene til deltakende demokrati så fremt det nettopp ikke går i strid med deres beslutningsmyndighet. Gjennomgående i intervjumaterialet observeres en overordnet positiv holdning til å inkludere innbyggerne aktivt og på best mulig måte. Det anses som en viktig verdi for informantene. Dette gjenspeiles også blant respondentene i spørreundersøkelsen da 82% svarte uenig i at innbyggerne *ikke* burde ha noen innflytelse mellom valg. Disse holdningene kan antyde at, som presentert i kapittel 2, trenger ikke de to tankegangene å være eksklusive, men kan komplementere hverandre. De to forståelsene kan anses som idealtyper og vil være vanskelig å observere i virkelighetens komplekse samfunn. Fra denne undersøkelsen kan argumentet til Heinelt (2013b, 642) støttes; nemlig at en større inkludering av befolkningen i beslutningsprosessen kan være kompatibel med ideen av eksklusiv beslutningsmyndighet til de folkevalgte.

Med denne blandede demokratiforståelsen til grunn kan en mulig argumentere for at mini publics i dette tilfelle ikke vil fremstå som forstyrrende blant politikere inkludert i denne studien, men heller som en måte å få hørt innbyggernes meninger på. Som nevnt så fremstår beslutningsmyndigheten som ikke-diskuterbar blant de to utvalgene som inngår i oppgaven, og

det er klart at det var kun ment å være et rådgivende panel, slik som fremstilt i byrådssak 245/17. Men om gjennomføringen av Byborgerpanelet da ytterligere ble lagt over til administrasjonen etter at det ble vedtatt, og av den grunn ikke mottok ønskelig med oppmerksomhet. Hva skiller egentlig borgerpanelet fra andre involveringsinitiativer kommunen allerede operer med?

6.3 Syn på anbefalingene

Andre del av problemstillingen ser på hvordan politikere anser anbefalingene og hvordan de blir tatt i bruk. Dette kommer av at det ofte er uklart nettopp hvordan politikerne tar i bruk anbefalingene fra mini publics (Setälä 2017, 851). Mini publics stiller ofte svakere enn mer tradisjonelle deltakelsesformer ettersom folkevalgte er mer vant med å lytte til majoriteten for å stille sterkere ved neste valg. Dette er ikke tilfelle ved mini publics (Setälä 2017, 852). Som nevnt tidligere kan politikernes håndtering av panelet ha store konsekvenser for effektiviteten til et borgerpanel og derav om deltakerne vil føle seg hørt (Karlsson 2012, 769). Hvis ikke anbefalingene som kommer til politikerne blir tatt i bruk eller vurdert på noen måte kan det føre til at deltakerne anser tiden de har brukt på panelet som bortkastet (Copus 2003, 36). Det var som vist i analysekapitlet en høy bevissthet rundt akkurat dette blant informantene der flere vektla viktigheten av at panelets anbefalinger blir hørt og at dette har en påvirkning på deltakerne. Dette ble tatt opp i en rekke ulike temaer igjennom intervjuene. Altså er ikke politikernes holdninger til borgerpanel en betingelse for at det blir tatt i bruk, men det vil også være en betingelse for at det lykkes i etterkant. Hvorvidt disse anbefalingene blir tatt i bruk vil være avhengig av om politikerne anser denne formen for deltakelse som legitim eller ikke (Copus 2003, 37).

Denters og Klok (2013, 673) sin studie viste at politikere som operer i institusjoner der partiene står sterkt, vil være mer opptatt av å lytte til befolkningen. Hvis vi følger dette argumentet kunne dermed forvente at politikerne i Bergen vil være opptatte av å lytte til anbefalingene fra Byborgerpanelet, da Norge faller inn under det Denters og Klok (2013, 669) kaller for et partidemokrati. Som analysen viste ble det tillagt stor vekt blant informantene at anbefalingene burde bli lyttet til, av ulike grunner, og som observert i delkapittel 5.1 ble anbefalingene fra Byborgerpanelet tilsynelatende lyttet til. Dette kunne observeres ved at vedtakene som ble gjort i etterkant av Byborgerpanelet samsvarte i stor grad med anbefalingene de ga. Samtidig så en fra spørreundersøkelsen at respondentene var i gjennomsnitt enig med anbefalingene gitt fra Byborgerpanelet. Saken som ble diskutert ble derimot satt på vent, som vil si at det ikke formelt

sett har skjedd noe enda. Dette kan som sagt føre til at deltakerne ikke føler seg hørt i saken de diskuterte, ettersom de ikke kan observere noe formelt resultat i saken. Dette ble også vektlagt av informant 4 der vedkommende tok opp i sin diskusjon om hvilke typer saker som egner seg, at de større sakene ofte tar lengre tid å få igjennom, noe som kan virke demotiverende for deltakeren. Det anses dermed å være en bevissthet rundt dette blant politikerne i Bergen.

Et interessant funn i analysen, og en vanlig kritikk av mini publics (Setälä 2017, 851), var nettopp diskusjonen rundt hvorvidt politikerne lytter til borgerpanelet dersom de er enige med anbefalingene som blir gitt. Som vist fra spørreundersøkelsen var majoriteten av respondentene enige i anbefalingene som ble presentert i spørreskjemaet. Dette uttrykker også informant 1, der vedkommende sa at det var et betryggende tegn at borgerpanelet var enige i synene de hadde, da det ga inntrykk av at de meningene de selv satt med ikke var så langt fra den jevne bergensers meninger. Dette gir grunn for å stille spørsmålet, hva hadde skjedd dersom anbefalingene ikke hadde samsvart med politikernes egne syn på saken? Er det en tilfeldighet at Byborgerpanelets anbefalinger ble lyttet til, fordi det var planen til politikerne i utgangspunktet? Er det sånn at dersom anbefalingene hadde samsvart delvis med politikernes egne syn, hadde de valgt ut kun de delene de var enige i og tatt med seg de videre? Angående dette uttrykte informant 1 at om anbefalingene hadde hatt et totalt annet syn enn dem selv, måtte de ha tatt et steg tilbake og sett på hvor langt unna deres preferanser lå innbyggernes. Fremdeles er dette interessante spørsmål, som burde forskers videre på.

Angående hvor anbefalingene skal gå, kan det kan være et demokratisk problem om byrådet er de som initierer og tar imot anbefalingene fra panelet som diskutert i teorikapitlet kan borgerpanel blir brukt for å legitimere egen politikk. Dette gjenspeilet refleksjonene til informant 6. Altså, hvis dette skjer i byrådet, vil det være vanskelig for bystyret å skulle gå imot forslag fra byrådet som er basert på den representative «folkeviljen». Dette vil igjen gi opposisjonen en svakere gjennomføringskraft, som vil fremstå som et demokratisk problem.

7.0 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg svart på følgende problemstilling: *Hvordan vurderer lokalpolitikere i Bergen borgerpanel og hvordan ser de på og tar i bruk anbefalingene fra panelet?* Her har jeg sett nærmere på Byborgerpanelet som ble avholdt i Bergen i 2018. For å best mulig svare på problemstillingen har jeg gjennomført to datainnsamlinger: en spørreundersøkelse som ble sendt til lokalpolitikere som satt i bystyret i perioden panelet ble gjennomført og seks semi-strukturerte intervjuer med nøkkelpersoner i byrådet, bystyret og administrasjon. Analysen av dataene ga noen funn som samsvarte med forventningene og noen ikke. Videre vil jeg nå redegjøre for oppgavens hovedfunn og diskutere deres betydning og gyldighet.

