



Høgskolen
i Innlandet



Handelshøgskolen Innlandet - fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Mette Sønderskov

**Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse:
En propp for demokratisk innovasjon?**

Ph.d.-avhandling i innovasjon i tjenesteyting i offentlig
og privat sektor • 2019



Trykk: Flisa Trykkeri A/S

Utgivelsessted: Elverum

© Forfatteren 2019

Det må ikke kopieres fra publikasjonen i strid med Åndsverkloven
eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

ISBN trykt utgave: 978-82-8380-120-0

ISBN digital utgave: 978-82-8380-121-7

ISSN trykt utgave: 2535-6151

ISSN digital utgave: 2535-6143

Sammendrag

Det jobbes i dag målrettet med innovasjon i norske kommuner, men det er først de senere år man i forskningen er begynt å se nærmere på hvordan dette arbeidet treffer sentrale demokratiske prinsipper. Denne avhandlingen er rettet mot å undersøke nettopp dette ved å sette lys på de folkevalgte – og behovet for fornyelse av det lokalpolitiske arbeidet og/eller politikerrollen. Derfor undersøker denne avhandlingen problemstillingen: Gir norske lokalpolitikeres holdninger til borgerdeltakelse grobunn for demokratisk innovasjon?

Det grunnleggende teoretiske rammeverket bygger på innsikter fra både innovasjons- og demokratiforskning. Innovasjon skjer i møtet mellom forskjelligartede aktører som kan utvikle nye, innovative løsninger sammen. Når det gjelder politisk innovasjon er samarbeid også en nøkkel. Dette underbygges i nyere teoretiske idéstrømninger om interaktiv styring, der det argumenteres for å utvide demokratiet ved å supplere eller komplementere eksisterende representative institusjoner med mer direkte eller deltakende demokratiformer underveis i en valgperiode, f.eks. ved å legge til rette for mer kontinuerlig dialog og samarbeid mellom de folkevalgte og borgerne. Fra et demokratiteoretisk perspektiv kan det å styrke eller utdype borgernes deltakelse i offentlig styring og politikkutvikling også gjøre de politiske prosessene mer tillitsskapende, legitime og rettferdige. I og med at det er politikerne som skal bestemme om og hvordan lokaldemokratiet skal fornyes, er det viktig å tilføye deres perspektiv til diskusjonen.

Avhandlingen har både en teoretisk og en empirisk ambisjon. Avhandlingens teoretiske bidrag består i å kople litteraturen om offentlig innovasjon og demokratiteori tydeligere sammen ved hjelp av «public value»-konseptet, og vise hvordan et slikt perspektiv fordrer en demokratiforståelse som har ambisjoner om å forene eller overskride etablerte demokratimodeller. Det empiriske bidraget består i et case-studie av et forsøk på å få til konkrete endringer i fire norske kommuner gjennom å tilføre kunnskap til praksisfeltet. Studien viser at til tross for stor

begeistring for innovasjonstankegodset på avholdte opplæringsdager og seminarer, kan man identifisere en sterk motstand i politikernes institusjonaliserte holdninger og rolleoppfatninger når det gjelder idéen om å interagere mer direkte i samarbeidsrelasjoner med borgerne. Innovasjonstankegodset bygger på en horisontal logikk: en idé om samstyring og maktdeling. Når disse idéene møter etablerte institusjoner i et representativt, liberalt demokrati tas de ned og forstås i den konteksten de folkevalgte er en del av. De nye teoretiske idéstrømmingene strider mot det politikerne oppfatter er passende eller legitim atferd i rollen som folkevalgt. Tanken om å dele beslutningsautoritet med ikke-politisk-valgte aktører er radikal, ettersom det utfordrer sentrale demokratiske verdier. I tillegg har tidligere erfarings- og kunnskapsgrunnlag, f.eks. fra tradisjonelle former for medvirkning i planprosesser bidratt til å skape en inkluderingsvegring, som gjør det vanskelig for lokalpolitikere å redefinere borgernes rolle i politiske prosesser. De folkevalgte er portvoktere for graden av innflytelse som gis til borgerne, og en utbredt skepsis til styrket borgerdeltakelse kan på denne måten gjøre dem til «propper» for demokratisk innovasjon.

Abstract

Whilst Norwegian municipalities conduct targeted work on innovation today, it is only in recent years that research has started to scrutinise how this work impacts key democratic principles. This thesis is aimed at examining this very aspect by focusing on elected representatives and the need for renewal of the local political process and/or the role of politicians. Therefore, the thesis examines the issue: Does Norwegian local politicians' attitudes towards citizen participation provide a basis for democratic innovation?

The basic theoretical framework is based on insights from both innovation and democracy research. Innovation arises from the joint work of different actors, who can develop new and innovative solutions together. When it comes to political innovation, collaboration is also paramount. This is underpinned by recent theoretical flow of ideas on interactive governance, where it is argued that democracy can be expanded by supplementing or complementing existing representative institutions with more direct or participatory forms of democracy throughout an election period, for example, by facilitating more continuous dialogue and cooperation between elected representatives and citizens. From a democratic perspective, strengthening or deepening citizens' participation in public governance and policy development can also help political processes generate extra trust, legitimacy and fairness. Given that the decision as to whether and how to renew the local democracy lies with politicians, it is important to add their perspective to the discussion.

The thesis has both a theoretical and an empirical ambition. From a theoretical standpoint, this work seeks to connect literature on public innovation and democracy theory more clearly through the "public value" concept, and to show how such perspective calls for an understanding of democracy that aims to merge or transcend established democracy models. As for the thesis' empirical contribution, it is a case study describing an attempt to introduce concrete changes in four Norwegian municipalities by adding knowledge to the field of practice. The study shows that, despite the great enthusiasm for the innovation mindset expressed during training

days and seminars, one perceives a harsh opposition in the politicians' institutionalised attitudes and perceptions of the idea of interacting more directly in collaborative relationships with citizens. The innovation mindset relies on a horizontal logic: an idea of co-governance and power sharing. When these ideas meet established institutions in a representative, liberal democracy, they are taken down and understood in the context to which the elected representatives belong. The new theoretical flow of ideas appears contrary to what politicians perceive as appropriate or legitimate behaviour in the role of elected representatives. The idea of sharing decision-making authority with actors who have not been politically elected is indeed a radical one, if nothing else because it challenges central democratic values. Furthermore, previous experience and knowledge base, e.g. from traditional forms of involvement in planning processes, led to an inclusion rejection, which makes it difficult for local politicians to redefine the role of citizens in political processes. Elected representatives are the gatekeepers of the citizens' degree of influence. Thus, a widespread scepticism of enhanced citizen participation can turn politicians into blockers to democratic innovation

Forord

Det er en umulig oppgave å takke alle som har hatt enten direkte eller indirekte innflytelse på arbeidet med doktorgradsavhandlingen. Jeg har så mange rundt meg, og alle betyr mye for meg. Likevel er jeg nødt til å fremheve noen i dette forordet, som har vært en medvirkende årsak til at denne avhandlingen nå er blitt vurdert verdig til offentlig forsvar i disputas.

Først og fremst vil jeg takke Høgskolen i Innlandet, som har hatt en stor plass i livet mitt siden 2007 – og som ga meg muligheten til å gjennomføre doktorgradsforløpet. Fantastisk både studie- og arbeidsmiljø! Og takk til informantene i kommunene, som stilte til intervju. Uten dere hadde det ikke blitt noen avhandling.

Rolf, uten deg hadde jeg aldri hverken begynt eller fullført dette arbeidet! Du var en trofast veileder når jeg skrev masteroppgaven min: Du lot meg f.eks. låne kontoret ditt i en hel uke for å gi meg muligheten til å jobbe i fred og ro. Og når jeg egentlig hadde bestemt meg for *ikke* å søke på stipendiatstillingen, ringte du meg og overtalte meg til å gjøre det likevel ... Tusen takk for at du har vært tilgjengelig alle dager hele året rundt!

Toril, du kom inn ganske så raskt etter oppstart, og det er jeg kjempe glad og takknemlig for. Du og Rolf har supplert hverandre på en helt fantastisk måte, med ulike fokus og veiledningsstiler. Du er så grundig og tydelig, og jeg vet ikke hva jeg skulle ha gjort uten din kyndige hjelp. Og selv om du måtte flytte tilbake til Tromsø, så har du vært der for meg. Takk for det!

Jeg har en spesiell gjeng med kollegaer, som har fulgt meg hele veien siden 2015. Iveta, Anne, Gunhild, Sigrid, Erlend, Line, Roald og Odd Rune. Det kan være ensomt å skrive en avhandling, sies det. Men, det har ikke vært noe problem i det hele tatt med dere som en utrolig varm og hjertelig flokk. I hverdagen er det dere som har gjort dette til en flott og strålende tid, som jeg vil minnes tilbake til.

Mor: du er min favorittperson. Takk for alle samtaler vi har hatt, når jeg har kjørt til og fra jobb. Far: du hadde nok ikke trodd at jeg noensinne skulle interessere meg for politikk i det hele tatt ... Selv om jeg ikke er aktiv på samme måte som deg, håper jeg du er fornøyd med bidraget mitt. Og en spesiell takk til min kjære søster, Dorthe. Du har hjulpet meg med korrektur av engelske tekster og en masse følelsesmessig støtte. Selv om det å skrive en avhandling kan være både hardt og slitsomt, er det ingenting som kan måle seg med det du står i. Du har gitt meg et større perspektiv på livet, og jeg elsker deg av hele mitt hjerte.

Sist, og absolutt viktigst, er min mann og mine fantastiske barn: Jon Halvor, Elliot, Othilie og Melvin. Dere har måttet lide alt for mye de siste månedene, og har likevel tatt det hele med et smil. Det sier alt om dere!

Og helt til slutt ... Jeg forventet egentlig kanskje å bli klokere underveis, men fant ut at det å skrive en doktorgradsavhandling innebærer å bli stadig mer forvirret på et høyere og høyere nivå. Nå er dere advart.

Lillehammer, mai 2019

Mette Sønderskov

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	iii
Forord.....	v
Innholdsfortegnelse	vii
1. Bakgrunn og problemstilling	1
1.1 Introduksjon	1
1.1.1 Det teoretiske utgangspunktet	2
1.1.2 Hva er demokratisk innovasjon?	4
1.1.3 Hvorfor studere demokratisk innovasjon?.....	7
1.2 Avhandlingens problemstilling	9
1.2.1 Demokratisk innovasjon som strategi og ideal	10
1.2.2 Hva kan avhandlingen bidra med?.....	12
1.3 Strukturen i avhandlingen.....	14
2. Teoretisk rammeverk.....	17
2.1 Innovasjonsteoretisk utgangspunkt	17
2.1.1 Hva er innovasjon?	18
2.1.2 Fra produkter til prosesser og institusjoner.....	20
2.1.3 Politisk innovasjon: Et utvidet begrep	23
2.1.4 Innovasjon i en styringskontekst.....	24
2.1.5 Innovasjonsstrategi: Co-governance	27
2.1.6 Oppsummering	30
2.2 Et demokratiperspektiv på innovasjon	32
2.2.1 Ulike former for demokrati	32
2.2.2 Demokrati i endring.....	35
2.2.3 Demokratiske kriterier	38
2.2.4 Hva er nytt?.....	40
2.2.5 Designvalg og innflytelsesgrad	41
2.2.6 Oppsummering	44
2.3 Makt og «public value».....	45
2.3.1 Makt knyttet til innovasjon.....	45
2.3.2 Hva har dette med demokrati å gjøre?	47

2.3.3	Maktperspektivet i avhandlingen.....	49
2.3.4	Et spørsmål om «public value»	50
2.3.5	«Public value» som prosess.....	52
2.3.6	Oppsummering	54
2.4	Lokalpolitikkenes kontekst	56
2.4.1	Kommunenes verdigrunnlag.....	57
2.4.2	Noen kjente utfordringer.....	59
2.4.3	Medvirkning i norske kommuner	61
2.4.4	Lokalpolitisk lederskap	63
2.4.5	Politiske rolleforståelser	65
2.4.6	Institusjonelt perspektiv på endring	68
2.4.7	Oppsummering	70
2.5	Analytisk tilnærming	71
2.5.1	Teoretisk bakteppe	72
2.5.2	Analyseramme	74
3.	Forskningsdesign og metode.....	79
3.1	Metodologisk tilnærming	79
3.1.1	Bakgrunn og utgangspunkt	79
3.1.2	Vitenskapsteoretisk posisjon og forskningsstrategi	81
3.1.3	Casestudie-tilgang	84
3.2	Innsamling og bearbeiding av empirisk materiale	86
3.2.1	Utvalg og metoder	86
3.2.2	Tolkning og analyse	92
3.2.3	Kvalitetsvurderinger.....	97
3.3	Oppsummering	100
4.	Funn og analyse	103
4.1	Hva skjedde i kommunene?	103
4.1.1	Bykommunen: Et vellykket kommunestyreseminar	104
4.1.2	Jordbrukskommunen: Politisk seminar og tenketank	108
4.1.3	Pendlerkommunen: Tre opplæringsdager	112
4.1.4	Bygdekommunen: Ønsket å delta	116
4.2	Ønsker om endring	119
4.2.1	Hvordan oppleves situasjonen i bykommunen?	119
4.2.2	Tanker om endringer	122

4.2.3	Andre betingelser i mindre kommuner?	125
4.2.4	Noen likheter og forskjeller	129
4.2.5	Sammenfatning.....	131
4.3	Borgerdeltakelse: Muligheter og utfordringer	135
4.3.1	Hvordan snakker de med og om borgerne?	135
4.3.2	Argumenter som taler for	140
4.3.3	Utfordrende involvering	143
4.3.4	Realiseringen av demokratiske goder	146
4.4	De folkevalgtes rolleoppfatninger	151
4.4.1	Hva kjennetegner en god lokalpolitiker?	152
4.4.2	Orientering mot ulike dimensjoner	156
4.4.3	Teoretiske rolleforventninger	161
4.4.4	Samsvar med funn	163
4.5	Ulike forklaringer.....	166
4.5.1	Behov og ressurser	166
4.5.2	Prosjektorganisering: ansvarsfordeling og roller.....	169
4.5.3	Kultur og endringsvillighet.....	172
4.6	Oppsummering	174
5.	Diskusjon og bidrag	177
5.1	Begrepsmessig utgangspunkt	177
5.1.1	Kort oppsummering av teori	177
5.1.2	Essens i funn	179
5.2	Inkluderingsvegring.....	181
5.2.1	Selvforsterkende prosesser	181
5.2.2	Designvalg er ikke «frie»	183
5.2.3	Relasjonen med borgerne	185
5.2.4	Erfarings- og kunnskapsgrunnlag fra plankontekst	187
5.2.5	Hvordan realisere endringsambisjonene?	190
5.2.6	It is not a simple add-on	192
5.3	«Public value(s)» i et demokrati.....	194
5.3.1	PV i et konkurransedemokrati.....	196
5.3.2	PV i et utvidet demokrati	198
5.3.3	Overskride etablerte demokratiforståelser	201
5.4	Konklusjon	204

5.4.1	Avhandlingens samlede bidrag	204
5.4.2	Sluttbetraktninger	207
	Litteraturliste	209
	Vedlegg	229
	Vedlegg 1: Tilbakemelding fra NSD	230
	Vedlegg 2: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet	232
	Vedlegg 3: Intervjuguide (kartleggingsintervju)	233
	Vedlegg 4: Intervjuguide (oppfølgingsintervju)	236
	Vedlegg 5: Orientering om bi-veileders rolle	238
	Vedlegg 6: Refleksjonsnotater	239

Figurer

Figur 1: Ulike begrunnelser og tilganger	11
Figur 2: Overordnet analysemodell	13
Figur 3: Demokratiets dimensjoner	35
Figur 4: Institusjonelle designvalg	42
Figur 5: IAP2 Spectrum (min oversettelse).....	43
Figur 6: PV som bakgrunn og resultat.....	55
Figur 7: Analyseramme	78
Figur 8: Tidslinje – bykommunen	107
Figur 9: Tidslinje – jordbrukskommunen.....	111
Figur 10: Tidslinje – pendlerkommunen	115
Figur 11: Tidslinje – bygdekommunen	117
Figur 12: Holdninger knyttet til realisering av demokratiske goder	151
Figur 13: Egenskaper som kjennetegner en god lokalpolitiker	155
Figur 14: Ulike dimensjoner.....	157
Figur 15: En selvforsterkende prosess.....	182
Figur 16: Utvide rammene for demokratiet.....	203

Tabeller

Tabell 1: Kort oppsummering	22
Tabell 2: Kort oppsummering av innholdet i presenterte begreper	31
Tabell 3: Kriterier for demokratiske innovasjoner	39
Tabell 4: Idealmodeller	67
Tabell 5: Oppsummering av teoretiske argumenter	73
Tabell 6: Analysestruktur og operasjonalisering.....	76
Tabell 7: Oversikt over informanter inkl. kjønn og antall år i kommunestyret.....	88
Tabell 8: Oversikt over informanter i oppfølgende intervjuer	91
Tabell 9: Oversikt over gjennomførte aktiviteter	92
Tabell 10: Sammenheng mellom tema, begreper og intervju spørsmål	94
Tabell 11: Eksempler på kodning av intervjuutsagn	95
Tabell 12: Oppsummering av ønskede endringer.....	129
Tabell 13: Barrierer og drivkrefter for nytenkning og omstilling	133
Tabell 14: Oppsummering av informantenes reaksjoner.....	145
Tabell 15: Utfordringer relatert til demokratiske kriterier	149
Tabell 16: Ulike måter å treffe beslutninger på.....	160

*The idea of citizen participation is a little like eating spinach:
no one is against it in principle because it is good for you*

(Sherry R. Arnstein, 1969)

1. Bakgrunn og problemstilling

1.1 Introduksjon

Det gjøres epokegjørende endringsarbeid i norske kommuner i dag, blant annet som følge av et økende press på kommunene om å bli mer innovative for å takle krysspresset mellom knappe økonomiske ressurser og stigende forventninger fra innbyggerne. Et gjennomgående budskap i nyere offentlige utredninger og stortingsmeldinger er at man bør organisere tjenestene slik at de «støtter opp under og utløser alle de ressurser som ligger hos brukerne selv, deres familie og sosiale nettverk, i nærmiljøet og lokalsamfunnet, i ideelle virksomheter og i næringslivet» (Meld. St. 26 (2014–2015)). I utredningen *Innovasjon i omsorg* (NOU 2011: 11) fremheves det at nye fellesskapsløsninger kan utvikles i mellomrommet mellom det offentlige og sivilsamfunnet, og at det derfor er avgjørende å støtte og utvikle nye former for frivillig engasjement. Det fremgår av *Morgendagens omsorg* (Meld. St. 29 (2012–2013)) at lokal tilhørighet, fellesskapsfølelse og medansvar ofte blir undervurdert i diskusjonen om kommunens rolle som tjenesteprodusent. I meldingen gjenspeiles en forestilling om at tette og nære lokalsamfunn er en forutsetning for at velferdssamfunnet kan bestå og videreutvikles.

Det er store offentlige ambisjoner på sivilsamfunnets vegne, og det danske begrepet «kommune 3.0» ser nå ut til å vinne terreng. Begrepet er nær knyttet til «samskaping» eller «samskapelse» – det Torfing, Sørensen og Røiseland (2016a, s. 11) beskriver som en alternativ reformstrategi. Kjernen i samskaping er «å få offentlige og private aktører til å arbeide sammen og dele kunnskap og ressurser med hverandre i en felles bestrebelse på å lage en bedre, mer målrettet og mer innovativ politikk». Denne alternative måten å tenke offentlig styring på har fått stor internasjonal interesse, og den ser nå også ut til å ha fått et visst ideologisk fotfeste i Norge (Guribye, 2016) med KS som en sentral drivkraft.

Kommunalpolitikk handler i dette perspektivet ikke kun om å lede forvaltningen og få virksomhetsbudsjettene til å gå opp – men også om samfunnsbygging, nyskaping

og involvering av hele lokalsamfunnet i innovasjonsprosesser. I forbindelse med kommunereformen som ble satt i gang i 2014, ble det nedsatt et ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. I ekspertutvalgets sluttrapport understrekes det blant annet at det må settes i verk tiltak for å bøte på den økte avstanden mellom de styrende og de styrte: «Den lokale demokratipolitikken må settes på dagsorden, og det kan være behov for å utvikle nye måter å sørge for kontakt og dialog mellom lokalpolitikere og innbyggere på» (Vabo, 2014a, s. 17). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har allerede iverksatt et eget prosjekt, «Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner», for å følge dette opp i sammenslåingskommuner. Et av hovedtemaene i prosjektet er innbyggermedvirkning.

Mange krefter i samfunnet trekker i retning av muligheten for å endre lokaldemokratiets spilleregler, og trekke innbyggerne mer aktivt inn, men hva er egentlig premissene for å få til dette? Er de folkevalgte – de som er satt til å bestemme om spillereglene skal endres – klare for «kommune 3.0»? Dette er sentrale spørsmål denne avhandlingen er rettet mot å undersøke.

1.1.1 Det teoretiske utgangspunktet

De teoretiske perspektivene i avhandlingen stammer fra to litt ulike (og svært omfattende) fagtradisjoner med hver sine røtter: innovasjonsforskning og demokratiforskning.

Kort fortalt er nyere innovasjonsforskning på og i offentlig sektor opptatt av at innovasjon skjer i åpne systemer, der ulike aktører kan involveres som problemløsere og samskapere (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). Argumentene bygger på et relasjonelt og samarbeidsdrevet perspektiv som fremhever at innovasjonskapasiteten kan styrkes dersom flere deltar i prosessene: Nye stemmer inn kan utfordre den etablerte kunnskapen og praksisen, samt gjøre det mulig å skape alternative ideer og perspektiver på politiske problemstillinger (Mulgan & Albury, 2003; Sørensen & Torfing, 2011a; Torfing, Sørensen, & Aagaard, 2014). Økt involvering antas på denne måten å kunne føre til utviklingen av nye, innovative og mer treffsikre løsninger.

Demokratiforskning er også opptatt av å trekke flere aktører inn i politiske prosesser, men argumentene her omhandler ikke i like stor grad den instrumentelle verdien av deltakelse. Der det i innovasjonsdebatten ofte snakkes om en strategisk involvering av borgere i offentlig problemløsning, blir det i demokratidebatten i større grad lagt vekt på grunnleggende makt- og demokratihensyn: at det er rettferdig at de som blir påvirket av politiske beslutninger, har reelle innflytelsesmuligheter (noe som tilføyer en normativ dimensjon). I tillegg fremhever deler av denne litteraturen også at deltakelse har en egenverdi på den måten at det gir borgerne mulighet for å uttrykke seg, tilfredsstiller sosiale behov og har positive effekter på utviklingen av evner, kunnskap og dyder. Når det legges til rette for informerte input i politiske prosesser, styrkes det demokratiske medborgerskapet og transparensen (Michels, 2011; Ryan, 2014). Et demokrati kan betraktes som mer enn et målrettet, institusjonelt arrangement – eller en metode – som kan brukes for å komme frem til politiske beslutninger. I et deltakerdemokratisk perspektiv er deliberasjon og direkte innflytelse viktig for å sikre legitimitet i offentlig styring og politikk (Pateman, 1970). Deltakelse er med andre ord et nøkkelbegrep – både i teori om innovasjon og i teori om demokrati. Den overordnede diskusjonen omhandler *hvor mye* og *hvordan* det er mulig å involvere borgerne (på nye måter) i offentlig styring, politikktutvikling og realisering av verdier. Dette leder også over til den relativt nye debatten om «public value» (PV)¹.

Innovasjon handler om å tilføre verdi, og i næringslivet foregår syretesten i det kapitalistiske markedet, der forbedringer er profitabelt. I offentlig sektor er dette kriteriet ikke mulig å bruke, i og med at «merverdi» i denne konteksten er innvevd i offentlig politikk og knyttet til politiske prioriteringer og mål (Alford, 2009). En nøkkelutfordring for offentlig sektor er å skape gode samfunn (Hartley, 2008), og målet for innovasjon er «public value» (Fuglsang & Rønning, 2014a; Moore, 1995; Mulgan, 2007). Hva som er innholdet i PV, er gjenstand for politisk diskusjon i demokratiske samfunn, og i Norge er det folkevalgte på alle nivåer som er satt til å definere hva som har offentlig verdi. De opererer imidlertid ikke i et vakuum. Politisk

¹ Jeg bruker det engelske begrepet «public value» (forkortet til PV), da det ikke finnes et norsk begrep som fanger inn betydningen av konseptet på en utfyllende måte.

lederskap er en kollektiv prosess som innebærer å skape forandringer som gagnar det politiske fellesskapet (Benington, 2011), og de folkevalgte skal derfor ikke kun bruke sin innflytelse til å oppnå resultater, men også til å engasjere offentligheten i de valgene som gjøres (Hartley & Benington, 2011). En konklusjon fra PV-litteraturen er at «public value is more likely to result when citizens are involved directly in solving public problems, or at least in directly transmitting their public values to their representatives» (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2015, s. 371). PV-konseptet innebærer på denne måten en bevegelse fra å fokusere på politikernes mandat til å definere hva som har offentlig verdi, til å vende seg mot den demokratiske forpliktelsen de folkevalgte har med hensyn til å interagere med offentligheten i denne innsatsen.

I avhandlingen blir dette et teoretisk omdreiningspunkt: at «public value» ikke kun er et spørsmål om innholdet (hva som har offentlig verdi), men også om de dynamiske prosessene der verdier blir definert og realisert gjennom deliberasjon og deltakelse – dvs. interaksjon og/eller samarbeid mellom de styrende (folkevalgte) og de styrte (borgerne). Innovasjoner kan således også være rettet mot begge disse sidene ved offentlig verdiskaping: Det kan på den ene siden dreie seg om å gjøre en intensjonell innsats for å skape sosiale, politiske, kulturelle eller andre former for verdier. På den andre siden kan det handle om å styrke de politiske prosessene gjennom å trekke inn flere eller andre stemmer i diskusjoner om hva som har offentlig verdi. Og denne innsatsen går under betegnelsen «demokratisk innovasjon».

1.1.2 Hva er demokratisk innovasjon?

Borgerinndragelse² og medvirkning er blitt et mantra innenfor planlegging og innovasjon. Hovedbegrunnelsen er at det representative demokratiet hverken er tilstrekkelig effektivt eller demokratisk, noe som skaper et behov for å reformere nåværende (eller skape nye) demokratiske institusjoner. Demokrati er en variabel, ikke en konstant (Newton, 2012, s. 3), og i likhet med andre samfunnsinstitusjoner

² Jeg anvender dette danske begrepet om «det å trekke borgerne aktivt inn», da jeg synes det norske begrepet «borgerinvolvering» er mer passivt og ikke fanger opp betydningen på samme måte.

må det tilpasses endrede omgivelser og betingelser. Det er ikke noe nytt at det er et utbredt behov for å styrke borgernes deltakelse gjennom medvirkningstiltak, slik tidligere demokratiseringsbølger på 1960- og 1970-tallet er et bevis på. Det nye er at det er rettet mot å involvere aktørene *tidlig i prosessene*, i inputfasen, og gi dem *mer direkte innflytelse* på innholdet i politikken (Klijn & Koppenjan, 2000). Siden 1990-tallet har man sett en «deliberativ vending», og borgerdeltakelse har på noen få tiår gått fra å være et ideal til å bli praksis (Dryzek, 2012).

I litteraturen anvendes «demokratisk innovasjon» som et paraplybegrep på det Smith (2009, s. 1) definerer som «institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process». Rundt om i verden prøves det ut ulike modeller som har det til felles at de belyser hvordan man kan styrke og/eller utdype borgernes deltakelse (Smith, 2009). Som eksempler kan man nevne oppgaveutvalg (Danmark), borgerråd (Australia), borgerforsamling (Canada, Nederland, Irland, Island), borgerkabinett (Belgia) og deltakende budsjettering (Brasil). I teori og forskning blir det brukt ulike begreper på disse tiltakene, blant annet går de under betegnelsene «participatory initiatives» (Karlsson, 2012), «participatory innovations» (Geißel, 2013), «innovations in empowered deliberative democracy» (Fung & Wright, 2001), «institutional innovations in empowered participatory governance» (Fung & Wright, 2003), «innovations in democratic governance» (Michels, 2011) og «governance-driven democratization» (Warren, 2009).

Fire gjennomgående temaer går igjen i den internasjonale forskningen på demokratisk innovasjon: 1) Det legges stor vekt på *økt direkte deltakelse*. Innovasjoner er demokratiske dersom borgernes engasjement og innflytelse styrkes. 2) Demokratiske innovasjoner blir satt i kontrast til det representative demokratiet. Begrepet refererer til ulike arrangementer eller prosedyrer der borgerne blir involvert i offentlige beslutningsmekanismer *utenom tradisjonelle representative modeller* – det er med andre ord noe mer enn involvering av individer som representerer organiserte grupper. 3) Demokratiske innovasjoner er designet for å *øke legitimiteten*. Det legges vekt på realiseringen av ulike «demokratiske goder» ved å kombinere deltakende og deliberative praksiser. 4) Demokratiske innovasjoner er

svært *kontekstuelle*. Det er konteksten som bestemmer i hvilken grad noe kan betraktes som innovativt eller ikke, i likhet med innovasjoner generelt (Elstub & Escobar, 2017, s. 11).

Behovet for demokratisk innovasjon blir blant annet begrunnet med at et sentralisert, hierarkisk politisk system oppleves foreldet i dagens samfunn – et samfunn som er kjennetegnet av horisontale relasjoner og åpen, delegert og deltakende makt (Chwalisz, 2016). Det er en antakelse at borgerne både kan og bør få større innflytelse enn det som er mulig i et representativt demokrati (Pierre & Peters, 2000), noe som i praksis har ført til at reformtiltak går i en mer direkte- eller deltakerdemokratisk retning. Ovenfra-ned-initierte tiltak for å styrke borgerdeltakelsen betraktes som en fornuftig strategi, noe som fanges opp av det mye omtalte konseptuelle skiftet fra «government» til «governance». Det er ikke et spørsmål om å erstatte de tradisjonelle institusjonene i et representativt demokrati – men i stedet om å supplere eller komplementere dem med mer deltakende demokratiformer underveis i en valgperiode. Det vil si at det dreier seg om et «utvidet demokrati». Idéen om å kombinere det representative demokratiet med kontinuerlig borgerdeltakelse, ved å involvere alle typer interessenter i utvikling, beslutning og implementering av offentlig politikk, blir også referert til som «interactive governance» (Røiseland & Vabo, 2016; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012).

Med utgangspunkt i 57 forskjellige demokratiske innovasjoner inndeler Smith (2005) disse i seks ulike kategorier som er rettet mot hver sine formål: 1) valginnovasjoner: for å øke valgdeltakelsen, 2) konsultative innovasjoner: for å informere beslutningstakere om borgernes synspunkter, 3) deliberative innovasjoner: for å bringe borgere sammen til diskusjoner angående politiske problemstillinger, 4) direkte demokrati-innovasjoner: for å gi borgerne endelig beslutningsmakt, 5) e-demokrati-innovasjoner: for å bruke informasjonsteknologi til å engasjere borgerne i beslutningsprosesser og 6) co-governance-innovasjoner: for å gi borgerne signifikant innflytelse, f.eks. gjennom å invitere dem inn i prosesser med politikktvikling og prioritering av offentlige ressurser og tjenester. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, og innovasjoner kan passe i flere samtidig. Det som er interessant, er forskjellen i grad av innflytelse som gis til borgerne: fra konsultativt

(enveisinformasjon) via deliberativt (dialog) til co-governance (samstyring) og direkte demokrati (borgerstyring). I norske kommuner finner man flere eksempler på de førstnevnte kategoriene, som stemmerett for 16-åring (valg), fremtidsverksted og gjestebud (deliberative innovasjoner), samt forsøk med internettvalg (e-demokrati). Det er imidlertid svært få eksempler på co-governance-innovasjoner – på det å gjøre en intensjonell innsats for å gi borgerne mer kontinuerlig og direkte innflytelse i politiske beslutningsprosesser. Medvirkningstiltak brukes som regel som enkelt-stående arrangementer eller øyeblikkshendelser, og er sjelden permanente eller institusjonaliserte (Klausen et al., 2013; Talpin, 2012).

1.1.3 Hvorfor studere demokratisk innovasjon?

Til tross for den økende akademiske interessen internasjonalt, er det skrevet lite om demokratisk innovasjon i en skandinavisk kontekst.³ Dette kan være et tegn på at det ikke er noe opplevd behov for denne typen innovasjon i Norge. I debatten henvises det imidlertid ofte til siste makt- og demokratiutredning (NOU 2003: 19), der forskergruppen argumenterer for at lokaldemokratiet er i krise. Utredningen tegner et dystert bilde; tilliten til de folkevalgte og de politiske institusjonene er synkende, og demokratiet som styreform er svekket (Østerud, Engelstad, & Selle, 2003). KS sin lokaldemokratiundersøkelse viser også at innbyggerne ikke er tilfreds med medvirkningsmulighetene som finnes i kommunene i dag (Klausen et al., 2013). Den relativt begrensede forskningslitteraturen skyldes derfor antakelig i stedet at demokratisk fornyelse i liten grad er studert med utgangspunkt i et offentlig innovasjonsperspektiv.

Det har lenge vært mest oppmerksomhet på den instrumentelle betydningen av innovasjon, spesielt med hensyn til hvordan man kan skape verdier av økonomisk eller teknisk art. Dette gjelder også i offentlig sektor, der innovasjonsforståelsen i stor grad har vært basert på modeller utviklet for eller av privat sektor (Hartley, 2005;

³ Et søk i databasen Scopus (24.1.2018) på «democ* innovat*», avgrenset til forskning fra Norge, Sverige og Danmark, ga kun 10 treff. Fire av disse omhandlet demokrati i andre innovasjoner (produkter/service), én omhandlet demokrati i et konstitusjonelt monarki, én omhandlet sosiale innovasjoner, to omhandlet e-demokrati-innovasjoner, mens kun to artikler omhandlet mer direkte involvering i demokratiske prosesser (Langergaard & Carstensen, 2014; Rønning, 2017).

Osborne & Brown, 2011). For eksempel har talsmenn for New Public Management-reformer de siste årtier hevdet at offentlig sektor kan bli mer innovativ ved å introdusere (og institusjonalisere) markedsbaserte insentivstrukturer og ledelsesformer (Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013). Forskning viser nå hvordan idéen om en innovativ privat sektor kontra en forstokket offentlig sektor er en myte (Hartley & Torfing, 2016). Offentlig sektor er ikke dårligere til innovasjon (Mazzucato, 2015), men det er visse spesielle kjennetegn det må tas hensyn til: den komplekse sosiale og politiske styringskonteksten (Røste, 2014).

Offentlig sektor er demokratisk styrt og skal realisere bestemte verdier (Røvik, 2007). Det dreier seg ikke kun om hvilke (output)verdier det offentlige skal bidra til å skape – hvilke mål og resultater man ønsker å oppnå, men også om hvilke (input)verdier som skal være retningsgivende, knyttet til politikk og ideologi (Berg, 2008). I tidligere offentlige reformstrategier har det i stor grad vært lagt vekt på hvordan man kan skape outputverdier (effektivitet, resultater og tjenesteopplevelse), det vil si hvordan innovasjoner kan brukes strategisk og instrumentelt til verdiskaping. Legitimitet er imidlertid ikke kun knyttet til om offentlig sektor er effektiv og skaper resultater. Det handler også om det prosedurale – at de politiske prosessene er tillitskapende og rettferdige.

Verdier knyttet til inputsiden har ikke fått like mye oppmerksomhet i innovasjonsdebatten, til tross for at demokratisk deltakelse (som verdi) på mange måter er en forutsetning for realiseringen av andre offentlige verdier: For at de styrende skal kunne vite hva borgerne verdsetter, ønsker og trenger er det behov for demokratiske institusjoner og prosesser som muliggjør ekspansiv kommunikasjon i den offentlige sfæren. Innovasjon i offentlig sektor er en del av den offentlige politikken, og i et demokrati må borgerne gis mulighet til å definere deres syn på hva som er «public value» (Fuglsang & Rønning, 2014a). Dette bidrar til å illustrere viktigheten av å se nærmere på de hvem som deltar, og på hvilken måte, i defineringen og realiseringen av PV. I teorien er det en antakelse at man gjennom å styrke inputsiden, f.eks. ved å gi borgerne en mer direkte og reell stemme i politiske beslutningsprosesser, kan gi de folkevalgte grunnlag for å fatte bedre og mer treffsikre beslutninger. I tillegg vil det også kunne bidra til å bygge tillit og legitimitet, samt gi

borgerne større eierskap til beslutningene som fattes. Med andre ord kan demokratisk innovasjon på den ene siden være en måte å styrke kommunenes kapasitet til å løse offentlige utfordringer på – samtidig som det på den andre siden kan styrke politisk handlekraft, læring, empowerment og sosial kapital i lokalsamfunnet.

Det finnes flere teoretiske begrunnelser for å «åpne opp» de kommunalpolitiske prosessene gjennom styrket/utdypet borgerdeltakelse. Innovasjonstankegodset møter imidlertid en bestemt kontekst: etablerte institusjoner i det representative og liberale demokratiet med eksisterende normer, strukturer og praksiser, der forskning viser at det er adskillige institusjonaliseringsproblemer knyttet til deltakende eller samarbeidende styringsformer (Hertting & Kugelberg, 2018). Og uansett er det de folkevalgte i kommunene som bestemmer om og hvordan borgerne skal involveres i beslutningsprosessene: De har en rolle som portvoktere med hensyn til graden av innflytelse som gis til borgerne (Karlsson, 2012), og deres holdninger til mer interaktive former for beslutningstaking er derfor en kritisk betingelse i praksis (Klijn & Koppenjan, 2000).

Det er langt fra sikkert at norske lokalpolitikere selv har et ønske om å trekke borgerne mer aktivt inn i prosessene, for hva tjener de på å gjøre det? Ser de folkevalgte overhodet noen fordeler ved å styrke borgernes deltakelse? Hvis ikke er det sannsynligvis vanskelig å få til endringer på dette området.

1.2 Avhandlingens problemstilling

Denne avhandlingens overordnede problemstilling er forankret i de temaene som nå er presentert. Den kan uttrykkes som følgende: *Gir norske lokalpolitikeres holdninger til borgerdeltakelse grobunn for demokratisk innovasjon?*

Jeg velger å fokusere på demokratisk innovasjon i kategorien «co-governance-innovasjon» av flere grunner. For det første handler det om nyhetsverdien i en spesifikk kontekst, og co-governance-innovasjon er lite utbredt i norske kommuner. For det andre gjør den innovasjonsteoretiske innfallsvinkelen i avhandlingen det

ekstra interessant å avgrense demokratisk innovasjon til å omhandle nye politiske institusjoner eller prosesser som styrker direkte interaksjon, læring og samarbeid mellom folkevalgte og borgere: I et relasjonelt eller samarbeidsdrevet innovasjonsperspektiv er konsultasjon og deliberasjon ikke tilstrekkelig for å destabilisere tidligere fortolkninger og forestillinger, noe som underbygger argumentet om at det må «dypere» former for deltakelse til for å gjøre det mulig å komme frem til nye, innovative løsninger på politiske utfordringer. En tredje grunn til å fokusere på co-governance-innovasjon er at denne kategorien fordrer en viss grad av maktoverføring, siden den er rettet mot å dele beslutningsautoritet med borgere – noe som i seg selv kan tenkes å skape motstand i en representativ demokratisk kontekst. Det åpnes i tillegg opp for en diskusjon om hvilke demokratiske prinsipper eller idealer lokalpolitikere vektlegger eller styrer etter.

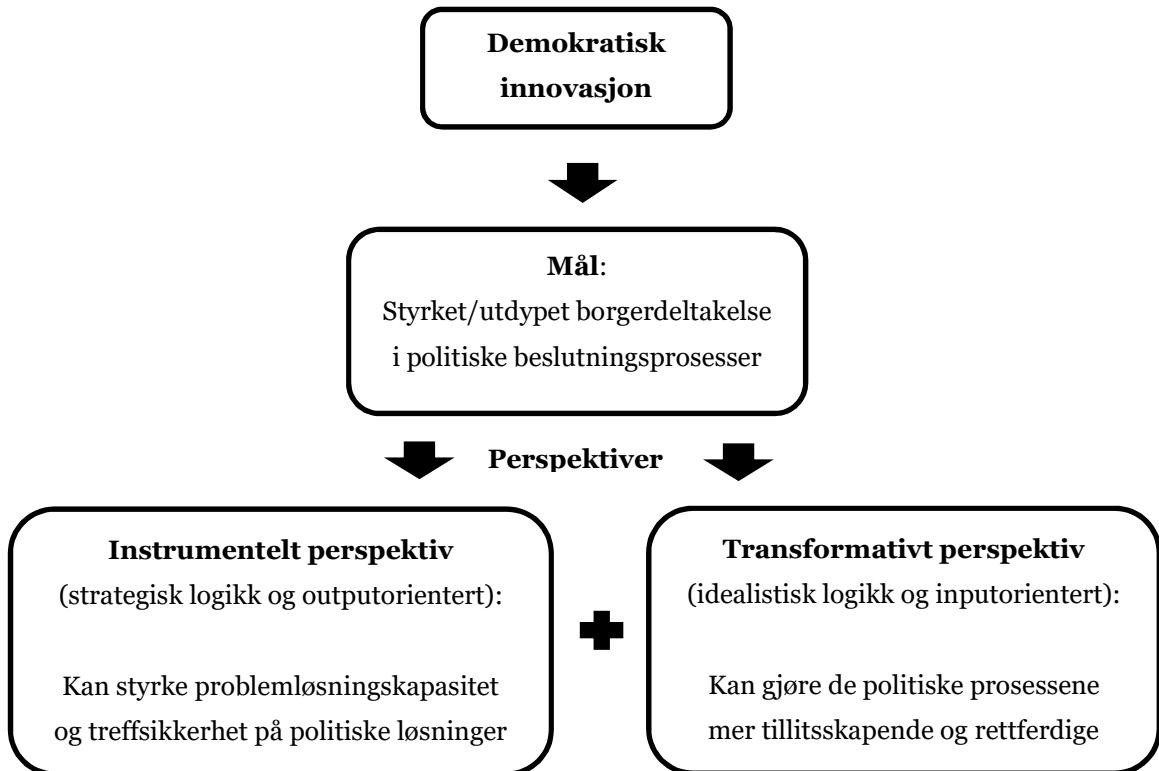
1.2.1 Demokratisk innovasjon som strategi og ideal

Demokratisk innovasjon kan både analyseres som 1) en strategi: for å realisere bestemte politiske mål og verdier, og som 2) et normativt ideal: rettet mot å styrke borgerdeltakelsen i prosessene.

I en strategisk logikk, eller det Hertting og Kugelberg (2018) kaller for et «administrativt effektiviseringsrasjonale», dreier det seg hovedsakelig om hvordan man ved hjelp av interaksjon og samarbeid i styring og politikkutvikling kan fremme politikkinnovasjon og styrke kapasiteten til å løse offentlige utfordringer. I dette *instrumentelle perspektivet* kan borgerdeltakelse med andre ord betraktes som en metode eller et verktøy for å skape politikkoutput og «public value». I en idealistisk logikk, eller et «demokratisk revitaliseringsrasjonale», omhandler problemstillingene i større grad demokratiske aspekter ved politiske institusjoner og prosesser, f.eks. at ulike stemmer blir inkludert og makten blir fordelt slik at flere får reelle innflytelsesmuligheter på beslutninger som påvirker dem. Dette handler i større grad om å utvide rammene for demokratiet for å løse det demokratiske underskuddet, og i et slik *transformativt perspektiv* kan borgerdeltakelse ha en egenverdi og være et mål i seg selv.

Til en viss grad kan man si at innovasjonsforskning i større grad vektlegger den strategiske, outputorienterte siden, mens demokratiforskning tilbyr et mer idealistisk og inputorientert perspektiv – selv om tyngdepunktet varierer innenfor de to tradisjonene.