7.1 Hovedfunn

Fra analysene kan en trekke frem særlig seks hovedfunn; en overordnet positiv holdning til panel, et fokus på representativitet og ansvarliggjøring, viktigheten av oppmerksomheten til panelet, oppfølgingen av initiativet, årsakssammenhengene var annerledes enn ventet, og til slutt at anbefalingene ble anerkjent av politikerne.

Overordnet fant oppgaven en positiv, men noe skeptisk, holdning fra politikerne i de to utvalgene. I spørreundersøkelsen hellet tendensen derimot noe mer mot en likegyldig tilnærming, men også en åpenhet til å prøve det ut. Et interessant funn var at politikerne virket mer positive til den generelle ideen til borgerpanel enn selve Byborgerpanelet. Det kan antyde at det er enkelte aspekter ved Byborgerpanelet som gjør at de ga et mer avventende svar. Det kan alternativt være at dette er noe helt konkret og at det kan tenkes at det vil være lettere å slutte seg til en idé. I tråd med tidligere studier (Niessen 2019; Åström og Granberg 2017) fant jeg i denne oppgaven at politikerne kun godtar borgerpanel om det ikke går på tvers av deres beslutningsmyndighet. Dette ble i stor grad ble begrunnet i folkets mangel på ansvarliggjøring ovenfor panelet.

Videre ser vi at oppmerksomheten panelet får vil spille en avgjørende rolle. Dette kom ut på to måter: oppmerksomheten panelet får vil påvirke politikernes insentiv til å rettfærdiggjøre bruken av anbefalingene og det kan demotivere deltakerne. Om politikerne skal være en *betingende* effekt på om en mini public utøver den nytten teorien er gitt den, så har diskusjonen i denne oppgaven vist at oppmerksomheten den får er en av de *avgjørende* faktorene. Klijn og

Koppenjan (2002, 365) skrev at politikere ofte ikke følger opp deltakelsesinitiativer som har som hensikt å delta i beslutningsprosessen. Analysen i denne oppgaven viste lignende resultat. Oppfølgingen ble ansett som viktig av informantene i intervjuet, men få av dem hadde personlig fulgt det opp. Det kan være at Byborgerpanelets status som et prøveprosjekt kan ha hatt en påvirkende effekt.

Ytterligere fant jeg i denne oppgaven at forventet årsakssammenheng ikke så ut til å stemme overens i denne studien. Der det var antatt at personlige egenskaper ville ha en effekt *via* demokratiforståelsen den enkelte besitter, viste det seg heller for dette utvalget at det hadde en direkte effekt. Igjen, disse funnene må tolkes med forsiktighet da mønstrene i krysstabellene var relativt svake.

Andre del av problemstillingen tok for seg anbefalingene, og som observert i dokumentanalysen ble anbefalingene lyttet til. I intervjumaterialet fremsto dette som viktig for samtlige av informantene. Spørreundersøkelsen viste også at flertallet var enig i anbefalingene som ble gitt. Om politikerne lyttet til anbefalingene fordi de var enig eller om de så på det som viktig, finnes det ikke data om i denne oppgaven til å si noe om.

Funnene fra denne studien svarer derfor følgende på oppgavens problemstilling: politikere i oppgavens utvalg vurderer borgerpanel positivt så lenge det ikke går på tvers av deres beslutningsmyndighet og så langt det er representativt. Samt var politikerne som deltok i dette prosjektet opptatt av å lytte til anbefalingene, og saksdokumentene gjenspeilte dette. Dette sto til forventningene presentert i kapittel 3. Til tross for en gjennomgående positiv holdning til borgerpanelet, kan en ved å analysere politikernes meninger om særegenheter tilegnet Byborgerpanelet se at deres positive syn ikke lever opp til idealet satt til en mini public, nettopp den deliberative kvaliteten den kan oppnå.

Hva betyr funnene for bruken av denne typen demokratisk innovasjon Bergen kommune fremover? I teorikapitlet ble Setäläs (2017) drøfting gitt oppmerksomhet der hun hevdet at mini publics forstyrrer de tradisjonelle maktstrukturene. Med utgangspunkt i hovedfunnene i denne oppgaven, forstyrrer egentlig mini publics den tradisjonelle maktstrukturen? Når politikerne i denne studien kun vil godta et rådgivende borgerpanel har det potensiale til å treffe på de vanlige kritikkene rettet mot mini publics i beslutningsprosessen, blant annet usikkerheten om at politikerne bruker anbefalingene når de ikke må. Som nevnt tidligere, var derimot

representativiteten til borgerpanelet ble vektlagt i stor grad av politikerne intervjuet og anbefalingene vil av nettopp den grunn kanskje bli vektlagt mer av politikerne enn. I likhet uttrykte politikerne det som viktig å lytte til anbefalingene og det kan kanskje derfor sies at Byborgerpanelet ikke ble ansett som et forstyrrende element i beslutningsprosessen, men heller en velkommen bidragsyter.

7.2 Svakheter

Oppgavens utvalg ble diskutert i delkapittel 4.4., og der konkluderes det med at denne undersøkelsen ikke kan svare på hva som påvirker lokalpolitikernes holdninger til borgerpanel utenfor Bergen da utvalget i undersøkelsen er for lite til å kunne generalisere. Funnene presentert i denne oppgaven vil dermed kun ha gyldighet innenfor oppgavens utvalg. Om mangelen på generalisering er en svakhet er derimot et spørsmål i seg selv. Utgangspunktet til oppgaven hadde ikke som motivasjon å skulle si noe om alle politikere, men ønsket heller å gi et innblikk i et felt som er forsket lite på.

På grunn av et lite utvalg kan en argumentere eller spekulere i at resultatene kunne vært annerledes om en hadde intervjuet andre politikere, eller fler. I tillegg kunne fordelingen i spørreundersøkelsen vært annerledes om den hadde oppnådd en høyere svarrate. Det at spørreundersøkelsen ble sendt ut over juleferien kan ha påvirket svarraten. Til slutt kan det være enkelte skjevfordelinger i hvem som valgte å svare på spørreundersøkelsen og ikke, da det kan tenkes at de som var mest engasjert i Byborgerpanelet som valgte å delta.

7.3 Videre forskning

Oppgaven har sett på politikeres holdninger til borgerpaneler ved å etterforske nærmere hva politikere i Bergen syntes om Bergen Byborgerpanel. Et forslag til videre forskning på dette temaet vil være å sammenlikne det med andre borgerpanel. I oppgavens introduksjon ble leseren gjort oppmerksom på at det er blitt prøvd ut flere borgerpanel i Norge siden denne oppgaven ble påbegynt. Det hadde derfor vært interessant å se om en ser de samme funnene er å finne blant politikere i andre byer i Norge. En studie kunne da vært gjort ved å se på de to andre forsøkene og sammenlikne de. Trondheim og Oslo har også to ulike styringsformer (formannskapsmodell og parlamentarisme), så det danner et godt sammenlikningsgrunnlag.