Figur 1: Ulike begrunnelser og tilganger



Ovennevnte figur er en forenkling, men kan bidra til å illustrere hvordan det er mulig å belyse demokratisk innovasjon fra to litt ulike teoretiske innfallsvinkler. Begrunnelsene er komplementære, men den analytiske todelingen (instrumentelt vs. transformativt perspektiv) synliggjør hvordan co-governance-innovasjoner kan knyttes til ulike sider ved offentlig verdiskaping. I avhandlingen bruker jeg PV-konseptet til å kople de to sidene sammen. «Public value» kan ses både som et resultat av innovasjon, og som en del av bakgrunnen for det: Det er behov for demokratisk innovasjon (nye institusjoner/prosesser) for å gjøre det mulig å trekke inn flere stemmer i definering og realisering av «public value», samtidig som PV også er målet for innovasjon i offentlig sektor.

I praksis er det ikke vanskelig å argumentere for at kommunene trenger demokratiske institusjoner som er i takt med tiden. Det er imidlertid ikke noen garanti for at nye former for deltakelse i offentlig styring og politikkutvikling fører til mer innovativ eller treffsikker politikkoutput. I et demokrati- og maktperspektiv kan man likevel vise til at styrket borgerdeltakelse har verdi i seg selv, fordi det er rettferdig at innbyggerne gis muligheter for å bli hørt og få innflytelse. I tillegg er det et grunnleggende kjennetegn ved demokratiet at det må skapes vilkår for opposisjon og motstand, slik at det hele tiden finnes et korrektiv til dem som sitter med den politiske makten (Offerdal, 2003). Selv om deltakelse, deliberasjon og borgerinnflytelse ikke nødvendigvis er effektivt, kan det med andre ord være et legitimt mål for innovasjon.

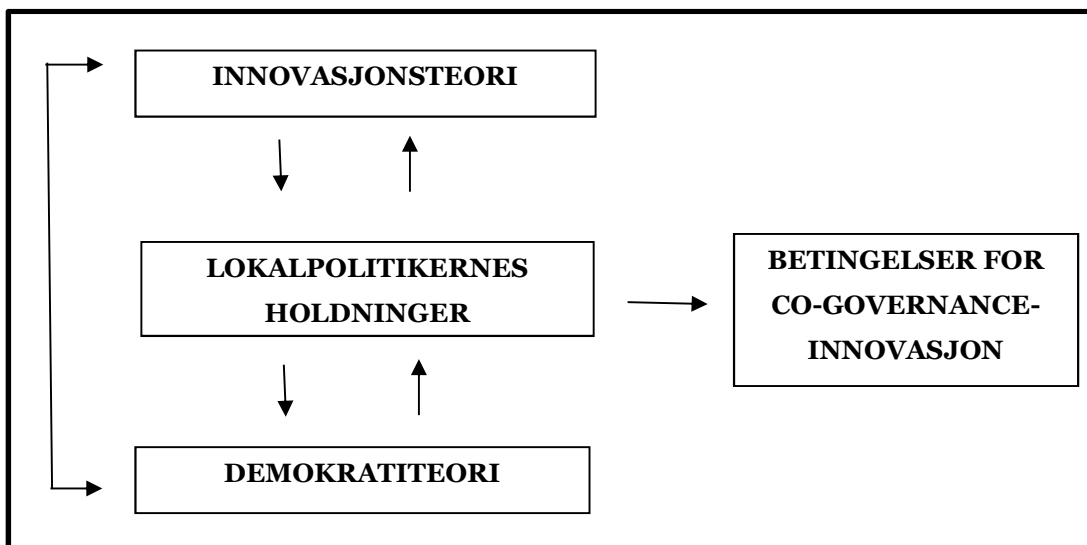
1.2.2 Hva kan avhandlingen bidra med?

Én ting er at det foreligger en større mengde forskning som viser at det er behov for endringer i lokalpolitiske institusjoner og prosesser. Et annet spørsmål er om lokalpolitikere selv ønsker dette.

Den empiriske studien avhandlingen bygger på, stammer fra deltakelse i et prosjekt, der folkevalgte i fire norske kommuner ble presentert for innovasjonstankegodset på diverse seminarer/opplæringsdager. Gjennomførte aktiviteter i kommunene førte i liten grad til konkrete endringer i praksis – og det som skulle ha vært en studie av politiske innovasjonsprosesser, ble i stedet en studie av de folkevalgtes syn på de teoretiske idéstrømningene om å trekke borgerne tidligere og mer direkte inn i kommunale beslutningsprosesser som samarbeidspartnere, problemløsere og samskapere av politikk.

Som presentert i figur 2, belyser avhandlingen betingelser for co-governance-innovasjon ved å ta utgangspunkt i lokalpolitikernes holdninger.

Figur 2: Overordnet analysemodell



Selv om innovasjon i offentlig sektor er en del av politikken, er det svært sjelden at det blir sett nærmere på de folkevalgte i en innovasjonssammenheng: Lokalpolitikerne har hatt en perifer rolle i tidligere innovasjonsforskning, til tross for den sentrale funksjonen de har med hensyn til å definere «public value» (Rønning, 2017). Det er politikerne som er satt til å bestemme om og hvordan borgerne skal involveres i politiske prosesser – om lokaldemokratiets spilleregler skal endres – og derfor er det også viktig å tilføye deres perspektiver til den teoretiske diskusjonen.

I forskning på demokratisk innovasjon fremstilles det ofte som et spørsmål om institusjonelle designvalg (Fung, 2006; Geißel, 2013; Smith, 2009): at offentlige organisasjoner kan velge hvordan nye demokratiske initiativer eller tiltak skal utformes med hensyn til kommunikasjonsmodus, innflytelsesgrad og utvalg av deltakere. Avhandlingen problematiserer denne forestillingen om demokratisk innovasjon som et styrings- eller ledelsesspørsmål ved å undersøke eksisterende institusjoners påvirkning på hva som oppfattes som mulig eller ønskelig. Det er interessant å studere på hvilken måte sosiale institusjoner i seg selv kan fremme eller hemme mulighetene for innovasjon gjennom å påvirke de folkevalgtes preferanser, forventninger eller atferd. Co-governance dreier seg i like stor grad om politiske prioriteringer, og inkluderingen av de folkevalgtes holdninger kan derfor bidra til en

mer nyansert teoretisk diskusjon blant annet med hensyn til spørsmål angående hva som skaper eller opprettholder motstand mot endring.

Avhandlingen har både teoretiske og empiriske ambisjoner. Den tar sikte på å bidra med empiriske innsikter om betingelsene for å utvikle og implementere nye og mer deltakende demokratiformer innenfor rammene av det representative demokratiet. Det dreier seg med andre ord om muligheter og utfordringer knyttet til idéen om å supplere den tradisjonelle rutinemessige deltakelsen med nye kanaler for innflytelse. Avhandlingen tar også sikte på å finne forklaringer på hva som skaper motstand mot co-governance-innovasjoner i norske kommuner, noe som blir gjort med utgangspunkt i en empirisk case-studie av et konkret forsøk på å få til endringer i praksis. Det er en ambisjon å bidra teoretisk gjennom å kople ulike argumenter om styrket borgerdeltakelse fra innovasjonsteori og demokratiteori tydeligere sammen ved hjelp av «public value»-konseptet.

1.3 Strukturen i avhandlingen

Avhandlingen er inndelt i følgende hovedavsnitt: Først kommer en presentasjon av det teoretiske rammeverket, etterfulgt av et kapittel om forskningsdesign og metode. Deretter følger funn og analyse, og til slutt er det et kapittel med diskusjon og bidrag.

I den første delen av det teoretiske rammeverket (2.1) presenterer jeg først det innovasjonsteoretiske utgangspunktet – eller det jeg kaller for «innovasjonstankegodset». Dette gjør jeg ved å ta en veldig kort gjennomgang av utviklingen innen innovasjonsteori, der man ser at det har vært en bevegelse: fra å omhandle nye produkter/varer til å inkludere interaktive prosesser og institusjoner i diskusjonen. Deretter plasserer jeg dette inn i en offentlig kontekst, der det nærmest har oppstått en form for syntese mellom innovasjonsteori og nettverksforskning. Samarbeidsdrevet innovasjon er kjernen i styringsfilosofien som går under betegnelsen «interactive governance», og samskaping (her i betydningen co-governance eller samstyring) har fått stor internasjonal interesse som en alternativ reformagenda i offentlig sektor. Derfor beskriver jeg også noen sentrale elementer fra

denne litteraturen, siden dette er en del av bakgrunnen for idéen om å «åpne opp» og involvere flere aktører som deltakere i styring og politikkutvikling.

I andre del av det teoretiske rammeverket (2.2) presenterer jeg et demokrati-perspektiv på innovasjon ved å ta utgangspunkt i en kort beskrivelse av ulike demokratimodeller. Behovet for demokratisk innovasjon stammer blant annet fra en misnøye med funksjonsmåten til det representative demokratiet (synkende valgdeltakelse, synkende medlemstall i politiske partier, mistro til de folkevalgte, mv.), noe som gjør det relevant å ta et blikk på deltakende og deliberative demokratiformer. Jeg velger her å fokusere på modellenes ulike forståelser av deltakelse, samt hvilke kriterier som kan anvendes i vurderingen av innovasjoners demokratiske kvalitet, dvs. hvilke demokratiske idealer innsatsen kan rettes mot. Dette har nær sammenheng med maktdimensjonen ved innovasjon og «public value»-perspektivet, som jeg også beskriver i et eget avsnitt i teorikapittelet (2.3).

Siste teoridel (2.4) omhandler kommunekonteksten. Først presenteres kommunenes verdigrunnlag, før jeg nevner noen kjente utfordringer ved eksisterende institusjoner og sier litt om noen av de ulike formene for medvirkning man finner i kommunene i dag. Siden det er lokalpolitikernes perspektiv jeg er ute etter, går jeg også nærmere inn på hva lokalpolitisk lederskap er, samt presenterer ulike politiske rolleforståelser knyttet til forskjellige styringslogikker. Et interessant spørsmål er hvorvidt dagens politikerrolle er rigget til innovasjonskonteksten, og hvilke institusjonelle betingelser som eventuelt kreves. Dette avsnittet inneholder derfor også teori om endringsprosesser, som brukes som et utgangspunkt for den analytiske tilnærmingen jeg presenterer i slutten av teorikapittelet (2.5).

I kapittelet om forskningsdesign og metode begynner jeg med å presentere den metodologiske tilnærmingen (3.1). Jeg velger en sosialkonstruktivistisk innfalls-vinkel, og antar at virkeligheten ikke kan studeres (objektivt) som den er, men i stedet må studeres som den fremtrer for oss. Med dette utgangspunktet anerkjenner jeg at implisitte regler og normer påvirker menneskelig atferd og sosialt liv, noe som er viktig for å kunne inkludere et institusjonelt perspektiv i analysen. Det er de

folkevalgtes forståelse av den sosiale virkeligheten jeg er ute etter, og jeg ønsker å anvende lokalpolitikernes egne begreper, meninger og motiver i forklaringene. Dette samsvarer med den overordnede problemstillingen som er rettet mot å finne ut om de folkevalgtes holdninger gir grobunn for demokratisk innovasjon. Lokalpolitikernes holdninger brukes dermed som en uavhengig forklaringsvariabel på mulighetene for å få til endring (som er den avhengige variabelen). Dette forklares nærmere i metodekapittelet, i tillegg til at jeg beskriver hvordan innsamlingen og bearbeidingen av det empiriske materialet er gjennomført (3.2), samt reflekterer over studiens kvalitet ved å gjøre noen reliabilitets- og validitetsvurderinger (3.3).

Analysekapittelet inneholder først en overveiende deskriptiv beskrivelse/redegjørelse av gjennomførte aktiviteter (møter, seminarer og opplæringsdager) i utvalgets fire kommuner (4.1). Jeg velger å kort presentere «prosessene» i hver kommune for seg, fra begynnelse til slutt, før jeg går mer i dybden analytisk. Analysen er videre strukturert ut fra tre forskningsspørsmål som belyser ulike sider ved problemstillingen: 1) Går de folkevalgtes ønsker om endringer for det politiske arbeidet i retning av de teoretiske ambisjonene om styrket/utdypet borgerdeltakelse? 2) Hvilke muligheter og/eller utfordringer opplever de folkevalgte er knyttet til borgerdeltakelse? 3) Samsvarer de folkevalgtes rolleoppfatninger med forventningene om et utvidet deltakerdemokrati? Disse spørsmålene danner hvert sitt hovedavsnitt (4.2, 4.3 og 4.4). I siste del av funn- og analysekapittelet (4.5) pekes det på noen umiddelbare forklaringer på innovasjonsprosjektets forløp og utfall ut fra empiriske inntrykk, blant annet knyttet til kjennetegn ved kommunene og prosjektets organisering.

I diskusjonskapittelet drøftes det begrepsmessige utgangspunktet, det vil si bakgrunnen for de nye forventningene om demokratisk fornyelse, opp mot avhandlingens funn. Etter en kort innledning og repetisjon av problemstillingen i første hovedavsnitt (5.1) er diskusjonen inndelt i to overordnede temaer: inkluderingsvegring (5.2) og «public value(s)» i et demokrati (5.3), før avhandlingen til slutt avsluttes med en konklusjon (5.4).

2. Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet, som inneholder fem overordnede hovedavsnitt, vil jeg presentere den teoretiske rammen for avhandlingen. Jeg vil begynne med å beskrive det innovasjonsteoretiske utgangspunktet, der det kort fortalt har vært en bevegelse: fra i stor grad å dreie seg om nye produkter og varer til å også omhandle nye prosesser og institusjoner. I andre avsnitt vil jeg tilføye et demokratiperspektiv på innovasjon ved først å ta en kort beskrivelse av ulike demokratimodeller, og deretter plassere nyere litteratur om demokratisk innovasjon inn i dette landskapet. Det tredje avsnittet kopler sammen deler av de to første ved å presentere et dynamisk maktperspektiv som fremhever at makt også dreier seg om potensialet til å få ting utrettet, samt ved å tydeliggjøre hvordan instrumentelle og transformative begrunnelser kan forenes ved hjelp av et «public value»-perspektiv.

I avsnitt nummer fire ser jeg på lokalpolitikken kontekst: Først sier jeg litt om kommunenes verdigrunnlag og noen kjente utfordringer, før jeg kommer nærmere inn på hvordan det legges til rette for politisk medvirkning gjennom ulike demokratitiltak i dag. Ettersom en del av analysen i avhandlingen omhandler lokalpolitikernes rolleoppfatninger, vil jeg også med utgangspunkt i tidligere forskning si litt om lokalpolitisk lederskap generelt og utpensle tre utbredte idealmodeller for styring, før jeg kommer inn på institusjonell teori om organisasjonsendring. I siste del av teorikapitlet presenterer jeg den analytiske tilnærmingen gjennom utledningen av tre forskningsspørsmål, knyttet til ulike teoretiske dimensjoner, som samlet sett skal belyse forskjellige sider ved den overordnede problemstillingen.

2.1 Innovasjonsteoretisk utgangspunkt

Flere peker på behovet for en permanent og systematisk innovasjonsinnsats for å sikre at offentlig sektor blir i stand til å løse fremtidens utfordringer (Hartley, 2008; Torfing et al., 2014; Windrum, 2008). Det er oppstått et håp om at innovasjon kan bidra til å skape mer eller bedre velferd uten å tilføye flere ressurser, og innovasjon har fått en sentral plass på toppen av den politiske agendaen (Sørensen, 2016b;

Torfig et al., 2014). Innovasjoner har en tendens til å bli fremstilt med positive konnotasjoner: at det handler om «forbedringer» og er en verdi i seg selv (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2015). Det brukes ofte som et positivt ladet begrep, og for mange er innovasjon konseptualisert som noe nyttig, bra, moderne og verdiskapende. Det finnes med andre ord en «pro-innovasjonsbias» i deler av litteraturen (Hartley & Torfig, 2016), som bidrar til at innovasjon iblant fremstilles som en ny vidunderkur på utfordringene offentlig sektor står overfor. Innovasjon har en positiv klang med assosiasjoner til forbedringer (Albury, 2005). I avhandlingen behandles det imidlertid som et nøytralt konsept ved å ta utgangspunkt i at man kan studere innovasjon og suksess som separate dimensjoner.

Først vil jeg ta et kort tilbakeblikk på innovasjonsbegrepets opprinnelse, for deretter å tydeliggjøre hva som kjennetegner den offentlige innovasjonsinnsatsen i dag.

2.1.1 Hva er innovasjon?

Innovasjon skiller seg fra «utvikling» og «nytenkning», i og med at det dreier seg om en målrettet, intensjonell innsats for å 1) skape noe nytt og 2) utvikle dette nye til goder eller tjenester som har økonomisk og sosial verdi eller betydning (Fuglsang & Rønning, 2014b, s. 2). For at noe skal være en innovasjon, må det bryte med tidligere praksiser/forestillinger, men det trenger ikke å være oppfunnet i en gitt situasjon – det kan også være et resultat av kopiering eller tilpassing av noe fra en kontekst til en annen. Det er med andre ord ikke kilden som avgjør om noe er en innovasjon eller ikke, det er den konkrete empiriske sammenhengen det inngår i (Torfig, 2012).

Det er vanlig å nevne Joseph Schumpeter (1883–1950) som en klassisk teoretiker og inspirasjonskilde innen feltet (Fagerberg & Verspagen, 2009). Han definerer innovasjon som *nye kombinasjoner* av eksisterende kunnskap og ressurser (Schumpeter, 1934/1983), og fremstiller det som «a dynamic force that causes continuous transformation of social, institutional and economic structures» (Fagerberg, Fosaas, & Sapprasert, 2012, s. 1135). Schumpeter argumenterer for at innovasjon er en spesiell type sosial aktivitet (kalt «the entrepreneurial function»), som finner sted i den økonomiske sfæren og har et kommersielt formål (Fagerberg, 2003). Derfor gjør han også et tydelig skille mellom invensjon (nye ideer) og

innovasjon (implementering av disse i praksis). Schumpeter er inspirert av Marx og analyserer kreftene i det kapitalistiske samfunnet, blant annet ved å vise hvordan aktører er avhengig av å kunne konkurrere på markedet for å overleve eller få mer profitt (Rønning, 2014). I dette perspektivet dreier innovasjon seg om forbedringer som kan gi konkurransefortrinn i det kapitalistiske markedet, og det er nøkkelen til suksess for private virksomheter (Berge, 2013; Sørensen & Torfing, 2012).

Schumpeter (1934/1983) fremhever at innovasjon ofte møter sterk motstand på både individ-, gruppe- og samfunnsnivå. Med henvisning til Schumpeter skriver Fagerberg (2003, s. 135) at en betydningsfull faktor er «the power of the old ideas, beliefs and routines, which through repeated practice had been ‘as firmly rooted in ourselves as a railway embankment in the earth’». For å overkomme motstanden trenger man entreprenører: individer med bestemte kvaliteter, talenter og psykologiske attributter. Entreprenører er ikke nødvendigvis kun drevet av ønsker om profitt, de kan også ha sosial eller personlig motivasjon, som å utvikle produkter som forbedrer kundenes livskvalitet (Windrum, 2008). Arbeidet til Schumpeter danner grobunn for mange av de idéene man finner i innovasjonslitteraturen i dag, i tillegg til at det har blitt en kilde til inspirasjon for litteraturen om entreprenørskap (Fagerberg et al., 2012).

For Schumpeter var teknologisk konkurranse og individuelle entreprenører viktige drivkrefter. Selv om han også pekte på et systemperspektiv, var det lenge en fremtredende diskurs at innovasjon er noe eksperter og forskere initierer og gjennomfører. Med tiden skjedde det imidlertid en humanisering innen både politikk og forskning som gjorde at man begynte å betrakte både brukere og medarbeidere som viktige kilder til innovasjon. Synet på kunnskap har endret seg i takt med dette, og i mye av dagens innovasjonsforskning fremheves den praktiske, hverdagsbundne viten (Høyrup, 2012). Adskillige forskere argumenterer i dag for et relasjonelt eller samarbeidsdrevet perspektiv: Siden innovasjoner består av nye kombinasjoner av eksisterende ideer, evner, ferdigheter og ressurser, skapes innovasjon i møtet mellom *forskjelligartede* aktører (Karlsson, Skålén, & Sundström, 2014). Ikke kun mellom eksperter og forskere.

I nyere innovasjonslitteratur betraktes samfunnet ofte som et nettverk av relaterte ressursintegrerende, tjenestebyttende aktører som samskaper verdier i systemer. Dette «tjenesteøkosystemet» er utgangspunktet for at Koskela-Huotari, Edvardsson, Jonas, Sörhammar og Witell (2016, s. 2964) konseptualiserer innovasjon som «en institusjonell rekonfigureringsprosess» som er rettet mot å endre institusjonelle regler og normer for ressursintegrasjon. De argumenterer for at inkluderingen av nye aktører (ressurser) og redefineringen av roller i seg selv kan føre til innovasjon, samtidig som innovasjon er en prosess med pågående forhandlinger, eksperimentering, læring og konkurranse. Det er ikke mulig å «tre ut» av eksisterende institusjonelle strukturer, noe som gjør at opprettholdelsen av tidligere institusjonelle arrangementer er nødvendig.

2.1.2 Fra produkter til prosesser og institusjoner

Innovasjonsteori er blitt utviklet i løpet av de siste 50 årene, men det er fortsatt en tendens til å analysere, operasjonalisere og definere konseptet ut fra den «gamle» forståelsen knyttet til produksjonsaktivitet (Martin, 2013). I tråd med Schumpeter (1934/1983, s. 66) blir innovasjon ofte klassifisert ut fra en klassisk typologi, som introduksjonen av: 1) nye goder/varer/produkter, 2) nye produksjonsmetoder, 3) nye markeder, 4) nye råvarer/leverandører eller 5) nye organisasjonsformer. Når det gjelder innovasjon i offentlig sektor, har det vært forsket overraskende lite på dette til tross for betydningen sektoren har for både individuell velferd og nasjonal vekst. Windrum (2008) hevder at det i en offentlig kontekst ikke er tilstrekkelig å fokusere på nye produkter, tjenester og organisasjonsformer, men at man også må inkludere andre kategorier, f.eks. konseptuell innovasjon, systeminnovasjon og politikkinnovasjon.

I avhandlingen betraktes innovasjon som en dynamisk og interaktiv prosess der problemer og utfordringer blir definert, nye kreative idéer blir utviklet, og nye løsninger blir valgt og implementert (Sørensen & Torfing, 2012, s. 4). Det dreier seg med andre ord både om *prosessen*, som involverer formuleringen, realiseringen og spredningen av nye idéer, og om *løsningene* («fruktene» av prosessen), som utfordrer eksisterende konvensjonell viten og/eller bryter med etablerte praksiser i en gitt kontekst (Hartley, 2008; Sørensen & Torfing, 2011a). Siden kunnskap er forankret i

mennesker og organisasjoner, handler det om hvem som interagerer med hverandre – og hvilke forhold som fremmer eller hemmer sosial interaksjon mellom ulike aktører (Lundvall, 2011). I dette er en innebygd formodning om at det således også er mulig å styrke innovasjonskapasiteten ved å skape gode betingelser for tverrgående samarbeid og læring.

Gray (1989, s. 5) definerer samarbeid som «a process through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solutions that go beyond their own limited vision of what is possible». Samarbeid kan bidra til å styrke alle faser i en innovasjonsprosess, både med hensyn til problemidentifikasjon og med hensyn til å utvikle, teste, implementere og spre de nye idéene (Sørensen & Torfing, 2011b). I selve møtet mellom ulike aktører er det et potensial for destabilisering av eksisterende fortolkninger og problemforståelser (Torfing et al., 2014). I dette perspektivet pekes det ikke nødvendigvis på noen bestemt type eller kategori av innovasjon, men i stedet på *samarbeid som nøkkelen* til å finne nye, innovative løsninger, og at det dreier seg om å legge til rette for en konstruktiv bearbeiding av ulikheter (Torfing & Ricard, 2017).

Med utgangspunkt i ovenstående er det hensiktsmessig å inkludere et institusjonelt perspektiv. Institusjoner kan defineres som «systems of established and prevalent social rules that structure social interactions» (Hodgson, 2006, s. 2). Ifølge Douglas (1986, s. 45-46) er institusjoner i enkleste form kun konvensjoner (forstått som en bestemt forekomst av en institusjonell regel), og for at en konvensjon skal bli en legitim, sosial institusjon, trenger den parallelle kognitive konvensjoner for å opprettholdes. Det vil si at institusjoner må påvirke tanker eller atferd. Hun skriver: «Half of our task is to demonstrate this cognitive process at the foundation of the social order. The other half of our task is to demonstrate that the individual's most elementary cognitive process depends on social institutions».

Institusjoner hjelper oss med å klassifisere, og delte analogier og konsepter brukes som verktøy til å legitimere dem med; vi er enige om dem, har et felles språk om og en felles forståelse for dem. Institusjoner har en koordinerende rolle og påvirker hvordan aktørene oppfatter og bestemmer verdier – det er en sosial praksis som regulerer måten oppgaver blir løst på. Når det gjelder innovasjon, står involverte

aktører også overfor ulike institusjoner som påvirker dem (Vargo & Lusch, 2016). I avhandlingen brukes innsikter fra institusjonell teori blant annet til å forstå og drøfte sammenhengen mellom lokalpolitikernes holdninger (kognisjon/atferd) og den motstanden som oppstår i møtet mellom innovasjonstankegodset og eksisterende institusjoner. Dette vil jeg komme nærmere inn på i avsnittet om institusjonelle endringer (2.4.6). Før jeg setter de presenterte teoretiske innsiktene inn i en mer relevant, tematisk sammenheng vil jeg først ta en kort oppsummering.

Tabell 1: Kort oppsummering

Hva er innovasjon?	Innovasjonsdriver	Hvordan?
Dynamiske <i>prosesser</i> (formulering, realisering og spredning av ideer) og/eller nye, kreative <i>løsninger/ output</i> (som bryter med eksisterende praksiser/ forestillinger).	<i>Konkurransen</i> på det kapitalistiske markedet (Schumpeter) og/eller <i>samarbeid</i> (interaksjon og læring) mellom ulike forskjelligartede aktører.	Utvikle og spre kunnskap f.eks. gjennom å <i>rekonfigurere institusjonelle normer/regler</i> for ressursintegrasjon og skape gode betingelser for samarbeid.

Innovasjon dreier seg på den ene siden om implementeringen av institusjonelle forandringer i en gitt kontekst. På den andre siden kan innovasjon brukes som et konsept eller verktøy i analysen av sosiale aktiviteter og interaksjoner, noe som gjør at det ofte er forskeren selv som må avgjøre hvorvidt noe er en innovasjon eller ikke (Koch & Hauknes, 2005). Disse innsiktene fra innovasjonslitteraturen velger jeg å bruke aktivt videre i avhandlingen: 1) Innovasjon dreier seg ikke kun om nye løsninger (output), men også om interaktive prosesser, 2) samarbeid kan være en like viktig innovasjonsdriver som konkurranse, og 3) innovasjon handler i stor grad om endringer i sosiale institusjoner for å legge til rette for interaksjon og samarbeid mellom forskjelligartede aktører (input). I neste avsnitt vil jeg se nærmere på hva innovasjon i politisk liv kan være.

2.1.3 Politisk innovasjon: Et utvidet begrep

Med utgangspunkt i ovenstående, blir samarbeidsdrevet innovasjon også fremstilt som en ny og lovende strategi som kan bidra til offentlig styring og realisering av «public value» (PV). I teorien pekes det på potensialet for å styrke innovasjonskapasiteten ved å trekke inn flere stemmer i politikkutvikling og -implementering, for på denne måten å kunne utvikle nye, innovative løsninger på komplekse kollektive utfordringer. Dette skal imidlertid finne sted i en bestemt styringskontekst, med visse institusjonelle rammebetingelser som ikke nødvendigvis understøtter en samarbeidsdrevet strategi.

I et representativt demokrati med partipolitikk og konkurranse om flertallsmakten er det flere åpenlyse barrierer. Det politiske systemet er kjennetegnet av motstridende visjoner, strategier og målsettinger ut fra partitilhørighet, og politikk har en tendens til å være preget av konflikt og kamp mellom ulike holdninger og verdier. I litteraturen fremheves det at konkurranse begrenser utvekslingen av kunnskap og idéer mellom ulike aktører, noe som viser en spenning mellom innovasjons- og samarbeidslogikken på den ene siden og koalisjonsdannelse og partikonkurranse på den andre siden (Sørensen & Agger, 2014). Motsatt kan konkurranse mellom politikerne på valgdagen også være en viktig kilde til formuleringen av nye, innovative politiske programmer (innovasjonsdriver), og konflikter kan være kimen til nytenkning. Det er med andre ord ikke noe entydig svar på om konflikter hemmer eller fremmer nytenkning og læring.

Politikerne kan i seg selv betraktes som en type entreprenører med ulike motivasjoner og bestemte personlige kvaliteter: «They are driven by a desire to change the way society works. In part this is motivated by altruism, in part by private goal seeking» (Windrum, 2008, s. 13). I det politiske systemet finnes det imidlertid bestemte normer og regler som påvirker hvem de folkevalgte samhandler med i utviklingen av politikk, og ifølge Sørensen (2016a) understøtter de formelle politiske strukturene ikke samarbeid mellom politikere og andre eksterne aktører. Politikk har tradisjonelt foregått på bestemte steder og i bestemte former, f.eks. i form av timelange politiske møter på rådhuset, organisert rundt fastsatte regler og normer for atferd. Dette kan

ha medført at politikerne ikke føler seg komfortable med å skulle delta i mer uformelle samarbeidsrelasjoner eller -nettverk.

Mens offentlig innovasjon kan forstås som utviklingen, realiseringen og spredningen av nye og kreative idéer om hvordan man definerer og produserer «public value», dreier politisk innovasjon seg ifølge Sørensen (2017b, s. 6) om: « ... new perceptions of what counts as public value and new ways of transforming these perceptions into authoritative goals, principles and rules for public governance». Sørensen fremstiller derfor politisk innovasjon som et spørsmål om innovasjoner i politiske institusjoner (polity), i politiske prosesser (politics) og/eller i politikkoutput (policy). Det er denne konseptuelle forståelsen av politisk innovasjon jeg bygger videre på i avhandlingen. De tre formene sameksisterer og overlapper hverandre, og politisk innovasjon kan dreie seg om alt fra f.eks. nye kulturelle forestillinger, nye rollepersepsjoner, og nye institusjonelle normer/regler til nye politiske rutiner/arbeidsformer, nye deltakelses- og innflytelseskanaler, nye samarbeidspartnere, mv. Generelt kan man si at det omhandler endringer i «kjørereglene» som gjelder for politiske beslutningsprosesser. Eksisterende institusjoner (regler, normer, prosedyrer osv.) antas å påvirke hvilke prosesser som blir utviklet og implementert – samtidig som endringer i institusjoner og/eller prosesser i seg selv kan føre til endringer i politikkoutput.

Det er stor internasjonal oppslutning rundt idéen om at innovasjon skjer i åpne systemer, og at det er mulig å bruke ulike aktørers ressurser, kunnskaper og evner aktivt. Det presenterte innovasjonsperspektivet underbygges (og støttes) av sterke idéstrømninger i teorier om offentlig administrasjon og styring, der det også har skjedd en interaktiv eller deliberativ vending. I neste avsnitt vil jeg derfor kort presentere noen hovedpunkter fra debatten om ulike styringsparadigmer, fordi dette bidrar til å sette innovasjonstankegodset tydeligere i sammenheng med offentlig styring.

2.1.4 Innovasjon i en styringskontekst

Det er i dag en utbredt oppfattelse at håndteringen av offentlige utfordringer er avhengig av involveringen av flere ulike aktører (Sørensen, 2012), og skiftet fra

«government» til den nye styringsfilosofien «governance» blir belyst på en rekke forskjellige fagfelter.

Governance kan defineres som «the ways in which stakeholders interact with each other in order to influence the outcomes of public policies» (Bovaird & Löffler, 2003, s. 316). Sørensen og Triantafyllou (2013, s. 1) skriver at: «[o]ne of the most striking features of this new governance imagery is that it redefines society from being an object of governance that represents a burden to the governors, to being a potential resource that needs to be activated in the pursuit of efficient, effective and democratic public governance». Det pekes på et behov for en samfunnsstyring som innebærer det å fasilitere nye former for politisk deltakelse og aktivt medborgerskap, og det har blitt en strategisk interesse å involvere borgerne mer. På statlig nivå dreier det seg hovedsakelig om institusjonaliseringen av samarbeid med organiserte, ressursfulle grupper av interessenter, mens innsatsen for å involvere individuelle borgere i større grad finner sted i kommunene.

Governance-litteraturen er svært omfattende, men det er ifølge Torfing (2011) mulig å identifisere to veletablerte generasjoner av forskere: 1) de som beskriver og definerer governance som et alternativ til hierarkiske og markedsbaserte styreformer, og 2) de som vurderer nettverkens bidrag til effektiv og demokratisk styring. I tillegg ser man nå også at en tredje generasjon er i gang med å vokse frem: 3) de som fokuserer på styringsnettverkens evne til å skape innovative løsninger. Det er sistnevnte som er spesielt interessant å trekke vekslers på her. Men for å kunne gjøre det må jeg først gi en kort beskrivelse av noen kjennetegn ved ulike styreformer.

De tre styringsforståelsene (eller -paradigmene) jeg skal beskrive, har forskjellige syn på offentlig innovasjon (Hartley, 2005), noe som gjør det til et analytisk fordelaktig skille. Det er imidlertid viktig å poengtere at selv om det historisk har vært en utvikling, eksisterer de parallelt. Det dreier seg med andre ord ikke om noen direkte bevegelse, men heller om ulike kombinasjoner i forskjellige land (Røiseland & Vabo, 2012). De har likevel blitt vektlagt ulikt på forskjellige tidspunkter i den vestlige verdenen.

I hele etterkrigsperioden og frem til rundt 1980 dominerte styringsregimet Public Administration (PA). Det hierarkiske forvaltningssystemet viste seg å være ekstremt suksessfullt, noe som kommer til uttrykk i selve fremveksten av velferdsstaten (Peters, 2001). Regimet er kjennetegnet av tradisjonelle forvaltningsverdier som ærlighet, rettferdighet og gjensidig avhengighet (Hood, 1991), samt vektleggingen av styring gjennom lovgivning og iverksetting av regler og retningslinjer (Vabo, 2014b). Offentlige innovasjoner kan i dette paradigmet fremmes og spres gjennom faste prosedyrer og strategier. Men generelt er byråkratiet mer opptatt av orden og stabilitet enn forandring og innovasjon (Torfing & Ricard, 2017). De tilsynelatende velfungerende forvaltningsverdiene ble med tiden utfordret, og man begynte å tenke fundamentalt nytt rundt styringen av offentlige tjenester (Peters, 2001).

En ideologisk høyrebølge rullet frem internasjonalt, og velferdsstatens verdigrunnlag ble utfordret av en utbredt rettighetsbevissthet som satte individet i sentrum. I kombinasjon med fallende konjunkturer, manglende ressurser og større forventninger fra befolkningen ble det vanskelig å innfri «rettighetsstaten», og en ny type verdier vant terreng i løpet av 1990-tallet (Seip, 1994). I New Public Management (NPM) er kostnadseffektivitet og sparsommelighet viktige indikatorer for suksess (Hood, 1991), og det er sentralt å sette nøyaktige, konkrete mål som den offentlige innsatsen og resultatene kan vurderes opp mot. I NPM-logikken er det en antakelse at man kan skape offentlig innovasjon ved hjelp av konkurransebaserte strategier, f.eks. gjennom privatisering av tjenester. Ifølge Torfing og Ricard (2017) feiler denne styringslogikken ved å fokusere for mye på økonomiske insitamenter, og ikke ta tilstrekkelig høyde for komplekse samfunnsutfordringer, politiske ambisjoner og samskapingen av offentlige verdier.

Som en reaksjon mot den omfattende desentraliseringen og spesialiseringen NPM førte med seg, ser man i dag fremveksten av et alternativ, eller et supplement, til de to andre regimene. I litteraturen er det ikke enighet om hva dette nye perspektivet skal kalles, men i avhandlingen velger jeg å bruke samlebetegnelsen «interactive governance» oversatt til interaktiv styring på norsk (Torfing et al., 2012). Andre anvendte betegnelser er: «New Public Governance» (Osborne, 2006), «New Public Service» (Denhardt & Denhardt, 2000), «Public Value Management» (Stoker, 2006) «The Public Value Paradigm» (O'Flynn, 2007) og «Networked Community

Governance» (Benington, 2011). Den interaktive styringsforståelsen er preget av en annen type logikk, der det fremheves at offentlig politikk både utvikles og iverksettes i ikke-hierarkiske strukturer via tillitsbasert samhandling. «It combines the strengths of PA and the NPM, by recognizing the legitimacy and interrelatedness of both the policy making and the implementation/service delivery processes» (Osborne, 2006, s. 384). Politiske og administrative ledere må jobbe for å fremme utviklingen av gode relasjoner mellom aktører, samt tilrettelegge for meningsutveksling og forhandling av verdier (Vabo, 2014b). Etersom det ikke er mulig å påtvinge noen tillit og godt samarbeid, eller tvinge frem bestemte sosiale relasjoner, blir det å skape arenaer for samhandling, dialog og gjensidig læring essensielt.

Sørensen (2012) argumenterer for at interaktive former for styring har positive effekter på offentlig innovasjon, noe hun begrunner ut fra det presenterte samarbeidsdrevne innovasjonsperspektivet. Økt involvering av andre aktører kan gjøre offentlige organisasjoner mer lydhøre overfor borgernes preferanser og ønsker, noe som igjen kan føre til bedre treffsikkerhet på tjenestene. Spesielt kan det være et nyttig styringsverktøy for å løse såkalte «wicked problems»: uregjerlige, sosiale problemer som krever normative, politiske løsninger (Rittel & Webber, 1973). Torfing og Ricard (2017, s. 45) hevder at: «[i]deelt set bør den offentlige sektor omstilles til at være en arena for samskabelse frem for at agere som myndighed eller serviceleverandør over for borgerne». Litteraturen om samskaping er en av de teoretiske retningene innen governance, i tillegg til å være et sentralt element i innovasjonstankegodset.

2.1.5 Innovasjonsstrategi: Co-governance

Den teoretiske utviklingen peker som sagt mot en større vektlegging av samarbeid og interaksjon i partnerskap og nettverk: at offentlig sektor er i gang med å transformere seg til å bli en «arena for samskaping», der man i fellesskap gjennom utvekslingen av ressurser, idéer og kompetanser kan løse offentlige utfordringer (Torfing et al., 2016a). I governance-litteraturen fremstilles interaktiv styring i økende grad som et relevant verktøy å anvende til politikktutvikling, noe som bygger på idéen om at løsninger på komplekse samfunnsutfordringer krever at det trekkes veksler på forskjelligeartede aktørers perspektiver og ressurser (Sørensen & Torfing, 2016). Det

har således nærmest oppstått en form for syntese mellom innovasjonsteori og nettverksteori, i og med at samarbeidsdrevet innovasjon og samskaping er kjernen i interaktive styringsformer.

I litteraturen finner man flere «co-modes» av governance (Kooiman, 2003), men i avhandlingen forstås *co*-et som «collaborative»: det vil si samarbeidende former for politisk kommunikasjon mellom ulike interessenter. En bred definisjon på «collaborative governance» kan hentes fra Ansell og Gash (2008, s. 544): «A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making-process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.» Som en strategi for demokratisk gjenoppbygging, skriver Ansell (2012, s. 498) at «collaborative governance seeks to restore trust in government and expand democratic control by deepening participation and deliberation in public affairs».

Ifølge Agger og Tortzen (2015) kan «co-governance» betraktes som en bestemt form for samskaping, som er rettet mot å invitere borgere inn i prosesser med politikkutvikling, planlegging og prioritering av offentlige ressurser og tjenester. Samskaping i denne konteksten dreier seg om *fornyelse av politikk* ved at borgere, lokale virksomheter og andre private aktører inngår i et (tilstrekkelig) likeverdig samarbeid med offentlige aktører i definisjonen av problemer og utfordringer, utviklingen av nye strategier, samt gjennomføringen av disse (Torfing et al., 2016a). Det går således videre enn diskusjonen om det er privat eller offentlig sektor som best kan skape velferd (politisk blått eller rødt), til i stedet å peke på samarbeidet mellom dem (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2016b).

Det blir gjort flere konkrete forsøk med denne typen samskaping av politikk (eller samstyring) rundt omkring. Eksempelvis i Danmark gjennom bruken av såkalte §17, stk. 4-utvalg (oppgaveutvalg / ad hoc-utvalg), der man setter sammen komiteer bestående av politikere (fra ulike partier), administratorer, fagpersoner og borgere for å finne innovative løsninger på politiske problemstillinger. Dette eksempelet på en co-governance-preget innovasjon blir referert til som et av de mest spennende og radikale eksperimentene på nye politiske arbeidsformer i kommunene.

Organiseringen av åpne, midlertidige politiske utvalg gjør det mulig å studere prosesser med samarbeidsdrevet politikkinnovasjon i praksis. Oppgaveutvalg er også prøvd ut i norske kommuner, der behovet for dette blant annet begrunnes slik: «Innbyggerne har høyt politisk og samfunnsmessig engasjement, og de vil gjerne delta mer direkte og aktivt i løsningen av lokale problemer og utfordringer enn det representative demokratiet gir muligheter for. Lokalpolitikere kan med fordel utnytte dette engasjementet og denne viljen til medvirkning til å styrke politikernes evne til lokal problemløsning» (Sørensen, Torfing, Winsvold, & Røiseland, 2017, s. 6). Torfing et al. (2014) hevder at de folkevalgte bevisst kan velge å være initiativtakere og spille en proaktiv rolle ved å fasilitere og delta i slike samarbeidsdrevne prosesser.

Interaktive styringsformer kan initieres både ovenfra-ned av offentlige organisasjoner og nedenfra-opp av borgerne (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). I avhandlingen er det ovenfra-ned-initierte innsatser det fokuseres på: hvordan kommunene kan bruke co-governance som et *supplement* til andre styringsformer i et representativt demokrati. Målet er ikke kun å gjøre offentlig sektor bedre og mer effektivt, men også å videreutvikle og styrke demokratiet ved å trekke borgerne aktivt inn i diskusjoner om nye løsninger og tjenestetilbud (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016). Borgerdeltakelse er et nøkkelaspekt, og det fremheves at innbyggerne er noe mer enn kunder, konsumenter, brukere eller klienter i relasjon til offentlig sektor. De er borgere med visse forventninger, rettigheter og plikter, i tillegg til å være sentrale kilder til inspirasjon og innovasjon (Bason, 2010). Selv om det kan være vanskelig å motivere borgerne til å delta (Speer, 2012), er det ifølge Ackerman (2004, s. 447) verdt å gjøre en innsats for å få det til – siden det å invitere borgerne inn er den beste måten man kan «tap into the energy of society».

På den ene siden handler interaktive former for styring og politikkutvikling med andre ord om å styrke demokratiske sider: «Interactive policy-making may be looked upon as renewal and revival of democracy – an injection of citizen participation in a decaying system of representation» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 124). På den andre siden blir det i deler av litteraturen argumentert for at co-governance er avhengig av et vitalt demokrati, ettersom en forutsetning for samarbeid med det lokale, sivile samfunnet er et bredt engasjement (Haga, Leirset, & Lillestøl, 2014). Internasjonal forskning på samskaping har imidlertid hatt en tendens til å ta den demokratiske

kvaliteten for gitt; det regnes som en dyd i seg selv å involvere borgerne (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015). Selv om det finnes noen unntak, har demokratiske aspekter generelt ikke vært noe sentralt tema i disse studiene (Nyseth, Ringholm, & Agger, 2019). Innovasjonslitteraturen refererer sjelden til demokratiteori, og det mangler begreper som kan brukes til å beskrive og analysere ulike demokratiske dimensjoner, som spørsmål om inkludering, makt og empowerment (Tortzen, 2016). For å kunne tilføye disse perspektivene er det nødvendig å bevege seg over i den demokratiteoretiske tradisjonen. Men først en kort oppsummering.

2.1.6 Oppsummering

Innovasjonsperspektivet i avhandlingen tar utgangspunkt i nyere forskning innen offentlig innovasjon, der det er en utbredt antakelse at innovasjon er noe relasjonelt: Det skjer i interaktive prosesser, i møtet mellom forskjelligartede aktører som utvikler og sprer kunnskap og verdier sammen. Samarbeid er nøkkelen og en viktig driver. Det tas avstand fra den tidligere dominerende produksjonslogikken som kjennetegner perspektivet til Schumpeter, og legges i stedet større vekt på potensialet man finner i den praktiske, hverdagsbundne vitenen. I dette perspektivet er det ikke bare eksperter som kan innovere.