Videre ville det vært interessant å se enda nærmere på hva som motiverer politikerne til å ta i bruk anbefalingene. Grunnet oppgavens tids- og plass-begrensinger ble ikke politikerens oppfattelse av egen plass i demokratiet og motivasjon til å bruke anbefalingene utforsket i stor detalj. Et nærmere blikk på dette kunne gitt interessant informasjon til prosjektet. Ytterligere hadde det vært interessant å ha intervjuet flere politikere enn det som ble gjort i denne oppgaven, dette kunne gitt mer verdifull kontekstuell informasjon. Til slutt vil jeg foreslå til et eventuelt nytt borgerpanel å intervju eller sende ut spørreundersøkelse til politikerne før og etter panelet, da det vil være mulig å skille forventning og endelig mening om panelet mer enn det som var mulig i denne oppgaven.

8.0 Litteratur

- Aars, Jacob. 2012. «Demokrati som policy – Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse.» *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 53 (4): 386-405. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2012-04-01>
- Ahmed, Amel. 2019. «Multi-methodology research and democratization studies: intellectual bridges among islands of specialization.» *Democratization* 26 (1): 97-139. DOI: 10.1080/13510347.2018.1517753
- Arnesen, Sveinung, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars. 2018. «Bergen byborgerpanel». Tilgjengelig: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/991763/Bergen-byborgerpanel->
- Beach, Derek. 2019. «Multi-method research in the social sciences: A review of recent frameworks and a way forward.» *Government and Opposition* 55 (1): 1-20. DOI: 10.1017/gov.2018.53
- Beetham, David. 2012. «Evaluating new vs. old forms of citizen engagement and participation» i *Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata*, redigert av Brigitte Geissel og Kenneth Newton, 56-69. Routledge: New York.
- Boulianne, Shelley. 2019. «Building faith in democracy: deliberative events, political trust and efficacy» *Political Studies* 61 (1): 4-30. DOI: 10.1177/032321718761466.
- Brady, Henry. E., Sidney Verba og Kay L. Schlozman. 1995. «Beyond SES: A resource model of political participation» *American Political Science Review* 89 (2): 271– 294.
- Böker, Marit. 2016. «Justification, critique and deliberative legitimacy: The limits of mini-publics» *Contemporary Political Theory* 16 (1): 19-40. doi:10.1057/cpt.2016.11
- Chambers, Simone. 2009. «Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy?» *Political Theory* 37 (3): 323-50. <https://doi.org/10.1177/0090591709332336>
- Collier, David, and Steven Levitsky. 1997. "Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research." *World Politics* 49 (3): 430-51.
- Converse, Jean. M. og Presser, Stanley. 2011. *Survey questions*. Thousand Oaks: SAGE Publications. <https://www.doi.org/10.4135/9781412986045>
- Copus, Colin. 2003. «Re-engaging citizens and councils: The importance of the councillor to enhanced citizen involvement» *Local Government Studies* 29 (2): 32-51. DOI: 10.1080/03003930308559369

- Curato, Nicole, og Marit Böker. 2016. «Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda.» *Policy Sciences* 49 (2): 173-90. DOI: 10.1007/s11077-015-9238-5
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert, og Edward R. Tufte. 1973. *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dahlberg, Stefan, Jonas Linde, og Sören Holmberg. 2015. «Democratic discontent in old and new democracies: Assessing the importance of democratic input and governmental output» *Political Studies* 63 (1): 18-37. DOI: 10.1111/1467-9248.12170
- Dalton, Russell J, og Martin P. Wattenberg. 2002. *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Datatilsynet. 2019. «Hva er en personopplysning?» Oppdatert: 17.07.2019.
<https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/>
- Denters, Bas og Pieter-Jan Klok. 2013. «Citizen democracy and the responsiveness of councillors: The effects of democratic institutionalisation on the role orientations and role behaviour of councillors» *Local Government Studies* 39 (5): 661-680. DOI: 10.1080/03003930.2012.670747
- Dryzek, John S., og Simon Niemeyer. 2010. *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S, og Aviezer Tucker. 2008. «Deliberative innovation to different effect: Consensus conferences in Denmark, France, and the United States.» *Public Administration Review* 68 (5): 864-76.
- Dyck, Joshua J. 2009. «Initiated distrust: Direct democracy and trust in government» *American Politics Research* 37 (4): 539-68. DOI: 10.1177/1532673X08330635
- Dubravka, Jurlina Alibegović and Sunčana Slijepčević. 2018. «Attitudes towards citizen participation in the local decision-making process: A comparative analysis.» *Društvena Istraživanja - Časopis Za Opća Društvena Pitanja* 27 (1): 155-75.
<https://doi.org/10.5559/di.27.1.08>
- Farrell, David M, Jane Suiter, og Clodagh Harris. 2018 « ‘Systematizing’ constitutional deliberation: The 2016–18 citizens’ assembly in Ireland.» *Irish Political Studies* 34 (1): 113-23. DOI: 10.1080/07907184.2018.1534832
- Farrell, David M, Jane Suiter, Kevin Cunningham, and Clodagh Harris. 2020. «When mini-publics and maxi-publics coincide: Ireland’s national debate on abortion.» *Representation*. 1-19. DOI: 10.1080/00344893.2020.1804441

- Felicetti, Andrea, Simon Niemeyer, og Nicole Curato. 2015. «Improving deliberative participation: Connecting mini-publics to deliberative systems.» *European Political Science Review* 8 (3): 427-448. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773915000119>
- Fishkin, James. 2011. *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, James. 2018. *Democracy when the people are thinking*. Oxford: Oxford University Press.
- Fournier, Patrick, Henk Van Der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais, og Jonathan Rose. 2011. *When citizens decide: Lessons from citizen assemblies on electoral reform*. *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Archon. 2003. «Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences.» *The Journal of Political Philosophy* 11 (3): 338-367.
- George, Alexander L., and Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press. Press.
- Gerring, John. 2004. «What is a case study and what is it good for?» *American Political Science Review* 98 (2): 341-354.
- Gerring, John. 2009. *Case study research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, John. 2012a. *Social science methodology: A unified framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, John. 2012b. «Mere description» *British Journal of Political Science* 42 (4): 721-746. DOI:10.1017/S0007123412000130
- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, Robert E., og John S. Dryzek. 2006. «Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics» *Politics & Society* 34 (2): 219-244. DOI:10.1177/0032329206288152
- Goldfrank, Benjamin. 2007. «Lessons from Latin America's experience with participatory budgeting» I *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series*, redigert av Anwar Shah: 91-126. Washington, D.C.: World Bank.
- Gutmann, Amy og Dennis Thompson. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Belknap Press.
- Gutmann, Amy og Dennis Thompson. 2004. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.

- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Oversatt av William Rehg Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen. 2020. «Commentary on, Cristina Lafont, democracy without shortcuts» *Journal of Deliberative Democracy* 16 (2): 10–14. DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.397>
- Halvorsen, Kathleen E. 2003. «Assessing the effects of public participation. » *Public Administration Review* 63 (5): 535-43. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00317>
- Hansen, Kasper M, and Vibeke Normann Andersen. 2004. «Deliberative democracy and the deliberative poll on the Euro.» *Scandinavian Political Studies* 27 (3): 261-86. DOI:10.1111/j.1467-9477.2004.00106.x
- Heinelt, Hubert. 2013a. «Introduction: The role perception and behaviour of municipal councillors in the changing context of local democracy» *Local Government Studies* 39 (5): 633-639. DOI: 10.1080/03003930.2012.670745
- Heinelt, Hubert. 2013b. «Councillors' notions of democracy, and their role perception and behaviour in the changing context of local democracy» *Local Government Studies* 39 (5): 640-660. DOI:10.1080/03003930.2012.670746
- Honohan, Isuelt. 2014. «What can the UK learn from the Irish constitutional convention?» *openDemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/iseult-honohan/what-can-uk-learn-from-irish-constitutional-convention> (Lest: 24. November 2020).
- Inglehart, Ronald, og Gabriela Catterberg. 2002. «Trends in political action: The developmental trend and the post-honeymoon decline. » *International Journal of Comparative Sociology* 43 (3-5): 300–316. <https://doi.org/10.1177/002071520204300305>
- Jaquet, Vincent. 2017. «Explaining non-participation in deliberative mini-publics» *European Journal of Political Research* 56 (1): 640-659. DOI:10.1111/1475-6765.12195
- Karlsson, Martin. 2012. «Participatory initiatives and political representation: The case of local councillors in Sweden» *Local Government Studies* 38 (6): 795-815. DOI: 10.1080/03003930.2012.688036
- Kaase, M. og Marsh, A. 1979. «Political action: A theoretical perspective.» I *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Redigert av S.H Barnes et.al., 27–56. Beverly Hills: Sage

- Kersting, Norbert. 2016. «Participatory turn? Comparing citizens' and politicians' perspectives on online and offline local political participation» *Lex Localis-journal of Local Self-government* 14 (2): 251-36. DOI 10.4335/14.2.249-263
- Klijn, Erik Hans og Joop Koppenjan. 2002. «Politicians and interactive decision making: institutional spoilsports or playmakers» *Public Administration*. 78 (2): 365 - 387. DOI: 10.1111/1467-9299.00210.
- Krosnick, Jon A. og Stanley Presser. 2010. «Question and questionnaire design» i *Handbook of Survey Research* redigert av Peter V. Marsden og James D. Wright, 263-315. Bingley: Emerald Group Publishing Limited
- Kuehn, David. 2013. «Combining game theory models and process tracing: Potentials and limits.» *European Political Science* 13 (1): 52-63. DOI: 10.1057/eps.2012.9
- Lafont, Cristina. 2015. «Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy?» *The Journal of Political Philosophy* 23 (1): 40-63. DOI: 10.1111/jopp.12031
- Lafont, Cristina. 2020. *Democracy without shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy*. Oxford University Press: Oxford.
- Levi, Margaret og Laura Stoker. 2000. «Political trust and trustworthiness» *Annual Review of Political Science* 3: 475-507.
- Lieberman, Evan S. 2015. «Nested analysis: Toward the integration of comparative- historical analysis and other social science methods.» I *Advances in Comparative- Historical Analysis* redigert av James Mahoney og Kathleen Thelen, 240-263. Cambridge: Cambridge University Press.
- Loodtz, Ann-Kristin. 2019. «Styreform». Bergen kommune.
<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/fakta-om-bergen/styreform/styreform>
- Luskin, Robert C. og James S. Fishkin. 2002. «Deliberation and 'better citizens'» In: Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Turin, 22–27 March. Tilgjengelig: <https://cdd.stanford.edu/mm/2002/bettercitizens.pdf> (Hentet 29.april 2021).
- Mackenzie, Michael K., og Mark E. Warren. 2012. «Two trust-based uses of minipublics in democratic systems» i *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* redigert av John Parkinson og Jane Mansbridge, 95-124. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard. 1987. «On legitimacy and political deliberation.» Oversatt av Elly Stein og Jane Mansbridge. *Political Theory* 15 (3): 338-68.

- Manin, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane, og James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson, Mark E. Warren. 2012. «A systematic approach to deliberative democracy» i *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* redigert av John Parkinson og Jane Mansbridge, 1-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mckenna, Dave. 2012. «Local politicians' attitudes towards participatory initiatives: a Bulpittian perspective» *Public Money & Management* 32 (2): 103-110. DOI: 10.1080/09540962.2012.656012
- Memoli, Vincenzo. 2016. «Unconventional participation in time of crisis: How ideology shapes citizens' political actions. » *Partecipazione E Conflitto* 9 (1): 127-51. DOI: 10.1285/i20356609v9i1p127
- Niessen, Christoph. 2019. «When citizen deliberation enters real politics: How politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making.» *Policy Sciences* 52 (3): 481-503. DOI:10.1007/s11077-018-09346-8
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Næss, Kristin Solhaug. 2020. «Trondheim tester borgerpanel». Trondheim 2030. <https://trondheim2030.no/2020/06/23/trondheim-tester-borgerpanel/>
- Olsen, Espen D.H og Trenz Hans-Jörg. 2016. «The micro-macro link in deliberative polling: science or politics?» *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 19 (6): 662-679. DOI: 10.1080/13698230.2014.983363
- Papadopoulos, Yannis, and Philippe Warin. 2007. «Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?» *European Journal of Political Research* 46 (4): 445-72. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2007.00696.x
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. New York: Cambridge University Press.
- Pepinsky, Thomas B. 2019. «The return of the single-country study» *Annual Review of Political Science* 22 (1): 187–203. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051017-113314>
- Ragin, Charles C. 1989. *The comparative method moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Oakland: University of California Press.

- Ragin, Charles C. og Amoroso, L. M. 2011. *Constructing social research: The unity and diversity of method*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Richie, Jane. Jane Lewis, Gilliam Elam, Rosalind Tennant, og Nilufer Rahim. 2014. «Designing and selecting samples» I *Qualitative research practice* redigert av Jane Richie, Jane Lewis, Carol McNaughton Nichols og Rachel Ormston, 111-146. London: Sage Publications Ltd.
- Roberts, Jennifer og Oliver Escobar. 2015. «Involving communities in deliberation: A study of 3 citizens' juries on onshore wind farms in Scotland». Edinburgh: ClimateXChange
- Rohlfing, Ingo. 2008. «What you see and what you get: pitfalls and principles of nested analysis in comparative research.» *Comparative Political Studies* 41 (11): 1492- 1514. DOI: 10.1177/0010414007308019
- Rose, Lawrence E. 2005. «Demokratiteori – forventninger og virkelighet» i *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, redigert av Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, 53-87. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence E. 2016. «Kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet» i *Kommunereform i perspektiv*, redigert av Jan Erling Klausen, Jostein Askim og Signy Irene Vabo, 159-179. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, Anne. 2002. *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskap til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Seawright, Jason and John Gerring. 2008. «Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options.» *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308. DOI: 10.1177/1065912907313077
- Setälä, Maija. 2017. «Connecting deliberative mini-publics to representative decision making.» *European Journal of Political Research* 56 (4): 846-63. DOI:10.1111/1475-6765.12207
- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations. Theories of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham, og Corinne Wales. 2000. «Citizens' juries and deliberative democracy» *Political Studies* 48 (1): 51–65. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00250>
- SoCentral. 2021. «Borgerpanel bidrar med løsninger». Oppdatert 22.04.2021. <https://www.socentral.no/aktuelt/borgerpanel-bidrar-med-losninger/>
- Spencer, Liz, Jane Ritchie, Rachel Ormston, William O'Connor and Matt Bernard. «Analysis: principles and processes» I *Qualitative Research Practice*, redigert av Jane Richie,