Når innovasjonsperspektivet brukes i en politisk styringskontekst, dreier det seg om mer enn nye, innovative politiske visjoner, mål og strategier (politikkoutput). Politisk innovasjon kan også være nye politiske prosesser og/eller nye politiske institusjoner som er rettet mot å styrke interaksjon, samarbeid og læring mellom ulike aktører på tvers av sektorer eller andre institusjonelle grenser. Innovasjonslitteraturen forsvarer og begrunner med andre ord behovet for co-governance og styring gjennom nettverk/sivilsamfunn. I debatten er det et gjennomgående budskap at offentlige organisasjoner – i dette tilfellet kommunene – med fordel kan ovenfra-ned-initiere interaktive styringsformer og bli en «arena for samskaping» og samarbeidsdrevet politikkinnovasjon.

Det vil si at man i et innovasjonsperspektiv kan argumentere for fordelene ved å «åpne opp» de politiske prosessene, slik at flere heterogene aktører blir involvert og deltar. Dette krever imidlertid at de folkevalgte inngår i et forpliktende samarbeid med ikke-

politisk-valgte aktører, noe som kan være i motstrid med normer og regler i de formelle politiske strukturene. Derfor kan en intensjonell innsats for å utvikle nye politiske løsninger eller output (politikkinnovasjon) også avhenge av andre innovasjoner i politisk liv, f.eks. nye politiske prosesser og/eller nye politiske institusjoner som er rettet mot å styrke interaksjon/samarbeid mellom politikere og borgere.

Tabell 2: Kort oppsummering av innholdet i presenterte begreper

Begreper	Forståelse av innholdet
Innovasjon (samarbeidsdrevet)	En institusjonell rekonfigureringsprosess for å styrke interaksjon mellom forskjelligartede aktører, ettersom samarbeid er nøkkelen for å komme frem til nye løsninger. Innovasjon handler derfor også om både nye institusjoner, nye prosesser og «fruktene» av disse.
Politisk innovasjon	Tre former som sameksisterer og overlapper: 1) Innovasjon i politikkoutput, 2) innovasjon i politiske prosesser og/eller 3) innovasjon i politiske institusjoner f.eks. for å gjøre det mulig for de folkevalgte å interagere med og dra nytte av aktører utenfor rådhusets vegger.
Interactive governance	Styringslogikken begrunner behovet for interaktive styringsformer: tidlig involvering av alle typer interessenter i utvikling, beslutning og implementering av offentlig politikk for å legge til rette for samhandling, dialog og gjensidig læring (i syntese med innovasjonsteori).
Co-governance (samstyring)	Invitere borgere inn, og gi dem signifikant innflytelse, i prosesser med offentlig styring og politikktutvikling (en bestemt form for samskaping).

Involvering av flere aktører begrunnes ofte strategisk, eller ut fra *et administrativt effektiviseringsrasjonale*, i den presenterte litteraturen om innovasjon og styring: at det er behov for politisk innovasjon for å løse komplekse, offentlige utfordringer – og at dette kan gjøres gjennom initieringen av mer direkte- eller deltakerdemokratiske modeller. Dette møter imidlertid en empirisk kontekst, der det i Norge er stor oppslutning om det representative demokratiet.

For å kunne drøfte dette møtet mellom innovasjonsideene og etablerte institusjoner, er det hensiktsmessig å begynne med å se nærmere på ulike demokratiforståelser.

2.2 Et demokratiperspektiv på innovasjon

Demokrati er ikke noe gitt – det forandrer seg i likhet med andre sosiale institusjoner, og demokratiet er dermed også gjenstand for innovasjon i seg selv. Samtidig kan et dykk i demokratilitteraturen bidra til å forklare motstand mot demokratisk fornyelse, i og med at det finnes ulike syn på deltakelse, medvirkning, legitimitet osv.

I avhandlingen velger jeg å fokusere på «demokratisk innovasjon». Begrunnelsen for å gjøre dette er at jeg ønsker å tilføye et tydeligere demokratiperspektiv til debatten om politisk innovasjon og samskaping/samstyring, ved å betrakte det ikke kun som en strategi for å løse offentlige utfordringer, men også som en måte for å fremme bestemte demokratiske idealer eller realisere demokratiske goder i praksis. Dette er i større grad knyttet til *et demokratisk revitaliseringsrasjonale*. Demokrati kan belyses med forskjellige teoretiske inngangsvinkler, og det har stor betydning hvilket demokratisyn som dominerer – spesielt med hensyn til forståelsen av borgernes deltakelse: om det dreier seg om valgdeltakelse hvert fjerde år eller om mer kontinuerlig, direkte deltakelse og deliberasjon. I tillegg har demokratiperspektivet også betydning for hvordan man begriper demokratiske utfordringer (synkende deltakelse, legitimitetskrise, underskudd, mistillit osv.).

I den relativt sparsomme litteraturen som finnes om demokratisk innovasjon, fremstilles nye deltakelsesprosedyrer som en mulig løsning på ovennevnte utfordringer i representative demokratier. Hensikten med dette teoriavsnittet er å tydeliggjøre hvilket demokratisyn som er retningsgivende i flertallet av nye, demokratiske initiativer. Avsnittet har også et formål om å fremstille noen eksplisitte kriterier som kan anvendes i evalueringen av innovasjoners demokratiske kvalitet.

2.2.1 Ulike former for demokrati

Begrepet demokrati er gresk, og er satt sammen av ordene «dêmos» (som betyr folk) og «kratos» (som betyr makt/styre). Begrepet ble først brukt om det politiske systemet i bystatene i det antikke Hellas på 400-tallet f.Kr. Den opprinnelige formen for demokrati var direkte. Det var noen utvalgte (gjennom loddtrekning) voksne menn som hadde stemmerett; de måtte delta i store folkemøter, og kunne stemme

hver gang det skulle tas en beslutning. Når det snakkes om demokrati på folkemunne i dag, er det som regel det representative demokratiet det henvises til. Denne styringsformen er indirekte på den måten at befolkningen velger politikere som skal ta beslutninger på vegne av alle.

I den vitenskapelige sfæren brukes det flere begreper om ulike former for demokrati. Som regel fremheves det to hovedmodeller: en aggregativ og en integrativ modell (March & Olsen, 1989). Dette viser til to litt motstridende forståelser av politikk. I førstnevnte er en underliggende antakelse at det er mulig å aggregere folks verdier og interesser – noe som gjør at stemmegiving antas å gi et korrekt uttrykk for befolkningens politiske preferanser. Politikerne er autorisert gjennom valg; de «speiler» folket (er representative) og kan holdes ansvarlige. Valgdeltakelse er den primære formen for demokratisk engasjement, og demokratiet kan betraktes som en metode for lederutvelgelse eller et redskap for å oppnå bestemte mål. Det er dette synet Schumpeter (1943/1976) legger til grunn, når han fremhever at demokratiet hovedsakelig er en mekanisme for konkurranse mellom ledere (med hver sine politiske programmer), der de periodiske valgene bidrar til å legitimere styringen og holde dem ansvarlige. March og Olsen (1989, s. 118) klargjør dette slik: «In aggregative processes, the will of the people are discovered through political campaigns and bargaining among rational citizens each pursuing self-interest within a set of rules for governance through majority rule.»

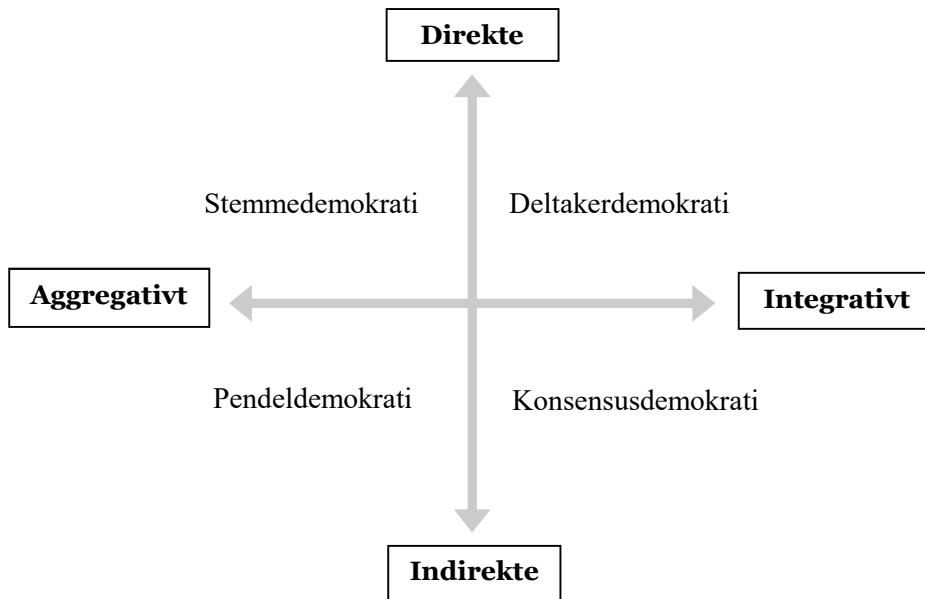
En integrativ modell tar i stedet utgangspunkt i at «det finnes et politisk fellesskap som ved hjelp av kommunikative prosesser medvirker til dannelsen av preferanser før de aggregeres» (Ringholm, 2004, s. 22). Denne forståelsen bygger på kompromisser, og forsøker å inkludere alle berørte interesser. I et slik perspektiv på demokrati vektlegges folks egenaktivitet (Bukve, 2012): Alle samfunnets medlemmer kan delta i det politiske fellesskapet – og gjennom aktiv deltakelse kan man sikre at relevante interesser blir registrert og fanget opp. Fellesskapets beste er derfor også avhengig av et bredt folkelig engasjement (Rose, 2014), og legitimitet avhenger av politikk som er innrettet mot fellesinteresser, og som fører til løsninger for samfunnets beste (Eriksen & Weigård, 1999). Dette gjør inputdimensjonen til et viktig grunnlag for politikken.

Komplementært til den integrative modellen er også det som går under betegnelsen «deliberativt demokrati». Habermas (1996) tilføyer et diskursteoretisk perspektiv, og fremhever at valg av løsninger må gjøres gjennom deliberasjonsprosesser. Han argumenterer for at politikken legitimitet ikke kun er avhengig av et aktivt deltakende medborgerskap, men også av institusjonaliseringen av korresponderende argumentasjonsprosedyrer og kommunikasjonsbetingelser. I et deliberativt demokrati er fora, der borgere fritt kan diskutere politiske anliggender, selve grunnlaget for folkestyret. Det er en antakelse at man gjennom deliberasjon kan komme frem til enighet, så lenge individet har autonomi og frihet til å kunne si sin mening (Habermas, 1991). Dette demokratisynet er blant annet kritisert av Mouffe (1999), som påpeker at det ikke er mulig å frigjøre seg fra maktrelasjoner. Mouffe (1999) argumenterer i stedet for et radikalt og pluralistisk demokrati (kalt agonistisk pluralisme) som et alternativ, ved å fremheve at det ikke er realistisk å oppnå rasjonell konsensus om noe uten å ekskludere noen. Og at politikk derfor i stedet handler om å komme frem til felles beslutninger i en kontekst med konflikter og mangfold.

En måte å sortere de ulike demokratibegrepene på er slik Hendriks og Karsten (2014, s. 44) gjør. De skiller mellom «pendulum democracy», «voter democracy», «consensus democracy» og «participatory democracy». Dette kan settes opp som vist i figuren under.⁴

⁴ Mine oversettelser

Figur 3: Demokratiets dimensjoner



Skillene som Hendriks og Karsten opererer med er grove, men kan brukes som et utgangspunkt når man skal redegjøre for kjennetegn ved forskjellige demokratisyn. Det som er viktig å understreke, er at moderne demokratier er en miks (eller hybrid) av ulike demokratiformer, noe som også poengterer at tradisjonene og perspektivene ikke trenger å være gjensidig utelukkende. Overført til lokaldemokratiet i Norge ser man tydelige eksempler på praksis som samsvarer med de ulike typene. F.eks. er folkeavstemninger i forbindelse med kommunesammenslåing et klart eksempel på direkte stemmedemokrati, samtidig som det avholdes folkemøter og åpne høringer om samme tema (mer i retning av deltakerdemokrati). Den overordnede styringsformen er indirekte og representativ; kommunestyret er satt til å ta beslutninger på vegne av befolkningen, ofte ut fra partipolitisk tilhørighet (pendeldemokrati). I tillegg har det lokalpolitiske systemet tradisjon for å være svært konsensusorientert (Saglie, Winsvold & Blåka, 2016). Selv om demokrati brukes som et ideal i styringen av samfunnet, er demokratiet og demokratiforståelsen i stadig utvikling.

2.2.2 Demokrati i endring

Det representative demokratiet er bærebjelken, samtidig som de fleste moderne, vestlige demokratier også er liberale. Dette skyldes et historisk sammenfall mellom

liberalistenes og demokratenes interesser, som hadde ulike ideer om hvordan «det suverene folket» kan lede og styre. Løsningen ble valg på (og dermed også konkurranse mellom) politiske partier, noe som forutsetter at representantene som velges, allerede har opparbeidet seg en viss politisk posisjon. Kane og Patapan (2012, s. 4) illustrerer en fundamental spenning: «Popular sovereignty is, to be sure, often treated with skepticism as a principle either insufficiently realized or incapable of realization, but few dispute that democracy *means* rule by the people; what is contested is the extent to which this principle can be or may be effected in practice.»

Selv om det representative demokratiet er veletablert, er det også sterkt kritisert. Kritikken er omfattende, og kan ikke sammenfattes på noen enkel måte, men hovedpunktene handler om at det hverken er tilstrekkelig effektivt eller legitimt. Og at det f.eks. er en innebygd risiko for at det utvikler seg til å bli et elitært valgaristokrati i stedet for et folkestyre.

Problemstillingen har opptatt adskillige demokratiforskere. Retten til å velge hvem som skal styre landet, blir betraktet som en hjørnestein i demokratiet, men de folkevalgte blir kritisert for å mangle forbindelse med befolkningen og for å handle ut fra egeninteresser (A. Meijer, Van der Veer, Faber & Penning de Vries, 2017). Andre kritikere påpeker at valg egentlig aldri har vært tenkt som et demokratisk instrument. Van Reybrouck (2014, s. 116) beskriver situasjonen slik: «Vi valgfundamentalister har i mange tiår klamret oss til valget som demokratiets hellige gral. Nå fornemmer vi at vi har tatt feil, at det ikke er en gral, men et giftbeger, en prosedyre som i sin tid ble innført som et uttrykkelig antidemokratisk instrument.» Dette begrunner han ved å vise hvordan det var samfunnets elite som innførte det valgrepresentative demokratiet på slutten av 1700-tallet for å unngå at inkompetente, ressursvake borgere skulle få for stor innflytelse. Tidligere anså man loddtrekning som det mest demokratiske av alle politiske instrumenter.

De politiske representasjonsmekanismene er tilsynelatende ineffektive med hensyn til å oppfylle visse demokratiske idealer, som å fasilitere aktiv politisk involvering av medborgerskapet, skape politisk konsensus gjennom dialog, samt utvikle og implementere offentlig politikk for et økonomisk produktivt og sunt samfunn – som alle borgere kan dra nytte av (Fung & Wright, 2003, s. 3). Man ser i dag antydning til

et demokratisk utmattelsessyndrom, og demokratisk innovasjon defineres som en løsning. Det er: «new procedures consciously and purposefully introduced with the aim of mending current democratic malaises and improving the quality of democracy» (Geißel, 2013, s. 10). Demokratiet trenger, i likhet med andre menneskeskapt institusjoner, å tilpasses nye krav og betingelser. Borgerne forandrer seg, og deres relasjon til demokratiet forandrer seg; de er mer kritiske, de krever mer, vil ha andre former for deltakelse mellom valgene, osv. Og dette begrunner et behov for demokratisk fornyelse.

Både innovasjon og demokrati er imidlertid omstridte begreper som kan tolkes på ulike måter. Dersom innovasjoner skal kunne vurderes til å være demokratiske, trenger man kriterier for hva dette egentlig vil si, noe som er utfordrende, i og med at det ikke finnes noen endelige svar.

Habermas (1996, s. 315) henviser f.eks. til Robert Dahl sin liste med fem kriterier for en genuin demokratisk prosess: «A such procedure should guarantee (a) the inclusion of all those affected; (b) equally distributed and effective opportunities to participate in the political process; (c) an equal right to vote on decisions; (d) an equal right to choose topics and, more generally, to control the agenda; and (e) a situation that allows all the participants to develop, in the light of sufficient information and good reasons, an articulate understanding of the contested interests and matter in need of regulation.» Demokratisk deltakelse innebærer ut fra dette at borgerne gjennom hele beslutningsprosessen har like og tilstrekkelige muligheter for å uttrykke sine synspunkter og preferanser.

Det er imidlertid ikke noe politisk system som har klart å realisere Dahls ideelle demokrati: «If political equality is the norm that underpins electoral democracy, and if this is to be understood as providing this system with legitimacy by ensuring that every citizen has the same chance of influencing public policies, then every known national democracy is (and will always be) light years away from realizing this ideal» (Rothstein, 2009, s. 318). Den sosiale kompleksiteten i samfunnet skaper et behov for lovmessige og organisatoriske rammer, noe som i tillegg til effektive rettigheter og institusjoner også innebærer en delegering av beslutningsmakten slik som i et indirekte, representativt demokrati. Det vil si at Dahls ideal for demokratiske

prosesser ikke er noe realistisk utgangspunkt. Det finnes imidlertid andre demokratiske kriterier som er utbredt og anvendt rundt om i verden.

2.2.3 Demokratiske kriterier

I et deltakerdemokratisk perspektiv kan man argumentere for at demokratiske innovasjoner må oppfylle visse kriterier. Ifølge Geißel (2013) skal borgerdeltakelse være både inkluderende og meningsfull, det vil si at alle innbyggere skal ha like muligheter for å kunne delta, og de skal bli hørt og ha reelle innflytelsesmuligheter. Smith (2009) fremhever i likhet med Geißel inkludering og folkelig kontroll som to «demokratiske goder» som er grunnleggende i de fleste demokratiteorier. To andre goder er transparens og opplyste vurderinger: Når innbyggere blir involvert i politiske prosesser, er det større sjanse for at de vil få tiltro til det politiske systemet og akseptere beslutningene. Demokratiske innovasjoner skal også inneholde deliberasjon samt bidra til opplyst medborgerskap, og deltakelsen må føre til økt legitimitet og politisk støtte (Geißel, 2013). Smith (2009) tilføyer i tillegg to «institusjonelle goder»: ekstern effektivitet og overførbarhet, som dreier seg om i hvilken grad innovasjoner kan føre til mer treffsikre beslutninger, og om de kan spres til andre kontekster.

I avhandlingen velger jeg å trekke veksler på kriteriene til Geißel (2013) og Smith (2009), som illustrert i tabell 3. Kriteriene kan brukes til å vise hvordan (og i hvilken grad) ulike demokratiske goder/verdier blir realisert i praksis i ulike politiske kontekster. Demokratiske institusjoner som klarer å ha en overbevisende realisering av godene, har bedre betingelser enn de som ikke får det til. Og omvendt skyldes manglende demokratisk legitimitet som regel at en eller flere av godene ikke blir realisert (Mattijssen, Behagel, & Buijs, 2015).

Tabell 3: Kriterier for demokratiske innovasjoner

Demokratiske goder	Demokratiske innovasjoner skal ...
1. Transparens	... føre til økt legitimitet og politisk støtte.
2. Inkludering	... gi alle like muligheter for deltakelse.
3. Opplyste vurderinger	... inneholde deliberasjon.
4. Folkelig kontroll	... gi innbyggerne reelle innflytelsesmuligheter.
Institusjonelle goder	
5. Ekstern effektivitet	... føre til mer treffsikre beslutninger.
6. Overførbarhet	... kunne spres til andre lignende kontekster.

Ovennevnte kan med andre ord anvendes til å belyse og evaluere innovasjoners demokratiske kvalitet – til å vurdere i hvilken grad den intensjonelle innsatsen rettes mot realiseringen av bestemte demokratiske idealer i utviklingen og implementeringen av nye modeller. F.eks. kan man ta for seg nye demokratiltak som har til mål å styrke borgernes rolle i styring og politikktutvikling, og drøfte disse ut fra spørsmål som: Hvilke demokratiske og/eller institusjonelle goder blir realisert? Hvilke kriterier oppfylles? Hvilke blir utelatt? Og hvilke konsekvenser får det? Ved å rette oppmerksomheten mot demokratisiden ved co-governance-innovasjoner kan man dermed også eksplisitt tilføye et maktperspektiv. Avsnittet her danner grunnlag for å kunne se nærmere på hvilke demokratiske prinsipper eller idealer som vektlegges av de folkevalgte i kommunene.

Før jeg går nærmere inn på avhandlingens maktbegrep og «public value», vil jeg først grave litt mer i litteraturen om det som går under paraplybetegnelsen demokratisk innovasjon, og ta en kort gjennomgang av noen grunnleggende kjennetegn og ambisjoner ved innovasjonene som allerede er implementert andre steder i verden. Smiths (2005, 2009) bidrag regnes som milepæler i litteraturen, og 75 prosent av publikasjonene om demokratisk innovasjon er fra år 2010 eller senere (Elstub & Escobar, 2017).

2.2.4 Hva er nytt?

I den internasjonale forskningsdebatten er det ikke lenger et spørsmål *om* det skal utformes nye demokratiske institusjoner, det er heller et spørsmål om *hvordan* de kan eller bør se ut (design), og hva de skal være innrettet mot (demokratiske goder/kriterier).

Det finnes et mangfold av modeller, der deltakende budsjettering (fra Porto Alegre i Brasil) ofte fremheves som det mest kjente eksempelet. Kort fortalt dreier det seg om at borgerforsamlinger i hver region av Porto Alegre møtes to ganger i året for å diskutere og prioritere budsjettspørsmål. Forsamlingene består av både politikere, administrative ledere/ansatte og representanter fra lokalsamfunnet, f.eks. nabolagforeninger, ungdomsklubber, utvalg og frivillige foreninger. Det er også åpent for at alle andre interesserte borgere kan delta, men det er kun dem som bor i den gjeldende regionen som kan stemme (Fung & Wright, 2001). Deltakende budsjettering innebærer med andre ord at ikke-politisk-valgte borgere deltar direkte i utformingen og/eller fordelingen av offentlige finanser (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2008). Det vil si at det dreier seg om reelle økonomiske overføringer til deltakerdemokratiet, som har resultert i fundamentale forandringer i relasjonen mellom de styrende og de styrte.

Fung & Wright (2001) har forsket på dette, i tillegg til andre lignende eksperimenter, og beskriver denne type innovasjoner som «empowered deliberative democracy» (EDD). De fremhever tre prinsipper: 1) praktisk orientering – det fokuseres på praktiske, håndgripelige problemer, 2) nedenfra-opp deltakelse – ordinære innbyggere som påvirkes av problemene, blir involvert, og 3) deliberativ løsningsgenerering – løsningene blir utviklet deliberativt. Eksempelet fra Porto Alegre har vært overbevisende på den måten at det har gitt materielle resultater til dem som trenger det mest, det har vært praktiserbart over tid og har vært rimelig effektivt. Og det har ført til reell empowerment for visse grupper i lokalsamfunnet, spesielt arbeiderklassen, ettersom offentlige investeringer har blitt reorientert mot de mest utsatte områdene i distriktene. Deltakende budsjettering er en demokratisk innovasjon i kategorien co-governance; det bygger på idéen om at borgere og offentlige autoriteter i større grad kan dele den politiske makten (Smith, 2005).

Samtidig er denne innovasjonen i sin opprinnelige form vanskelig å overføre f.eks. til en skandinavisk kontekst med andre velferds- og kommunesystemer (Sintomer et al., 2008).

Andre generelle kjennetegn ved de demokratiske innovasjonene som prøves ut rundt om i verden, er at deltakerne ofte blir tilfeldig utvalgt, det gis en tydelig definert agenda og en begrenset tidsperiode, eksperter må agere som vitner (ikke medlemmer), deliberasjon er sentralt, og det gis anbefalinger til de formelle, politiske organene som deltakerne vet hvordan blir fulgt opp (Chwalisz, 2016). Bruk av loddtrekning som demokratisk instrument er også på vei tilbake: Tilfeldigheten kan sikre at alle typer mennesker og interesser blir inkludert. Dette kalles også for et aleatorisk demokrati (A. Meijer et al., 2017). Hvis hensikten i stedet er å sikre inkludering av aktører med bestemte kunnskaper, evner eller ressurser, kan utvelgelsen gjøres mer strategisk. Utvelgelsesmetoder avhenger av målet med borgerdeltakelsen.

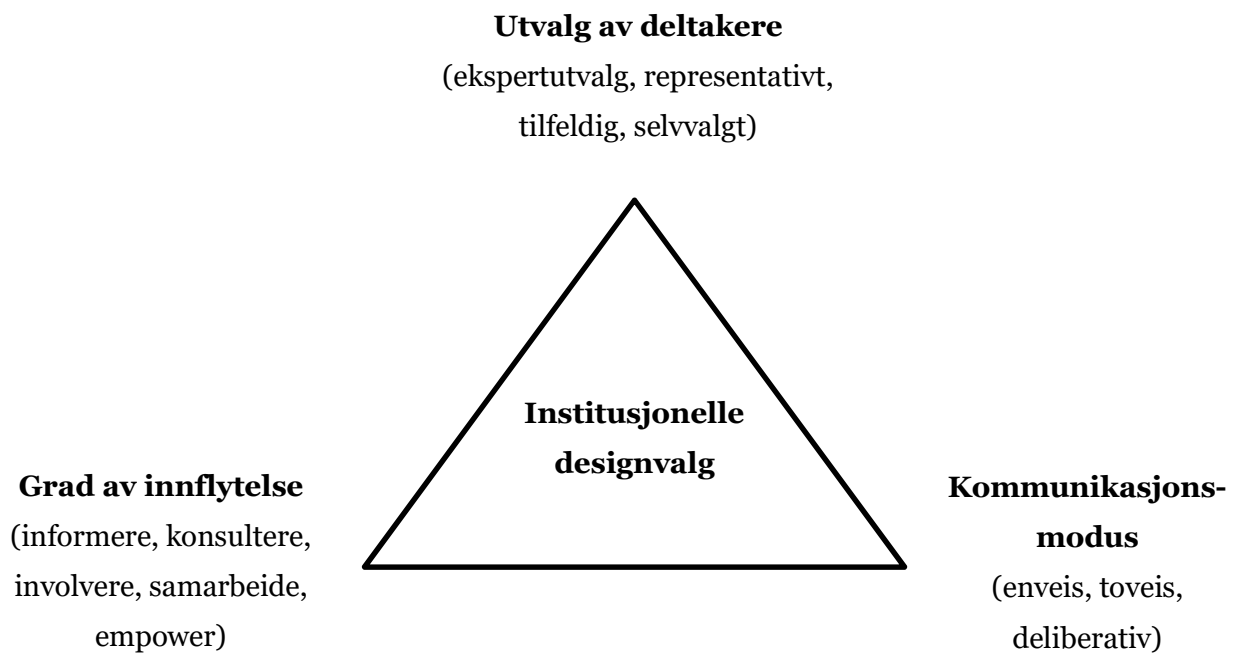
Det som kjennetegner litteraturen om «demokratisk innovasjon», er at konseptet forsøker å samle deltakende og deliberative teoritradisjoner, og sette dem inn i en representativ demokratikontekst: Innsatsen er rettet mot å reformere, supplere eller komplementere fremfor å erstatte nåværende institusjoner. I tillegg forsøker konseptet å overskride skillet mellom stat og sivilsamfunn gjennom å bygge nye prosesser/arenaer for deltakelse (Elstub & Escobar, 2017). De ulike kategoriene av demokratisk innovasjon skiller seg imidlertid med hensyn til graden av innflytelse som gis til deltakerne, hvordan deltakerne blir utvalgt, samt hvilket kommunikasjonsmodus det tas sikte på.

2.2.5 Designvalg og innflytelsesgrad

Ifølge Smiths (2009) definisjon på demokratisk innovasjon dreier det seg om nye institusjoner som er spesielt designet for å styrke eller utdype borgernes deltakelse i politiske beslutningsprosesser. Det er som sagt en antakelse at offentlige organisasjoner med fordel kan utvikle og initiere nye demokratitiltak (politiske institusjoner og/eller prosesser), fordi dette også antas å kunne føre til mer innovative og treffsikre politiske løsninger (politikkoutput). I dette arbeidet er det flere

institusjonelle designvalg som skal overveies og bestemmes. Som illustrert i figur 4, inspirert av Fung (2006) sin «democratic cube», kan det blant annet dreie seg om valg knyttet til grad av innflytelse, kommunikasjonsmodus og måten man velger deltakere på.

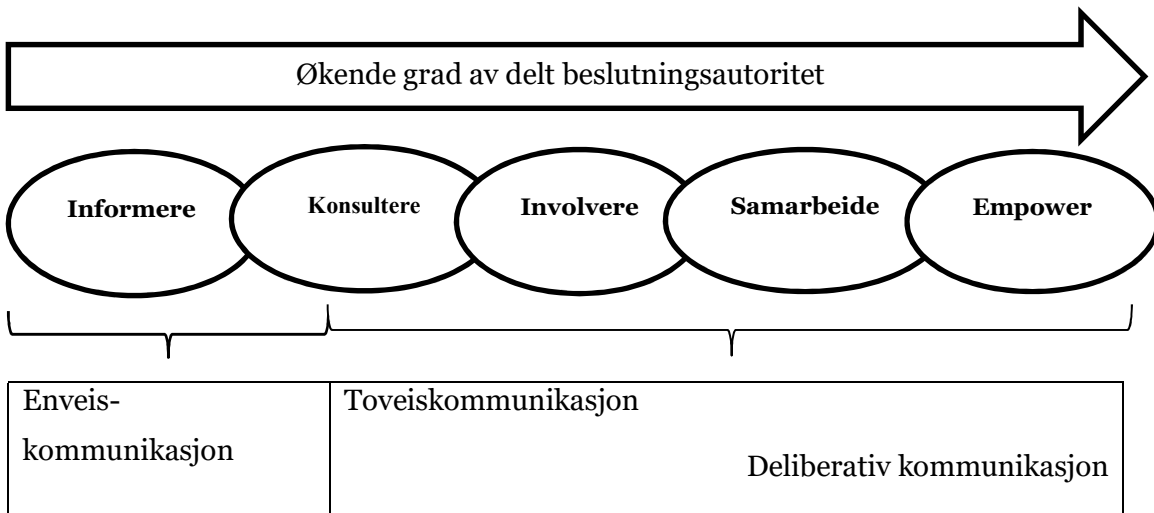
Figur 4: Institusjonelle designvalg



Hva som blir valgt, har stor betydning når det gjelder mulighetene for å kunne realisere bestemte demokratiske idealer. Borgerdeltakelse kan være alt fra tomme ritualer til reell borgermakt, noe Arnstein (1969, s. 216) illustrerer i sin klassiske artikkel ved hjelp av en deltakelsesstige. Hun plasserer informasjon og konsultasjon midt på stigen og beskriver dette som former for symbolikk: «... participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless».

Nabatchi (2012, s. 702) viser dette ved hjelp av det hun kaller for IAP2 Spectrum (figur 5). Hun knytter også ulike grader av delt beslutningsautoritet opp mot ulike former for kommunikasjon. Fra enveiskommunikasjon, f.eks. informasjonsdeling via en hjemmeside – til deliberasjon, som er en type toveiskommunikasjon der problemer blir utforsket og løsninger generert gjennom inkluderende og respekterende overveielser av ulike synspunkter.

Figur 5: IAP2 Spectrum (min oversettelse)



Hver av disse formene for deltakelse har ulike mål og gir forskjellige løfter til borgerne: Å *informere* er rettet mot å gi offentligheten objektiv informasjon for å gjøre dem i stand til å forstå problemer, alternativer, muligheter og løsninger, mens det å *konsultere* i stedet dreier seg om å skaffe feedback på analyser, alternativer og/eller beslutninger. Når det legges til rette for *involvering*, er det et mål å sikre at offentlighetens ideer og bekymringer blir forstått og overveid. Ved *samarbeid* er målet: «to partner with the public in all aspects of the decisions from the development of alternatives to the identification of solutions» (Nabatchi & Leighninger, 2015, s. 251). *Empower* dreier seg om å plassere den endelige beslutningsautoriteten i hendene på borgerne. Dette illustrerer hvordan borgerdeltakelse kan være alt fra å få f.eks. feedback på ulike konkrete alternativer (konsultasjon) til å inngå i et partnerskap med offentligheten angående utviklingen av løsninger (samstyring).

Borgerdeltakelse blir imidlertid ofte tenkt på i termer av konsultasjon, og ifølge Smith (2005) er det både manglende vilje til å prøve ut dypere former for deltakelse (f.eks. co-governance) og til å bruke alternative utvelgelsesmetoder (f.eks. loddtrekning). I litteraturen fremheves borgerne ofte som en hindring: at de mangler evne, kapasitet og/eller vilje til å delta. Men Smith (2007) påpeker at det ofte i stedet dreier seg om manglende insentiver for deltakelse f.eks. i form av en personlig invitasjon eller et løfte om at deltakelsen faktisk kan få reell betydning for politikkutvikling eller tjenester. Dette vises også i erfaringer fra plankonteksten, der mesteparten av forskning på innbyggermedvirkning stammer fra.

Selv om det i dag er lovpålagte bestemmelser om medvirkning i planprosesser, blir medvirkningen kritisert for å være av «kosmetisk» eller symbolsk art: Det er vanskelig for innbyggerne å komme igjennom med innspill til kommunen, de inviteres ofte inn for tidlig eller for sent i prosessene, og det oppstår en følelse av at medvirkning gjennomføres av ren formalitet, ettersom innholdet i planer allerede er bestemt av kommunene på forhånd (Vik & Refstie, 2014). Det har karakter av «rituelle pliktløp» (Ringholm & Nyseth, 2018).

Den demokratiske fornyelsen i Norge er av begrenset omfang på den måten at medvirkningstiltak fortsatt i hovedsak skjer innenfor svært tradisjonelle former, noe Nyseth og Ringholm (2018) hevder kan skyldes ulike demokratiske spenningsfelter: Det er blant annet et spørsmål om avveininger mellom effektivitets- og demokratihensyn, siden omfattende medvirkning er både tidkrevende og kostbart.

2.2.6 Oppsummering

I denne teoridelen har jeg presentert demokratiperspektivet i avhandlingen ved å begynne med å tydeliggjøre at demokratiet er en miks/hybrid av ulike demokratiformer, og at perspektivene derfor ikke er gjensidig utelukkende. I nyere innovasjonsforskning pekes det på potensialet ved å tilføye mer direkte eller deltakerdemokratiske institusjoner og prosesser som et supplement til det representative demokratiet. Co-governance-innovasjon fremstilles som en egen kategori av demokratiske innovasjoner, og i avhandlingen argumenteres det for at denne kategorien har det største potensialet med hensyn til å kunne resultere i nye, innovative politiske løsninger, i og med at det fordrer et mer likeverdig samarbeid (tidligere og reelle innflytelsesmuligheter og deliberasjon) – i motsetning til andre kategorier som i liten grad endrer borgernes rolle i styringsprosessene.

Ettersom avhandlingens problemstilling fokuserer på de folkevalgtes holdninger til borgerdeltakelse, blir det et spørsmål hvor mye eller lite beslutningsautoritet de folkevalgte ser for seg er mulig å dele med borgerne. I eksempelet fra Porto Alegre dreier det seg om å overføre tilstrekkelig makt for å gjøre dem i stand til å kunne endre/forandre deres livssituasjon (= empowerment). I en norsk kontekst handler det også om maktoverføring i form av å styrke borgernes innflytelsesmuligheter i politiske

beslutninger som påvirker dem. Hvis ikke det skjer en viss grad av forskyvning i maktbalansen, risikerer deltakelsen å bli symbolsk: Kommunen kan «krysse av» for at de har snakket med borgerne. For å utløse de ressursene som finnes i befolkningen gjennom styrket deltakelse, er det i teorien nødvendig å velge modeller som gir borgerne en større grad av innflytelse.

Co-governance innebærer at politikerne aktivt må invitere og samarbeide med andre ikke-politisk-valgte aktører i prosessene, og dermed frivillig gi avkall på noe av den makten posisjonen som folkevalgt har gitt dem. I tillegg er det også maktspørsmål knyttet til selve demokratiforståelsen, f.eks. i form av bekymringer om valginstrumentet overhodet er demokratisk, eller om det i stedet er innført av eliten i samfunnet for å sikre kontrollen. Maktbegrepet er mangesidig og komplekst, og derfor vil jeg i neste avsnitt utpense noen sider ved det som kan være nyttig å ha med i diskusjonen om demokratisk innovasjon.

2.3 Makt og «public value»

Før jeg går nærmere inn på maktspørsmål knyttet til co-governance, vil jeg først si noe mer generelt om makt og innovasjon. Maktfordeling er et fundamentalt kriterium når man skal avklare hvilke samfunnsbehov innovasjoner er innrettet mot (Olsen, 2004). Men etterspørselen etter nye løsninger er ifølge Godin (2013) blitt løsrevet fra tanker om sosiale behov, og det stilles sjelden spørsmål ved hensiktsmessigheten av å fremme innovasjon. Det er i stedet en utbredt antakelse at innovasjoner er rettet mot å skape forbedringer – samtidig som kriterier for «forbedringer» i offentlig sektor (hva som er gode samfunn) ikke kan fastslås objektivt eller vitenskapelig. Det er ikke en samfunnsvitenskapelig oppgave å gi noen svar, oppskrifter eller løsningsmodeller, men det er legitimt at forskning stiller spørsmål, reiser problemer og peker på retninger, f.eks. hvis institusjonelle forutsetninger for politiske prosesser eller argumentasjonsprosedyrer påvirker demokratiets betingelser.

2.3.1 Makt knyttet til innovasjon

Innovasjonsbegrepet kan i seg selv vanskeliggjøre en tematisering av det politiske innholdet i nyskaping og omstilling (Berge, 2013). Innovasjonskonseptet er adaptert

fra en annen kontekst (økonomi og ledelse), hvilket kan ha betydning når det anvendes på offentlige organisasjoner som opererer i en politisk-demokratisk kontekst. Konseptet er oversatt fra tradisjonelle, produktorienterte teorier, noe som gir en forklaring på hvorfor innovasjon ofte blir studert med et formål om å kunne kontrollere det (betingelser, fasilitatorer, barrierer mv.). Ifølge Langergaard (2011) blir politikk tatt ut av innovasjon i offentlig sektor på den måten at utviklingen av politiske institusjoner blir omdannet til å være et teknisk, et styrings- eller ledelsesspørsmål, i stedet for å være et spørsmål om politiske valg, overveielser og ansvarliggjøring. Slik utelater innovasjonsteori ofte spørsmål om politikkipplementering og demokratisk legitimitet.

Flere argumenterer for å politisere innovasjonskonseptet gjennom å stille spørsmål ved hvilke effekter forskjellige innovasjoner har (eller kan få) for ulike grupper (Rønning, Knutagård, Heule, & Swärd, 2013). Selv om fordeler og ulemper ved offentlige innovasjoner er ujevnt fordelt i samfunnet, blir dette sjelden gjort eksplisitt, noe som er et eget maktspekt man må være bevisst på når man forsker på innovasjon i offentlig sektor. Det kan derfor også være en form for motmakt i seg selv å tydeliggjøre hvem som vinner, og hvem som taper, på ulike innovasjoner. Moderniseringen av og i offentlig sektor risikerer å påvirke vilkårene til visse grupper på en negativ måte, samtidig som det kan oppstå en hegemonisk makt (over sinnet) som gjør at borgerne føler seg fastlåst i situasjonen – og tror at det ikke er noe å gjøre for å påvirke utviklingen («den må gå sin gang»). Men hvis ikke mennesker selv kan påvirke en menneskeskapt utvikling, hvem kan da gjøre det?

Innovasjon (og skaping av nye verdier) fordrer at etablerte sannheter og normer i samfunnet utfordres (Lønning, 2015). For å illustrere dette kan man f.eks. ta for seg en konkret samfunnsutfordring som handler om fraflytting fra bygdene. I dagens sentraliserings- og forbrukersamfunn er det en form for makt som får oss til å tro at «stort er bra, mens lite er dårlig»: Byene vokser, mens bygdene forfaller, noe som helt klart kan få adskillige negative implikasjoner for veldig mange innbyggere i Bygde-Norge. Mobilisering mot en slik form for makt skjer gjennom politisk engasjement, og deltakerdemokratiet er dermed en forutsetning for å kunne snu slike utviklingstendenser. Det krever at det eksisterer arenaer for felles dialog og

problemløsning, noe som leder over til spørsmålet om demokratiets tilstand og eksisterende muligheter for medvirkning og politisk innflytelse.

2.3.2 Hva har dette med demokrati å gjøre?

Som presentert i foregående teoriavsnitt er demokratiet ikke en gitt størrelse. Det representative demokratiet er utbredt, men denne formen for demokrati ble ifølge Van Reybrouck (2014) innført av den styrende eliten i samfunnet – for å unngå at ukvalifiserte borgere skulle få for mye makt. I et klassisk maktperspektiv er det nærliggende å ta for seg spørsmålene: Hvem er det egentlig som styrer? Hvem er de folkevalgte, de som er satt til å fordele goder i samfunnet og definere «public value»? Hvem sitter på de viktigste formelle posisjonene og utgjør den politiske eliten?

Hvis man fokuserer på den sosiale representativiteten, kan man argumentere for viktigheten av at ulike sosiale grupper er representert i folkevalgte samlinger (Ringkjøb & Aars, 2008). Undersøkelser viser at kommunestyret er dominert av middelaldrende mellom 40 og 59 år (overvekt av menn), med høyere utdanning og høyere lønn enn gjennomsnittet (Rønning & Lesjø, 2015). Det er med andre ord ikke noe tverrsnitt av befolkningen – men det kan likevel tenkes at de representerer innbyggernes holdninger og meninger. Sammensetningen kan også nettopp være et tegn på en bevegelse mot et elitært valgaristokrati, der ulik tilgang til politiske og sosiale ressurser forsterker ulikheter i samfunnet.

Det representative demokratiet har blitt selve kjernen i menneskers demokratiforståelse, men det betyr ikke nødvendigvis at det er den beste løsningen, siden det avhenger av hvem sitt perspektiv man ser det fra. Det kan imidlertid bidra til å forklare hvorfor co-governance-innovasjoner, som jo er basert på et deltakerdemokratisk ideal, kan møte sterk motstand. F.eks. vil en overføring av makt til et midlertidig oppgaveutvalg, som også består av ikke-politisk-valgte aktører, være både risikofyllt og udemokratisk i et representativt demokratiperspektiv der det er en etablert sannhet og norm at valg er det mest demokratiske instrumentet.

Dette leder over til spørsmålet om graden av innflytelse som kan gis til borgerne, noe som i stor grad er knyttet til synet på mennesker. Dersom innbyggerne betraktes som

rasjonelle, økonomiske «homo economicus» som kun handler ut fra egeninteresser, er det problematisk å gi dem mer direkte innflytelse i politiske beslutningsprosesser. I stedet blir borgerne i dette perspektivet redusert til (eller konstruert som) kunder/brukere/klienter i relasjon til offentlig sektor. Mye forskning viser imidlertid at mennesker også handler ut fra ønsket om å oppfylle sosiale roller, forpliktelser og normer. Dette viser andre viktige aspekter ved medborgerskapet, nemlig samfunnstilhørighet og sosiale rettigheter. Og rettigheter handler ikke kun om individers velvære og tilfredsstillelse (preferanser/ønsker); de er kollektivt finansiert, knyttet til politiske argumenter, og skapt for at borgerne skal kunne leve det gode liv (Langergaard, 2011). I befolkningen finnes det mye viktig kunnskap og viten, og det er gode argumenter for å være mer opptatt av samfunnsborgernes virkelighetsoppfatninger og ha som formål å revitalisere demokratiet (Bregnballe & Øvrelid, 2012).