- Jane Lewis, Carol McNaughton Nichols og Rachel Ormston, 269-293. London: Sage Publications Ltd.
- Statistisk sentralbyrå. 2015. «Valgdeltakelsen sank i 8 av 10 kommuner» Oppdatert: 09.11.2015. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/valgdeltakelsen-sank-i-8-av-10-kommuner>
- Statistisk sentralbyrå. 2020. «Kommunefakta – Bergen (Vestland)». Lest: 30.04.2021 <https://www.ssb.no/kommunefakta/bergen>
- Stockemer, Daniel. 2018. *Quantitative methods for the social sciences*. Cham: Springer International Publishing.
- Sunstein, Cass R. 2002. «The law of group polarization» *The Journal of Political Philosophy* 10 (2): 175–195. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00148>
- Sweeting, David, and Colin Copus. 2013. «Councillors, participation, and local democracy.» I *Local Councillors in Europe*, redigert av Björn Egner, Pieter-Jan Klok og David Sweeting, 121-37. *Urban and Regional Research International*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Sønderskov, Mette. 2019. «Do local politicians really want collaborative governance?» *International Journal of Public Sector Management* 32 (3): 320-330. DOI: 10.1108/IJPSM-10-2017-0271
- Thomassen, Jacques, and Carolien Van Ham. 2017. «A legitimacy crisis of democracy?» I *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies*, redigert av Carolien Van Ham, Jacques Thomassen, Kees Aarts og Rudy Andeweg, 3-16. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, Dennis F. 2008. «Deliberative democratic theory and empirical political science» *Annual Review of Political Science* 11 (1): 497-520. DOI: 1094-2939/08/0615-0497\$20.00
- Van Deth, Jan W. 2014. «A conceptual map of political participation. » *Acta Politica* 49 (3): 349-67. <https://doi.org/10.1057/ap.2014.6>
- Van Reybrouck, David. 2016. *Against elections: The case for democracy*. London: Penguin Random House.
- Webster, Stephen, Jane Lewis, og Ashley Brown. 2014. «Ethical considerations in qualitative research» I *Qualitative Research Practice* redigert av Jane Richie, Jane Lewis, Carol McNaughton Nichols og Rachel Ormston, 77-110. London: Sage Publications Ltd.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who votes?* New Haven, Mass: Yale University Press.

Yeo, Alice, Robin Legard, Lill Keegan, Kit Ward. 2014. «In-depth interviews» I *Qualitative Research Practice*, redigert av Jane Richie, Jane Lewis, Carol McNaughton Nichols og Rachel Ormston, 177-210. London: Sage Publications Ltd.

Åström, Joachim og Mikael Granberg. 2008. «Urban planners, wired for change?» » *Journal of Information Technology & Politics* 4 (2): 63-77. DOI: 10.1080/1933168080207611

8.1 Dokumenter

Byen og nærdemokratiet. *Rapport fra Lokaldemokratiutvalget, overlevert byrådsleder, 7.april 2017.*

Byrådssak 245/17: *Nærdemokratiereformen – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget.*

Bystyresak 231/17: *Nærdemokratiereform – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget, behandlet 27. september 2017.*

Bystyresak 235/18: *Et styrket nærdemokrati*, behandlet 24. oktober 2018.

Bystyresak 144/19: *Nye bydelsstyrer – mandat, oppgaver og fullmakter*, behandlet 23. mai 2019.

Politisk plattform for byrådspartiene. 2015. «Politisk plattform for et byråd utgått av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre: 2015-2019». Tilgjengelig: https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/46bab897e1cc46c0874c9c207d13064bb9ecf498cf5e4a2f9a274ed11090156b

9.0 Vedlegg

Vedlegg A – Spørreskjema

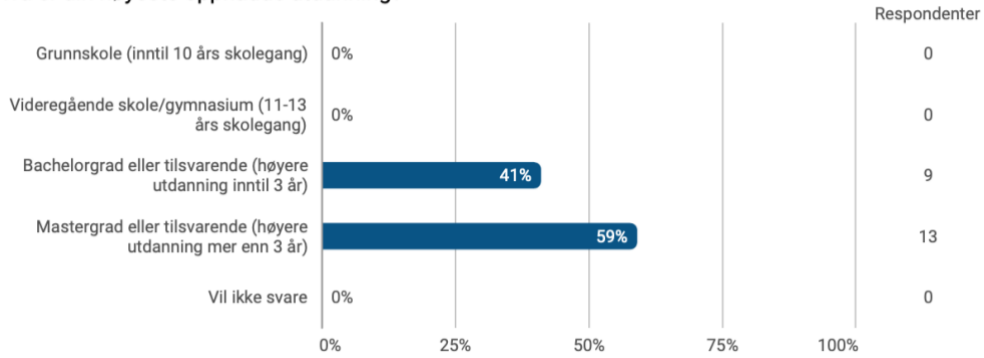
Introduksjon	<p>Velkommen til undersøkelsen "Politikere og ukonvensjonell deltakelse: Byborgerpanelet 2018"</p> <p>Denne undersøkelsen har som formål å se nærmere på lokalpolitikeres synspunkter på deltakelse i det som blir omtalt som alternative deltakelsesformer. Undersøkelsen fokuserer på Byborgerpanelet som ble gjennomført etter initiativ fra bystyret i Bergen i 2018. Byborgerpanelet besto av ca. 80 tilfeldig uttrukne deltakere som ble invitert til å dele sine meninger om en fremtidig bydelsorganisering. Panelet hadde som formål å få synspunkt på bydelsorganisering i kommunen, men også å teste ut om denne typen medvirkningstiltak kan engasjere innbyggerne. Hensikten med denne studien er å undersøke politikernes oppfatning om denne typen alternativ lokaldemokratisk deltakelse.</p> <p>Du var Bystyrerepresentant i perioden 2015-2019, og var med på og vedtok bruken av Byborgerpanelet. Vi er derfor interessert i å høre dine synspunkter om denne deltakelsesformen.</p> <p>Undersøkelsen er en del av masteroppgaven til student Sara Gåsbakk. Oppgaven skrives ved Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen og skal etter planen være ferdig sommeren 2021. Veileder er professor Anne Lise Fimreite.</p> <p>Takk igjen for at du deltar!</p>		
Samtykkeerklæring	<table border="1"><tr><td data-bbox="292 1317 616 2024"><p>Før vi begynner undersøkelsen trenger vi ditt samtykke. Hvis du vil gå videre og delta i undersøkelsen trykker du på boksene under.</p><p>Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Politikere og ukonvensjonell deltakelse: Byborgerpanelet 2018», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:</p></td><td data-bbox="616 1317 1394 2024"><p>Å delta i undersøkelsen</p><p>At informasjonen om meg kan publiseres slik at jeg blir indirekte identifisert*</p><p><i>*Utvalget er for lite til at absolutt anonymitet kan garanteres. Oppgaven kan inneholde ord som "kvinnelige politikere" eller "yngre/eldre politikere".</i></p></td></tr></table>	<p>Før vi begynner undersøkelsen trenger vi ditt samtykke. Hvis du vil gå videre og delta i undersøkelsen trykker du på boksene under.</p> <p>Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Politikere og ukonvensjonell deltakelse: Byborgerpanelet 2018», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:</p>	<p>Å delta i undersøkelsen</p> <p>At informasjonen om meg kan publiseres slik at jeg blir indirekte identifisert*</p> <p><i>*Utvalget er for lite til at absolutt anonymitet kan garanteres. Oppgaven kan inneholde ord som "kvinnelige politikere" eller "yngre/eldre politikere".</i></p>
<p>Før vi begynner undersøkelsen trenger vi ditt samtykke. Hvis du vil gå videre og delta i undersøkelsen trykker du på boksene under.</p> <p>Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Politikere og ukonvensjonell deltakelse: Byborgerpanelet 2018», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:</p>	<p>Å delta i undersøkelsen</p> <p>At informasjonen om meg kan publiseres slik at jeg blir indirekte identifisert*</p> <p><i>*Utvalget er for lite til at absolutt anonymitet kan garanteres. Oppgaven kan inneholde ord som "kvinnelige politikere" eller "yngre/eldre politikere".</i></p>		

Bakgrunnsspørsmål	Kjønn	Kvinne Mann Annet
	Alder	Under 30 30-39 40-49 50-59 60-69 70+
	Hvilket parti stilte du for i 2015?	Rødt Sosialistisk Venstreparti Arbeiderpartiet Senterpartiet Kristelig Folkeparti Miljøpartiet De Grønne Venstre Høyre Fremskrittspartiet Annet
	Hva er din høyeste oppnådde utdanning?	Grunnskole (inntil 10 års skolegang) Videregående skole/gymnasium (11-13 års skolegang) Bachelorgrad eller tilsvarende (høyere utdanning inntil 3år) Mastergrad eller tilsvarende (høyere utdanning mer enn 3år) Vil ikke svare
	Når ble du først valgt som bystyrerepresentant?	-tekstboks-
	Stilte du til gjenvalg i 2019?	Ja Nei
Byborgerpanelet 2018	Før du mottok denne undersøkelsen, kan du huske å ha hørt om Byborgerpanelet 2018?	Ja Nei
	Har du lest de endelige vurderingene fra Byborgerpanelet 2018 (gjengitt i bystyresak 235/18)?	Ja Nei
	Hva er din generelle oppfatning av Byborgerpanelet 2018?	Veldig negativ Litt Negativ Verken eller Litt positiv Veldig positiv Vet ikke
		*Kan du utdype hvorfor?
	Byborgerpanelet 2018 diskuterte aspekter ved	"Bergens bydeler bør være få og store"

	<p>bydelsorganisering og kom frem til følgende anbefalinger. Er du enig eller uenig i de følgende anbefalingene? *</p> <p>*Alle påstander i undersøkelsen har følgende svaralternativ: <i>Helt enig, litt enig, verken eller, litt uenig, helt uenig, vet ikke.</i></p>	<p>"Bydelene skal ta seg av lokale oppgaver (f.eks kultur og fritidstilbud, byggesaker, kollektivtilbud) knyttet til bydelen"</p> <p>"Kommunen skal ha en sterk overordnet stilling i forhold til bydelene"</p> <p>"Bydelenes politiske utvalg bør gjenspeile den politiske sammensetningen i bydelen"</p>
	Er du enig eller uenig i følgende påstander?	<p>"Vurderingene fra Byborgerpanelet 2018 burde være rådgivende for de folkevalgte"</p> <p>"Vurderingene fra Byborgerpanelet 2018 burde være bindene for det tema de tar for seg"</p>
Borgerpanel og generell innbyggerdeltakelse	Hva er din generelle oppfatning av borgerpanel som deltakelsesform?	<p>Veldig negativ</p> <p>Litt negativ</p> <p>Verken eller</p> <p>Litt positiv</p> <p>Veldig positiv</p> <p>Vet ikke</p>
	Er du enig eller uenig i de følgende påstandene?	<p>«Innbyggere burde ikke ha muligheten til å påvirke lokalpolitikk, bortsett fra ved valg»</p> <p>«Innbyggerne burde aktivt og direkte delta i utformingen av viktige lokale beslutninger»</p> <p>«Innbyggere burde ha muligheten til å få uttrykt sin mening før større viktige lokale saker blir avgjort av folkevalgte»</p> <p>"Innbyggere har tilstrekkelig kompetanse til å være med å utforme lokalpolitikk"</p> <p>"Vurderinger fra borgerpanel bør være rådgivende for de folkevalgte"</p>
	Takk for din deltakelse!	

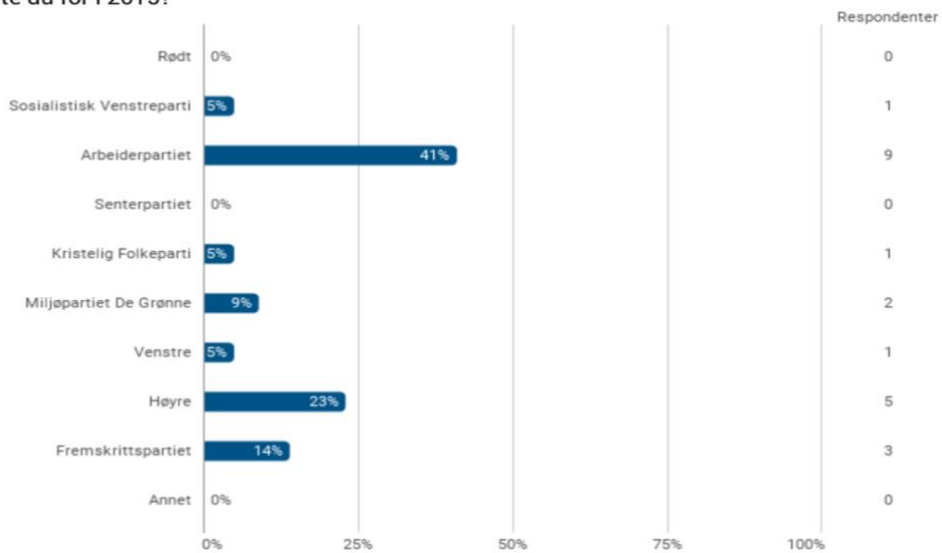
Vedlegg B – Resultater fra spørreundersøkelsen

Hva er din høyeste oppnådde utdanning?



Figur A: Frekvenstabell – utdanning

Hvilket parti stilte du for i 2015?