En utbredt manglende tro på at mennesker er prososiale vesener kan forklares ved hjelp av Habermas (1987) påstander om at formålsrasjonaliteten (strategisk logikk) har en tendens til å «kolonisere» områder der den kommunikative rasjonaliteten eller verdirasjonaliteten (idealistisk logikk) burde ha dominert. Sosiale relasjoner blir i førstnevnte regulert på et upersonlig grunnlag, noe som resulterer i fremmedgjøring, legitimitetssvikt og nedbryting av samfunnsmessige ansvarsforhold. F.eks. kan man forestille seg at kunden/brukeren/klienten krever bestemte offentlige tjenester av en viss kvalitet til gjengjeld for innbetalte skattepenger. I en mer idealistisk logikk handler skatt i større grad om å styrke fellesskapet, og relasjoner blir regulert av engasjement, personlig forpliktelse og felles forståelse. Politikk er i dette perspektivet rettet mot å finne løsninger til samfunnets beste: Det er ikke kun et objektivt-teknokratisk prioriteringsinstrument, men også en kollektiv læringsprosess der moral og etikk er hovedsiden (Moses & Knutsen, 2012), og velfungerende sosiale nettverk og tillit er sentrale stikkord for utviklingen av sosial kapital og normer for gjensidighet (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994).

Inndragelse av borgere bygger på et annet premiss: at mennesker skal ha et ord med i laget når det gjelder beslutninger som påvirker deres liv (Langergaard, 2014). Dette synet baserer seg i større grad på tanker om sosial inklusjon, rettferdighet og empowerment. Det handler om å anerkjenne borgerne som deltakere i sosiale

grupper, fremfor å betrakte dem som objekter for styring (Bregnballe & Øvrelid, 2012), noe som også betyr at de får eller har makt over beslutningene.

2.3.3 Maktperspektivet i avhandlingen

Makt er et omstridt begrep, men vanskelig å komme utenom, siden statsvitenskap jo handler om hvem som bestemmer – hvem som fordeler knappe ressurser i samfunnet.

En ensidig vektlegging av *hvem* som har makten, eller *hvor* makten er lokalisert, kan kritiseres for å være en lite pålitelig og gyldig måte å måle maktforhold i et lokalsamfunn på (Jacobsen, 2007). Makt er noe relasjonelt som skapes mellom folk, noe som gjør det hensiktsmessig å fokusere på prosesser og *hvordan*-spørsmål (Flyvbjerg, 1991). Jeg velger derfor å trekke veksler på Lukes (2005, s. 16) radikale syn på makt. Han forklarer hvordan den klassiske maktdebatten hovedsakelig har fokusert på utøvelsen av en repressiv eller dominerende *makt over*, ved å vise til Dahls maktkonsept: «*A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do.*» Lukes argumenterer for at dette er en en-dimensjonal forståelse som er for enkel til å fange opp kompleksiteten. Makt dreier seg ikke kun om å få noen til å gjøre noe, men også om å få noen til å unnlate å gjøre noe: En to-dimensjonal forståelse av makt gjør det mulig å inkludere spørsmål angående hvem som kontrollerer den politiske agendaen, og hvordan potensielle problemstillinger holdes ute av politiske prosesser.

Lukes (2005, s. 36) legger til en tredje dimensjon: Det er ikke tilstrekkelig å forstå maktrelasjoner, som det at A kan få B til å tenke eller gjøre noe han ellers ikke ville ha gjort, når det i stedet kan dreie seg om at B autonomt aksepterer As argumenter, og at denne aksepten er grunnen til at B endrer kurs. Dette peker mot en slags kognitiv makt til å f.eks. påvirke andre menneskers forståelse av den sosiale virkeligheten. På denne måten kan makt også produsere rasjonalitet i seg selv (Flyvbjerg, 1991). Ifølge Meyer og Rowan (1977) er normer for rasjonalitet innbygget i eksisterende institusjoner (normer, regler, roller, kultur), og derfor er det hensiktsmessig å være oppmerksom på den systemmakten som oppstår f.eks. når de folkevalgte forsvarer eller kjemper for å opprettholde bestemte institusjonelle strukturer i et demokrati.

Maktperspektivet i avhandlingen bygger på ovenstående: Det dreier seg ikke om *makt over* noen/noe, men om *makt til* å definere hva som har verdi i den offentlige sfæren gjennom å påvirke holdninger, preferanser og atferd.

I avhandlingen er det et omdreiningspunkt at co-governance innebærer en viss grad av maktoverføring, men med dette menes ikke en overføring av makt *fra* den politiske eliten *til* innbyggerne, men i stedet potensialet for å styrke fellesskapets handlingsevne ved å legge til rette for maktdeling: at borgernes ressurser i større grad blir inkludert, anerkjent og brukt i prosessene for å komme frem til treffsikre løsninger på offentlige utfordringer. Makt kan dermed også forstås som en politisk evne som oppstår når samfunnsborgere kommer sammen til felles handling (Habermas & McCarthy, 1977), og Gray (1989, s. 130) hevder at maktdeling blir stadig mer nødvendig for å fremme både private og offentlige interesser: «In order to move ahead as a society, we must devise ways to share power». Det som er interessant ved makten i co-governance, er med andre ord at det i teorien implisitt bygger på en annen maktforståelse som fremhever en produktiv eller konstruktiv form for makt – at maktforskyvningen kan skape kollektiv politisk evne til å løse konkrete samfunnsutfordringer, og at «gevinsten» kan tas ut på output.

I en aggregativ demokratimodell er en slik forskyvning, eller deling av makt mellom politikere og borgere, en trussel mot den demokratiske legitimiteten; det gir innflytelse til ikke-politisk-valgte og svekker etablerte institusjoner i et representativt demokrati. I en integrativ modell kan man motsatt argumentere for at legitimiteten styrkes, hvis prosessene blir mer rettferdige som en følge av at borgerne blir hørt og får innflytelse på beslutninger som påvirker dem. Mye av diskusjonen kommer derfor også til å omhandle spenninger mellom ulike demokratiforståelser.

2.3.4 Et spørsmål om «public value»

Det er et prinsipp for demokratiet at politikk er en måte å skape kollektiv vilje på, og innsatsen til offentlig sektor bør derfor også, ifølge Moore (1995), evalueres i et politisk landskap med borgere og kollektive beslutninger, fremfor i et økonomisk marked med individuelle forbrukere/konsumenter. Dette poenget bidrar til å gjøre «public value»-tenkningen relevant: Konseptet krever at man beveger seg utover

markedstenkningen (hva kunden/brukeren ønsker) og i stedet fokuserer på hva offentligheten verdsetter, og hva som skaper verdi i den offentlige sfæren (Benington & Moore, 2011). Det dreier seg om de målene borgerne har for samfunnet som helhet, og den kollektive viljen er ikke er det samme som summen av individuelle ønsker eller preferanser (Alford 2009).

Moore (1995) lanserte begrepet «public value» (PV) i boken «Creating Public Value: Strategic Management in Government». Han formulerte et konseptuelt rammeverk i et forsøk på å hjelpe ledere i offentlig sektor med å løse komplekse, strategiske utfordringer. Boken ble sterkt kritisert av Rhodes og Wanna (2007) for å gi offentlige ledere en politisk rolle som «platonic guardians» og dommere overfor offentlige interesser og verdier. Denne kritikken ble imøtegått av Alford (2008), som fremhever at Moore ikke nedgraderer posisjonen til politikerne, men tvert imot viser hvordan offentlige ledere er avhengig av støtte fra dem. Moore (1995) tok først utgangspunkt i en økonomisk definisjon, og argumenterte for at offentlige verdier kan skapes eller «produseres» på mer eller mindre samme måte som verdier i privat sektor. Senere har han gitt en bredere definisjon som inneholder både sosiale, politiske, kulturelle og miljømessige dimensjoner (Benington & Moore, 2011).

Selv om «public value»-konseptet er sentralt i nye, alternative måter å tenke offentlig styring på, er det ikke enighet om hvordan man skal definere det: «Public value has been described as a multi-dimensional construct – a reflection of collectively expressed, politically mediated preferences consumed by the citizenry – created not just through ‘outcomes’ but also through processes which may generate trust or fairness» (O’Flynn, 2007 s. 358). Noen prøver å objektivere PV og utvikle analytiske måleverktøy, men det har vist seg å være vanskelig (Van der Wal, Nabatchi, & de Graaf, 2015). Andre fremstiller «Public Value Management» som en ny fortelling til det jeg i avhandlingen kaller for interaktiv styring (Stoker, 2006), mens jeg i stedet velger å bruke innsikter fra PV-litteraturen til å forene argumenter fra innovasjons- og demokratiforskning i diskusjonen.

I teoriene finner man et skille mellom konseptene «public value» (entall) og «public values» (flertall), ettersom disse har utviklet seg adskilt. Skillet kan knyttes til de to hovedperspektivene man finner i litteraturen: Moore (1995) sitt opprinnelige PV-

konsept bygger på en underliggende antakelse om at det finnes et sett med felles verdier, som ledere i offentlig sektor kan bidra til å realisere i praksis. Mens Bozeman (2007) tilføyer en politikk- og samfunnsorientert tilnærming ved å fremheve at «public values» i et demokrati alltid vil være omstridt. I avhandlingen brukes begrepet «public value» (PV) som en samlebetegnelse, men jeg velger samtidig å snakke om henholdsvis innhold og prosess.

Innholdet i «public value» handler om hvilke offentlige verdier som ønskes realisert (outputsiden ved verdiskaping), og det kan være mange og konflikterende «public values». Hva som er det offentliges interesser, er svært kontekstavhengig (Rutgers, 2015), og det er i den offentlige politikken man finner svar på hva som har «merverdi». PV henger sammen med, og springer ut fra politiske prioriteringer og mål (Alford, 2009) – det er et resultat av politiske prosesser: «[t]he mechanisms on which they (public managers) rely for ascertaining what citizens want is the democratic political process» (Alford & Hughes, 2008, s. 133).

2.3.5 «Public value» som prosess

Den politiske dimensjonen ved «public value» er en kjerneverdi, fordi det danner grunnlag for diskusjon om andre verdier (Bozeman & Johnson, 2015): Det er i åpne og offentlige beslutningsprosesser standpunkter kan lanseres, testes, begrunnes og kritiseres, og politisk dialog er en forutsetning for å kunne avgjøre hva som er samfunnets helhetsinteresser i en sak (Eriksen, 1993). Det vil si at det også i seg selv er «public value» å forbedre betingelsene for politiske overveielser og verdidebatter (Alford, 2009), noe som i større grad handler om inputsiden ved verdiskaping. I avhandlingen brukes PV-perspektivet til å dreie oppmerksomheten over på spørsmålet om hvem som definerer og vurderer «public value», og på hvilket grunnlag, dvs. hvem som deltar i prosessene. Dette er ifølge Hartley (2012) viktig å belyse i innovasjonsforskning.

Bozeman og Johnson (2015) fremstiller «progressive muligheter» og «offentlig sfære» som to offentlige hjørnesteinsverdier, og argumenterer for at det er avgjørende at alle borgere har lik tilgang til og like muligheter for åpen kommunikasjon og deliberasjon om PV. Offentlig sfære kan på den ene siden forstås som «public value

enabling institutions» – et sted (fysisk eller virtuelt) der prosesser med realisering av offentlige verdier finner sted. På den andre siden kan offentlig sfære være en verdi i seg selv; det dreier seg om åpen offentlig kommunikasjon og deliberasjon om offentlige verdier og kollektive handlinger knyttet til dette (Bozeman & Johnson, 2015, s. 67). Den offentlige sfæren skal ikke kun identifisere problemer, den skal også «convincingly and influentially thematize them, furnish them with possible solutions, and dramatize them in such a way that they are taken up and dealt with by parliamentary complexes» (Habermas, 1996, s. 359). Det foregår en konstant kamp om interesser og verdier i den offentlige sfæren – jf. at politikk kan forstås som kampen om knappe ressurser – men sfæren bidrar samtidig også til å skape mening og tilhørighet for mennesker, i og med at kampen handler om hvem man er, og hva man verdsetter kollektivt (Benington, 2011). Det dreier seg derfor heller ikke kun om hva innbyggerne ønsker eller verdsetter, men også om hva de er villig til å gi avkall på eller bære byrdene for (Benington, 2015). PV-litteraturen peker på borgernes søken etter mening, legitimitet og koordinering gjennom samskaping av verdier i et samfunn, i tillegg til de sosiale, politiske og juridiske forpliktelsene borgerne har (Meynhardt, 2009).

Lokalpolitikere har en unik rolle med et folkevalgt demokratisk mandat til å representere fellesinteressene for lokalsamfunnet (Benington, 2011), men definisjonen av «public value» er også en del av det politiske spillet. Det politiske systemet er preget av en konfliktforståelse som er vanskelig å forene med PV-perspektivet, ettersom det i en kontekst med ulike interesser, valg og flertallsavstemninger ikke er et mål å komme frem til felles oppfatninger om innholdet i «public value», men i stedet å få partienes saker trumfet igjennom. Partiene kjemper for å fremme deres syn på hvordan det gode samfunn ser ut og er innrettet. De folkevalgte har forskjellige verdier («public values»), og er sannsynligvis ikke opptatt av å definere en felles verdiforståelse på tvers av partiene. Det er heller ikke gitt at de folkevalgte jobber for å skape offentlige verdier som kommer borgerne til gode – det kan også tenkes at de er drevet av politiske gevinster eller andre egeninteresser (Rhodes & Wanna, 2007). Dette er noe som må inkluderes i diskusjonen.

2.3.6 Oppsummering

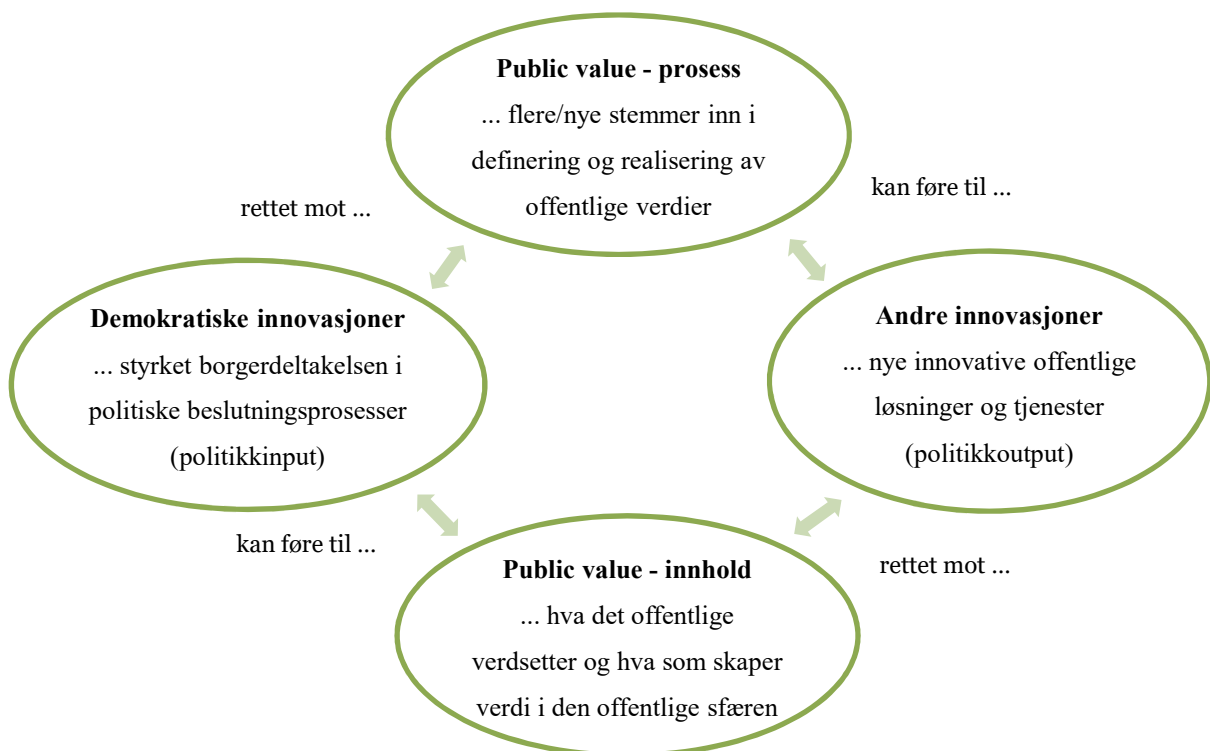
Dette teoriavsnittet bidrar med å understreke to vesentlige poenger, som tas med videre i avhandlingen. Det første poenget er: Når man snakker om makt knyttet til demokratisk innovasjon, er det relevant å skille mellom styrket makt til eliten (makt over) på den ene siden, og deling av makt med innbyggere (makt til) på den andre siden. Det presenterte teoretiske rammeverket peker på nødvendigheten av å skape «steder» (arenaer for dialog/deltakelse) der motstridende verdier og interesser kan uttrykkes, siden det er i interaksjonssfæren den reelle offentlige verdiskapingen finner sted gjennom demokratisk engasjement, deltakelse og forhandlinger mellom ulike aktører. Selv om konflikter er politikkenes kjerne, handler det ikke om konflikter mellom «fiender» som forakter hverandre – men om konflikter mellom «motstandere» som lytter til og respekterer hverandre. For å legge til rette for maktdeling er det behov for politiske strukturer som gjør det mulig for alle samfunnsgrupper å uttrykke seg og føle seg akseptert (Benington, 2015). Og utviklingen og implementeringen av co-governance-innovasjoner kan være én måte å designe institusjoner og prosesser på som lever opp til dette.

Et annet poeng er å understreke risikoen for å gå i en pro-innovasjonsfelle, når demokratiske innovasjoner fremstilles som en lovende strategi for å løse utfordringene offentlig sektor står overfor. Styrket borgerdeltakelse blir betraktet som et normativt gode i seg selv. Men det er slett ikke sikkert at co-governance-innovasjoner fører til «public value». Tvert imot er det en innebygd risiko for at deliberative eller deltakerdemokratiske initiativer vil gi (enda) mer makt til de ressurssterke/elitene i samfunnet: de som i forveien har både vilje, interesse og muligheter for å møte opp og delta i politiske aktiviteter. Det kan med andre ord også lede til «co-destruction» eller tap av offentlige verdier. Derfor er det viktig å ha med begge sider i diskusjonen, noe jeg forsøker å fange opp analytisk ved å knytte styrket/utdypet borgerdeltakelse til realiseringen av eksplisitte demokratiske kriterier, nemlig transparens, inkludering, opplyste vurderinger og folkelig kontroll.

I avhandlingen brukes PV-konseptet til å understreke hvordan «public value» på den ene siden handler om hvilke verdier som ønskes realisert (knyttet til politikoutput), og på den andre siden handler om hvem som deltar, og på hvilken måte, i å definere

og realisere offentlige verdier (knyttet til politiske prosesser og institusjoner). Som illustrert i figur 6 er PV således både en del av bakgrunnen for diskusjonen om å trekke borgerne mer aktivt inn, og redefinere deres rolle i styring og politikkutvikling gjennom utviklingen av nye interaktive styringsmodeller. Samtidig som PV kan betraktes som selve målet for, eller et resultat av, innovasjon i offentlig sektor.

Figur 6: PV som bakgrunn og resultat



For å vite hva som har offentlig verdi, er det nødvendig å involvere borgerne i prosessene, noe som skaper behov for mer direkte og deltakerdemokratiske tiltak. I neste hånd kan borgerdeltakelse også være PV i seg selv, dersom visse demokratiske goder blir realisert: hvis det f.eks. fører til mer rettferdige eller legitime prosesser (folkelig kontroll, transparens), at det tas hensyn til flere interesser (inkludering) eller at det skapes mer kommunikasjon/deliberasjon i den offentlige sfæren (opplyste vurderinger). Flere stemmer inn kan i tillegg føre til en destabilisering av etablerte normer/sannheter og resultere i andre offentlige innovasjoner – som muligens er mer treffsikre grunnet borgernes deltakelse i defineringen av hva som er målet eller innholdet i PV (ekstern effektivitet og overførbarhet).

2.4 Lokalpolitikken kontekst

Nå vil jeg bevege meg litt bort fra det generelle teoretiske, til i stedet å se nærmere på den spesifikke konteksten norske kommuner utgjør. Mange av de utfordringene offentlig sektor står overfor, skal løses her, hvilket fordrer handlekraftige og innovative lokalpolitikere som kan anviser strategier for å dytte samfunnet i ønsket retning (Waldorff, Sørensen, & Petersen, 2014). Kommunene er velferdssamfunnets viktigste institusjoner, samtidig som de er den delen av offentlig sektor som står nærmest innbyggerne – noe som gir gode muligheter for å fange opp behov og preferanser blant befolkningen. Kommunene yter velferdstjenestene som er vesentlige for det gode liv, i tillegg til at de driver med forebygging og integrering.

Selv om interaktiv styring ofte fremstilles som en *ny* måte å tenke offentlig styring på, finner man elementer av dette helt tilbake til år 1837, da den første barnehagen i Norge ble etablert av en frivillig organisasjon (Røiseland & Vabo, 2012). Statens samarbeid med sivilsamfunnet på velferdsområdet er ikke noe nytt, men den økende politiske interessen bidrar til å endre synet på sivilsamfunnets rolle: fra å være en «kritisk vakthund» – i rollen som ivaretager av demokratiske interesser – til å bli en medprodusent av tjenester (Henriksen, 2011). Retorikken om at politikk og velferd skal skapes, utvikles og produseres i fellesskap *sammen* med innbyggerne, foregår på et sentralt politisk nivå, mens det er i kommunene det konkrete samarbeidet skal skje.

I dette avsnittet presenteres konteksten for den empiriske studien i avhandlingen ved å ta utgangspunkt i kommunenes verdigrunnlag, noen kjente utfordringer, samt behovet for og betydningen av medvirkning. Deretter vil jeg si litt om lokalpolitisk lederskap og politiske rolleforståelser, for å vise hvordan utviklingen har ført til nye eller utvidede forventninger til de folkevalgte. Dette bidrar til å gi et bilde av den virkeligheten som omgir lokalpolitikkerne, og kan brukes som et bakteppe for å fremheve ulike sider ved lokalpolitikken kontekst som kan tenkes å påvirke betingelsene for demokratisk innovasjon. Avsnittet inkluderer til sist noen teoretiske perspektiver på organisasjonsendring.