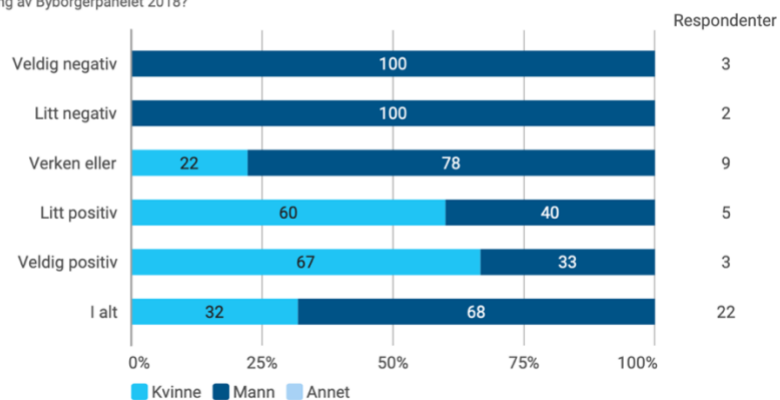


Figur B: Frekvenstabell - parti

Kjønn

Krysset med:

Hva er din generelle oppfatning av Byborgerpanelet 2018?

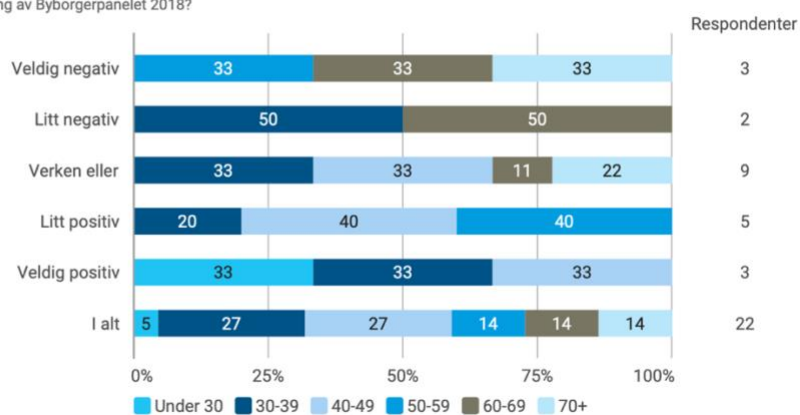


Figur C: Kjønn krysset med generell oppfatning av Byborgerpanelet

Alder

Krysset med:

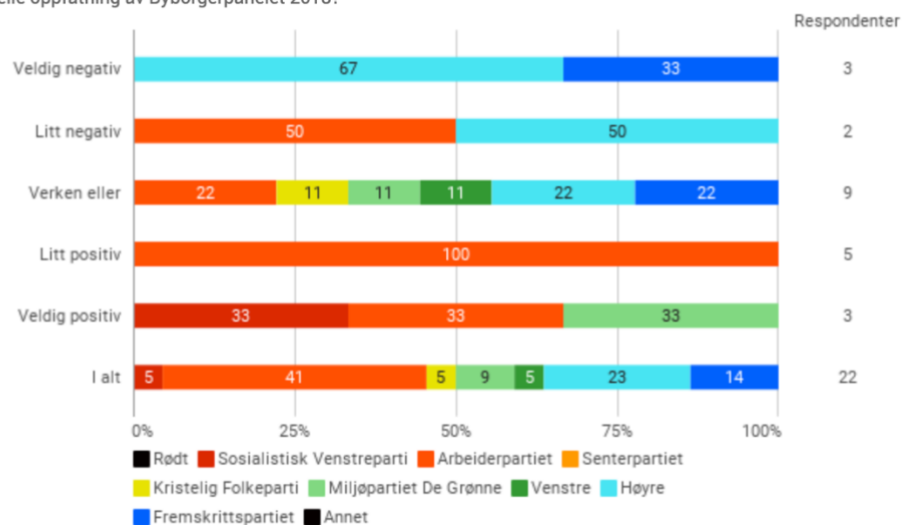
Hva er din generelle oppfatning av Byborgerpanelet 2018?



Figur D: Alder krysset med generell oppfatning av Byborgerpanelet

Hvilket parti stilte du for i 2015?

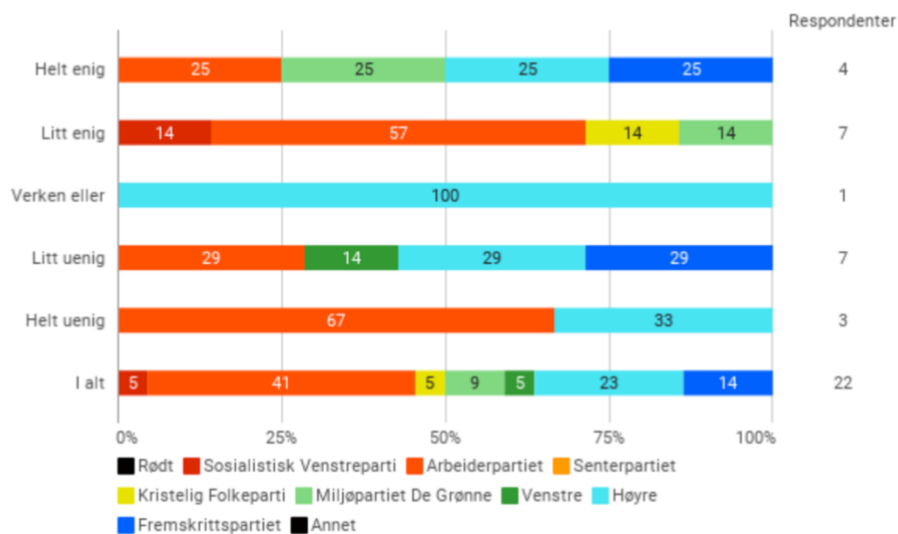
Krysset med: Hva er din generelle oppfatning av Byborgerpanelet 2018?



Figur E: Parti krysset med generell oppfatning av Byborgerpanelet

Hvilket parti stilte du for i 2015?

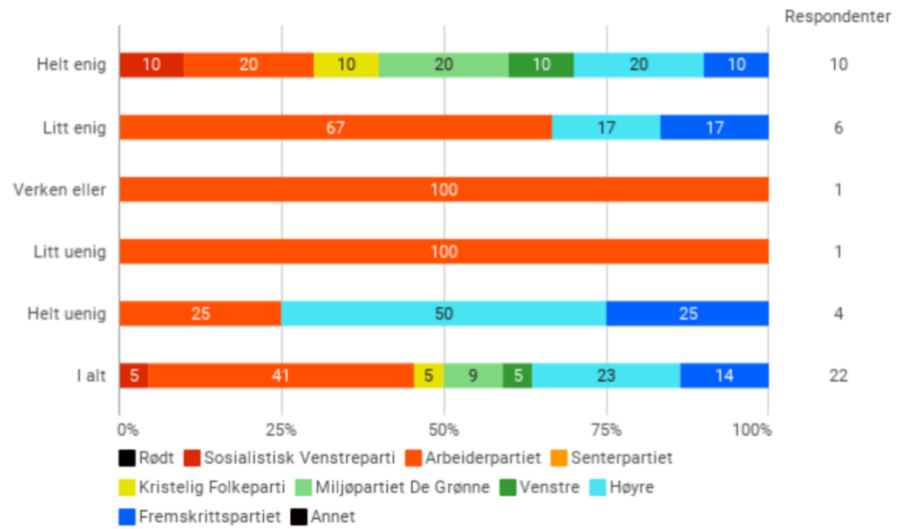
Krysset med: Er du enig eller uenig i de følgende påstandene? - "Innbyggere har tilstrekkelig kompetanse til å være med å utforme lokalpolitikk"



Figur F: Parti krysset med «kompetanse»

Hvilket parti stilte du for i 2015?

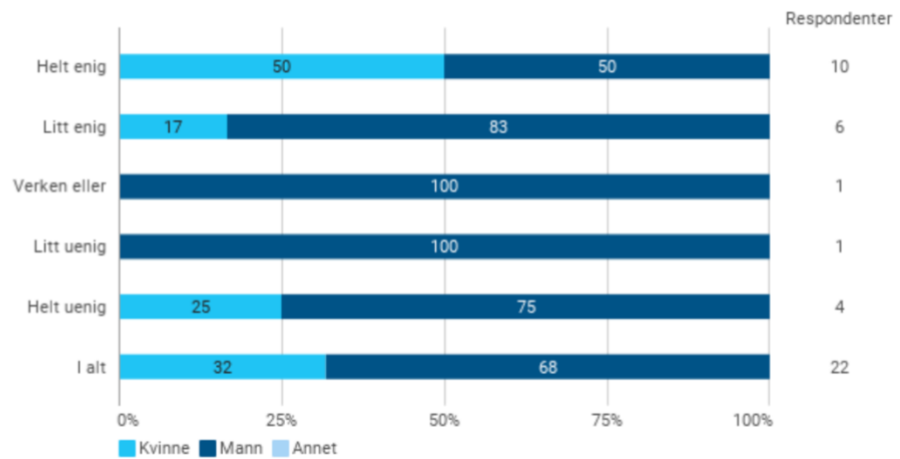
Krysset med: Er du enig eller uenig i de følgende påstandene? - «Innbyggerne burde aktivt og direkte delta i utformingen av viktige lokale beslutninger»



Figur G: Parti krysset med «deltakelse»

Kjønn

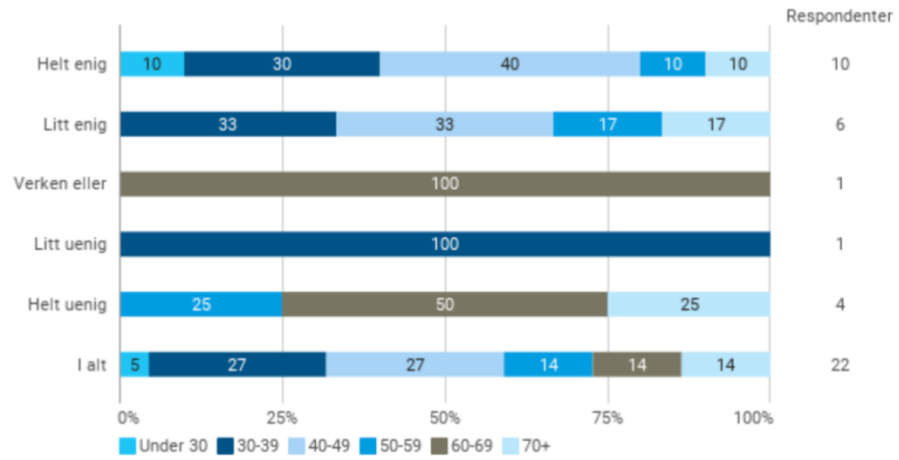
Krysset med: Er du enig eller uenig i de følgende påstandene? - «Innbyggerne burde aktivt og direkte delta i utformingen av viktige lokale beslutninger»



Figur H: Kjønn krysset med «deltakelse»

Alder

Krysset med: Er du enig eller uenig i de følgende påstandene? - «Innbyggerne burde aktivt og direkte delta i utformingen av viktige lokale beslutninger»



Figur I: Alder krysset med «deltakelse

Vedlegg C – Intervjuguide

Innledning

- Presentasjon av formålet med prosjektet (politikeres meninger, spørreundersøkelsen, hvilke temaer vi skal igjennom) og personvern (SAFE og transkribering)
- Krav til samtykke (NSD).
- Har du noen spørsmål før vi starter?

Byborgerpanelet 2018

- Når anbefalingen kom fra Lokaldemokratiutvalget, hva var dine umiddelbare tanker om borgerpanel?
- Hvordan var prosessen fra forslaget ble fremmet til dere besluttet å ta i bruk et borgerpanel?
 - o Hvem var det som tok initiativet?
 - o Hva var begrunnelsen for å opprette panelet?
 - o Var det politisk enighet mellom partiene i byrådet angående opprettelsen av panelet?
- Fulgte du nøye med på prosessen etter at panelet ble besluttet opprettet?
 - o Admin/politisk
- Var det noe spesielt dere ønsket å få ut av borgerpanelet? / Hva var motivasjonen for å danne et borgerpanel?
 - o Deltakelsesform/meninger

Bruk i beslutningsprosessen

- Hvilken rolle tenker du at et Byborgerpanel kan ha i lokaldemokratiet?
- Hvordan opplevde du anbefalingene fra panelet? Var de tilstrekkelige for videre beslutninger?
- Hvordan jobbet dere med anbefalingene som kom fra panelet?
- Hvordan kan slike paneler bidra i beslutningsprosessen?
- Hva tenker du om kommunen som arena for å prøve ut slike demokratiske innovasjoner som borgerpanel?
- Hva slags type politiske saker tenker du er passende at et slikt panel tar del i og diskuterer?

Mening om byborgerpanelet

- Etter at Byborgerpanelet har blitt gjennomført, hva tenker du om det i dag (og hvorfor)?
 - o Om prosessen generelt
 - o Om resultatene av panelet
 - o Noe du ville gjort annerledes?
- Hva tenker du mer generelt om å konsultere vanlige borgere om deres meninger om offentlig politikk på en slik institusjonalisert måte?
- Hvem tenker du det er mest nyttig at panelet skal rådgi? (Bystyret/byrådet?)
- Hva tenker du om å rekruttere innbyggere med tilfeldig utrekning til slike paneler?
 - o Noen andre rekrutteringsmetoder du tenker kan være passende?
- Hva tenker du kan være eventuelle andre ulemper og fordeler ved slike paneler?

Samhandling med befolkningen

- Hvordan ser du for deg at forholdet mellom politikerne og innbyggerne skal være?
- Har innbyggergrupper/lokale organisasjoner tatt kontakt med deg for at du skal ta opp politiske saker?
 - o Har du eksempler?
- Bør politikerne ta mer initiativ til innbyggerinvolvering? Hvis ja, Hvorfor og hvordan?

Konklusjon

- Kommer du på noe som vi ikke har snakket om så langt som du tenker er relevant?
- Noen andre spørsmål?
- Kan jeg kontakte deg igjen hvis jeg får behov for utdypninger i forhold til spørsmål og svar?