I henhold til kommuneloven omfatter kommunebegrepet både kommuner (lokallnivå) og fylkeskommuner (regionalnivå), men i avhandlingen fokuseres det kun på det

lokale selvstyreorganet når begrepet anvendes. Kommunesektoren er den mest ekspansive delen av offentlig sektor, men kommunene har forandret seg mye over tid. Situasjonen i dag er preget av et økende behov for nytenkning når det gjelder de utfordringene sektoren står overfor. Kommunene som institusjoner blir betraktet som en spennende arena i innovasjonsforskning, fordi de kan brukes som «laboratorium» til å prøve ut nye, innovative løsninger (Haug, 2014).

2.4.1 Kommunenes verdigrunnlag

Det er spesielt tre verdier som har vært anvendt som begrunnelse for kommuneinstitusjonene: 1) frihet/autonomi, 2) effektivitet og 3) demokratisk deltakelse (Kjellberg, 1995). Frihetsbetraktninger var i utgangspunktet den viktigste beveggrunnen for lovfestingen av det kommunale selvstyret. Først var det i form av et negativt frihetsideal (frihet *fra* sterk statlig styring og sentrale myndigheter) som en del av bøndenes kamp mot «embetsmannsstaten». Med tiden ble frihetsidealet mer positivt på den måten at det også handlet om lokal frihet *til* å kunne gjøre mer på eget initiativ (Rose, 2014). I et nedenfra-opp-perspektiv, eller det Kjellberg (1995) kaller «autonomimodellen», understrekes viktigheten av at kommunene har frihet til å bestemme over egen agenda, samt til å definere og løse lokale problemer. Og i et territorielt maktfordelingsperspektiv er det viktig med lokalt selvstyre, fordi en sterk kommunal sektor også kan fungere som en buffer mot en for sterk statsmakt (Christensen, Egeberg, Læg Reid, & Aars, 2014). Kommunene er selvstendige politiske forvaltningsenheter, og styringen av kommunene skjer gjennom valgte representanter.

Siden etterkrigstiden er *frihetsverdien* blitt utfordret, blant annet som følge av at kommunene i større grad har fått rollen som iverksettingsorgan for staten. Baldersheim (2012) viser til det konstitusjonelle problemet: at kommunene i utgangspunktet ikke kan instrueres av staten – men at det i stedet oppstår adskillige tilsyns- og inngrepsmekanismer, grunnlagt i lover og forskrifter, for å overvåke kommunene. I et ovenfra-ned-perspektiv, også betegnet som «integrasjonsmodellen», anses kommunene som tydelig underordnet statlig nivå (Kjellberg, 1995). Hensynet til likhet og utjevning i tjenestetilbudet nasjonalt bidrar til standardisering og rettsliggjøring, noe som i realiteten gjør at kommunenes handlefrihet blir

innsnevret (Rose, 2014). Som følge av en sammenfiltrering i oppgavefordelingen, er staten også blitt en mer aktiv deltaker på lokalt nivå. Den kommunale friheten ble med andre ord redusert i takt med fremveksten av velferdsstaten (Bukve, 2012), og frihet fra statlige inngrep og detaljstyring er igjen i dag på den lokalpolitiske dagsordenen.

Effektivitetsverdien peker på fordelene ved at problemer blir løst ut fra lokale behov og forutsetninger. Befolkningen har ulike preferanser i ulike deler av landet, og et lokalt folkevalgt organ kan bidra til å samordne de lokale preferansene og tilpasse tjenestetilbudet ut fra disse (Rønning & Lesjø, 2015). En annen effektivitetsbegrunnelse er at mange av de oppgavene som skal løses i kommunene, krever nærhet og lokal kunnskap, og at dette lettere kan mobiliseres gjennom lokalt folkestyre. På denne måten blir det tatt «bedre» og mer effektive beslutninger (Rose, 2014), noe som gjør at nærheten til konkrete saker kan betraktes som en av hovedbegrunnelsene for lokalt selvstyre (Sharpe, 1970). Talpin (2012, s. 198) fremhever at: «[t]he value of local knowledge was highlighted by Aristotle and has been reinterpreted recently by prominent democratic theorists and tested empirically by social scientists».

Sist, men ikke minst, er kommunenes eksistens også begrunnet ut fra verdien av *demokrati*. I kommuneloven fremstilles betydningen av lokalt folkestyre hovedsakelig som indirekte demokrati, i den forstand at man kan velge sine representanter til kommunestyret. Men, som jeg allerede har vært inne på, er demokratibegrepet mangfoldig og tvetydig – og demokrativerdien handler om mye mer enn valg. Det lokalpolitiske systemet i Norge er tradisjonelt bygget på antakelsen om at de folkevalgte kan komme frem til de beste løsningene for lokalsamfunnet gjennom politiske diskusjoner. Dette konsensusorienterte systemet baserer seg på en tro på et «felles beste» (et integrativt perspektiv), noe som forutsetter at det finnes visse delte verdier mellom borgerne. Det norske lokaldemokratiet er delvis tuftet på et deltakerdemokratisk ideal som vektlegger viktigheten av å lære folk å tenke politisk (Klausen et al., 2013). Deltakelsesverdien dreier seg med andre ord også om kommunens rolle som «political educator» eller «en skole i demokrati» (Sharpe, 1970).

De tre verdiene (frihet, effektivitet og demokrati) har vært brukt som argument for å bevare det lokale selvstyret, men det varierer i hvilken grad de vektlegges. Forholdet mellom ulike verdier er gjenstand for avveininger og tolkninger, der for eksempel hensynet til effektive beslutninger kan være motstridende med hensynet til demokratiske beslutninger. Under NPM-påvirkning har man ifølge Haga et al. (2014) sett en dreining fra frihets- og demokrativerdier og over mot effektivitet. Dette underbygges blant annet av resultater fra undersøkelser av folks oppfattelse av oppgavene til det lokale selvstyret, som viser at fire av fem vektlegger kommunen som tjenesteleverandør fremfor som demokratisk arena (Rose, 2014). Den demokratiske rollen er samtidig blitt viktigere, ettersom flere velferdstjenester er lagt til kommunalt nivå, og det er derfor også avgjørende at kommunene utvikler medvirkningsordninger som et supplement til det representative demokratiet (Fiva, Sørensen, & Hagen, 2014). Spenningen mellom demokrati og effektivitet er det som vektlegges i denne avhandlingen. Behovet for medvirkning stammer også fra en rekke utfordringer.

2.4.2 Noen kjente utfordringer

Kommunepolitikken er under press fra flere hold. Gjennom rammefinansiering og lovregulering av oppgaver fra en sterk stat risikerer det lokalpolitiske handlingsrommet å bli redusert, og vilkårene for lokale tilpasninger forringes. Dette kan også føre til svekket innovasjonsevne og effektivitetstap, samt medføre at lokalpolitikkerne føler avmakt overfor statlige myndigheter (Selstad, 2012). Kommunene får tillagt stadig flere oppgaver som krever komplekse beslutninger, samtidig som forventningene fra omgivelsene stiger. Det representative politiske systemet, med kommunestyrepolitikkerne som kjernen, har vært betraktet som selve grunnsteinen i det norske lokaldemokratiet. Men det er mye som tyder på at det har skjedd endringer som har hatt negativ påvirkning på legitimiteten. Vabo (2002b) viser til synkende valgdeltakelse, færre medlemmer i de politiske partiene samt problemer med å få folk til å stille på partienes lister ved valg. Mens noen snakker om at det representative demokratiet er i krise, f.eks. i makt- og demokratiutredningen fra 2003, snakker andre heller om en rekke utfordringer. Offerdal og Aars (2000a) fremhever blant annet at det har skjedd endringer i partienes funksjon, i deltakelsesmønstre og i legitimitetsgrunnlag.

Reduserte medlemstall skaper visse rekrutteringsutfordringer. Partiene oppleves som irrelevante i lokalpolitikken, og det er vanskelig å få folk til å påta seg kommunale verv (Offerdal & Aars, 2000b). Det å være folkevalgt i en kommune betyr for de fleste (med unntak av et mindre antall frikjøpte heltidspolitikere) at man må bruke en stor del av fritiden på politikk. Dette er et viktig aspekt knyttet til rammebetingelsene, siden det setter visse begrensninger med hensyn til hva man kan forvente og/eller kreve av de folkevalgte. De politiske sakene er ofte komplekse, og saksmengden er stor; et politisk verv krever mye tid og frivillig arbeid. Derfor er det avgjørende at det oppleves som interessant og meningsfullt å være folkevalgt. Undersøkelser viser imidlertid at omløpshastigheten blant politikere er stor, og at to av tre skiftes ut ved hvert valg (Christensen et al., 2014).

Utfordringene knyttet til tradisjonelle former for politisk deltakelse (partimedlemskap, valgdeltakelse, osv.) betyr ikke nødvendigvis at borgerne er mindre politisk engasjerte eller at det samlede engasjementet i samfunnet er lavere enn tidligere. Det kan i stedet være tegn på endringer i deltakelsesmønstre og/eller at det er et utbredt behov for nye måter å delta på. Tjerbo og Hansen (2005) påpeker at politisk deltakelse tidligere ofte dreiet seg om ideologiske kamper basert på kollektive interesser og tilhørighet, mens dagens deltakelse i større grad handler om individuelle behov knyttet til aktuelle saker. Valgdeltakelse oppleves ikke alltid meningsfylt, ettersom det kan være vanskelig å se at en stemme gjør noen forskjell. Men det utelukker ikke at borgerne deltar på andre måter, gjennom andre kanaler. Politisk påvirkning finner sted mellom valgene f.eks. gjennom demonstrasjoner/fakkeltog, direkte henvendelser til politikere, underskriftskampanjer, skriftlige klager, medlemskap i frivillige organisasjoner mv.

At kommunen vektlegges som tjenesteleverandør fremfor som demokratisk arena (Rose, 2014), kan også føre til at legitimitetsgrunnlaget blir mer outputorientert – at det i større grad blir lagt vekt på å få til (økonomisk) effektiv problemløsning og levere gode, offentlige tjenester fremfor å legge til rette for politisk dialog og deltakelse. Tilfredshet med tjenester har fått en fundamental betydning for innbyggernes vurderinger av kommunene (Offerdal & Aars, 2000b), noe som i seg selv kan være problematisk på grunn av krysspresset mellom stigende forventninger og mindre ressurser. I et inputorientert perspektiv handler legitimitet i stedet om retten til å

kunne påvirke beslutninger som har konsekvenser for en selv, og dette leder til spørsmål om bredden og dybden på den demokratiske deltakelsen: hvem som deltar, om ulike interesser blir hørt og hvilken betydning borgernes deltakelse får på politikkoutput.

2.4.3 Medvirkning i norske kommuner

Det at man i senere år har innført nye demokratiske former i mange land, er noe som i seg selv er et tegn på et utbredt behov for fornyelse av lokaldemokratiet (Baldersheim, 2011). Befolkningen forventer at det finnes muligheter for deltakelse og for å bli hørt mellom valgene, og i likhet med hva som skjer i andre land, søker norske kommuner også å trekke borgerne aktivt inn i politiske aktiviteter gjennom bruken av ulike virkemidler, f.eks. e-demokratiløsninger, direkte ordførervalg, konsensuskonferanser og lokale folkeavstemninger. De mest brukte medvirknings-tiltakene er folkemøter og offentlige høringer i planlegging etter plan- og bygningsloven (og litt i andre saker også), samt brukerundersøkelser (Klausen et al., 2013). Ordningene er hovedsakelig rettet mot å gjøre det mulig for innbyggerne å gi råd eller innspill til de folkevalgte – det vil si at det tas sikte på informasjon og konsultasjon (Aars, 2012).

Både Klausen et al. (2013) og Saglie, Winsvold og Blåka (2016) påpeker at innbyggerinvolveringen i mange tilfeller ikke når frem til den politiske beslutningsarenaen. Og uten en viss grad av maktoverføring, nedover til mennesker saken angår, kan demokratiltak risikere å bli kosmetiske – et spill for galleriet – og medføre at folk ikke orker å møte opp. Forskning på den lovpålagte rutinemessige deltakelsen viser at ordningene som regel kun tiltrekker spesielt interesserte innbyggere eller de som blir direkte rammet: «Det kan være en vanskelig balanse å opprettholde folkelig engasjement i brede, meningsdannende politiske prosesser samtidig som den reelle beslutningsmyndigheten forbeholdes det representative organet» (Klausen et al., 2013, s. 24). For å få folk til å delta på demokratiske arenaer er det viktig at innflytelseskanalene virker motiverende og givende: Hvis politisk deltakelse skal være meningsfylt, må deltakelsesprosedyrene også kunne få betydning for beslutningene som tas. Det vil si at det skal være reelle muligheter for at borgernes preferanser blir transformert til offentlig politikk (Geißel, 2013). I planleggings-

debatten snakkes det om et behov for å endre den kosmetiske medvirkningen til å bli transformativ (Cornwall, 2004), slik at medvirkningen gir innbyggerne reelle muligheter for, eller makt til, å endre forhold som påvirker deres livssituasjon dvs. empowerment.

I en nyere rapport om innbyggermedvirkning (Gjertsen et al., 2017, s. 14-16), knyttet til spørsmål om bruk av folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen, skriver forfatterne: «Når det her ikke tas til orde for å utvide mulighetene for 'supplerende' medvirkning, er det nettopp hensynet til det representative demokratiet som er en tungtveiende grunn; omfattende innbyggerdeltakelse fryktes å kunne svekke rammene for dette.» Det argumenteres for at det sannsynligvis er folkeavstemninger som blir den foretrukne formen for medvirkning i fremtiden, i og med at det «på tross av å være et uttrykk for en mer direkte form for demokratisk deltakelse faktisk ikke *er* det fullt og helt – siden avstemningene ikke er bindende. Samtidig har folkeavstemninger et gjenskinn av valgkanalens aura av legitimitet, borgerplikt og alvor». Folkeavstemninger inneholder imidlertid ikke deliberasjon, og deltakelsesformen er kritisert for at borgerne ikke besitter relevant og nødvendig innsikt i en sak når de skal stemme.

Det kan virke som om norske kommuner er litt tilbakeholdne med hensyn til å prøve ut medvirkningstiltak som gir borgerne signifikant innflytelse i politiske prosesser, når et direkte demokratisk tiltak som folkeavstemninger kun gis en rådgivende funksjon, og når folkemøter, som er standardløsningen for innbyggermedvirkning i mange kommuner, også hovedsakelig brukes som en informasjonsarena der de folkevalgte får anledning til å begrunne sine valg – eller som et sted de folkevalgte kan stilles til ansvar (Saglie et al., 2016) – ikke som en arena for deliberasjon og drøfting av politiske temaer mellom borgere og politikere. Sammenlignet med f.eks. co-governance-innovasjoner som prøves ut andre steder, er de fleste norske demokratitiltak ikke rettet mot å gi borgerne tidligere eller mer signifikant innflytelse. Det finnes adskillige kanaler for påvirkning, men sjelden for deltakelsesbaserte beslutninger.

Når det gjelder demokratisk innovasjon, er det lokalpolitikere som er satt til å bestemme om og hvordan borgerne skal trekkes mer aktivt inn i prosesser med

samstyring. Derfor er det relevant å se nærmere på hva lokalpolitisk lederskap egentlig er, og hva det innebærer å være folkevalgt i dag.

2.4.4 Lokalpolitisk lederskap

I bred forstand handler lederskap om å bestemme og tydeliggjøre mål for en gruppe individer, og bringe sammen gruppens energier for å fullføre målene som er satt (Keohane, 2014, s. 25). Politisk lederskap er en kollektiv prosess som innebærer ledelse av det demokratiske fellesskapet: et fellesskap som består av alle innbyggerne i (lokal)samfunnet. Som lokalpolitiker er man en del av et folkevalgt lederskap, men dette er ikke lederskap ensbetydende med det man for eksempel finner i næringslivet. I stedet dreier det seg om å ha et demokratisk mandat til å ta beslutninger på vegne av befolkningen. Teorier om politisk lederskap går langt tilbake i tid – til Platon, Machiavelli, Marx og Weber –, men til tross for en utbredt anerkjennelse av at fenomenet er viktig, er forskningen på feltet underutviklet (Sørensen & Torfing, 2016), og det finnes begrenset med forskning på politisk lederskap på lokalt nivå (Klausen, 2013).

Det er en fundamental spenning mellom idéen om lederskap og folkesuverenitetsprinsippet (Kane & Patapan, 2012). I et demokrati kan politikerne ikke være autoritære ledere, men det forventes likevel at de har en sentral rolle i utøvelsen av visse ledelsesfunksjoner. Ifølge Tucker (1995) skal politiske ledere: 1) diagnostisere problemer/ utfordringer som kaller på kollektiv handling, 2) gi retning på utviklingen av nye løsninger, strategier og initiativer og 3) mobilisere støtte til implementeringen av løsningene blant medlemmer i det politiske samfunnet. I det lokalpolitiske feltet skal det fattes bindende avgjørelser på vegne av innbyggerne, i tillegg til at politikerne skal styre og overvåke tiltak og aktiviteter som blir gjennomført i kommunen (Bukve, 2012). Dette viser to sentrale sider ved lokalpolitikerrollen: På den ene siden skal de *representere* befolkningen og kunne stilles til ansvar for de beslutninger som tas. På den andre siden har de til oppgave å *styre* organisasjonen og koordinere kommunens aktiviteter – ut fra prioriteringer som kommer lokalsamfunnet til gode (Vabo, 2002b).

Alle politikere har fått et demokratisk mandat gjennom valg til å representere og styre på vegne av innbyggerne, men ifølge Kane og Patapan (2012, s. 44) finnes det tre

måter politikerne kan representere innbyggerne på: som speil, agent eller sann leder⁵, og disse representasjonsformene er knyttet til ulike legitimitetsgrunnlag. Det mest demokratiske er hvis politikerne virkelig speiler folket – at de som sitter i kommunestyret, *er* innbyggerne i kommunen (dvs. sosial representativitet). Det er imidlertid slik at de som blir valgt inn, ofte allerede har opparbeidet seg en viss posisjon, samtidig som at de den dagen de går inn døren på rådhuset, også påvirkes av sosiale institusjoner som begrenser deres handlingsmuligheter. Dette er et argument for at det kanskje er mer hensiktsmessig å betrakte politikerne som agenter: Det er ikke sikkert at de ligner innbyggerne, men de kan likevel være troverdige og trofaste representanter som presenterer og forsvarer bestemte synspunkter (dvs. meningsrepresentativitet). Den tredje representasjonsformen (som «sann leder») er, til forskjell fra de to andre, en politiker som innehar bestemte kvaliteter og dyder som beundres av velgerne. Dette er noe velgerne ikke har selv, men ønsker at den politiske lederen skal ha.

I praksis forventes det imidlertid ofte at politikerne skal utvise alle tre former for representasjon samtidig, selv om dette kan virke både motstridende og problematisk: «Thus, electors want their leaders to be just like them but also much better than them. They want a genuinely great leader who is nevertheless humble and has the ‘common touch’. They want someone who will do their bidding, listen to them, and not break promises, yet they will hold in contempt the leader who merely follows the polls, has no ‘vision’, and refuses to make tough, unpopular decisions» (Kane & Patapan, 2012, s. 44).

Hva man forstår ved og aksepterer som politisk lederskap, avhenger av konteksten (Hartley & Benington, 2011), der det f.eks. kan være ulike forventninger til hva de folkevalgte skal gjøre eller bidra med. Adskillige organisatoriske og/eller kulturelle faktorer kan ha betydning for hvordan lokalpolitikere oppfatter egen funksjon i det formelle kommunalpolitiske systemet. I folkevalgtprogrammet til KS (2015b, s. 16) fremheves det at norske lokalpolitikere ikke kun skal styre og prioritere velferd, men også skape et inkluderende og ansvarsfullt samfunn: «Innbyggerne må oppleve at de er en del av et fellesskap, et fellesskap der man interesserer seg for hverandre, bringes

⁵ Mine oversettelser fra de engelske begrepene «mirror», «agent» og «trustee».

sammen og deltar i utviklingen av samfunnet». Rolleforståelsen til de folkevalgte antas å ha betydning for måten de utøver lederskapet på i praksis – om de f.eks. er opptatt av å skape inkluderende lokalsamfunn, eller om de er mer opptatt av andre oppgaver/ funksjoner.

2.4.5 Politiske rolleforståelser

I dag ser man en bevegelse mot en mer interaktiv styringslogikk i fagdebatten. Norske kommuner er allerede kommet langt med hensyn til å etablere ulike former for styringsnettverk som involverer aktører utenfor kommuneorganisasjonen, og det er stort rom for innovative løsninger innenfor dette samstyringsfeltet (Teigen, Aarsæther, & Ringholm, 2013). For å unngå at de folkevalgte får en tilbaketrukket eller marginalisert rolle, hevder Sørensen (2006), kan de i større grad oppfordres til å fasilitere, støtte og delta i tverrgående samarbeidsnettverk med andre aktører. Men hvorvidt lokalpolitikkerne ser et behov for å bringe ulike aktører sammen i et åpent og kreativt samarbeid, henger antakelig sammen med generelle politiske rolleforståelser og opplevde forventninger. Her har det også skjedd endringer med tiden.

Når det gjelder den politiske delen av kommuneorganisasjonen, ble det utover på 1990-tallet rettet oppmerksomhet mot formannskapetets og kommunestyrets rolle, der man forsøkte å få til en mer overordnet strategisk ledelse ved å gå bort fra detaljert sektororientert politikk. Tanken var blant annet å gjøre de ideologiske forskjellene mellom politiske partier mer synlige, og dermed gjøre det lettere for befolkningen å få oversikt i forbindelse med valg. Dette var inspirert av en liberal demokratisk modell, som fremhever viktigheten av konkurranse mellom forskjellige politiske interesser (Vabo, 2000). Den tradisjonelle oppfattelsen av politikere som «suverene beslutningstakere» på toppen av hierarkiet ble utfordret, og de folkevalgte skulle nå hovedsakelig utvikle og formulere langsiktige mål og visjoner, fremfor å beskjeftige seg med enkeltsaker og drift (Vabo & Stigen, 2003). Reformidéer fra NPM fikk med andre ord også påvirkning på rolleutformingen til de folkevalgte (Christensen et al., 2014). Det ble politikernes oppgave å være «styreledere» i kommune AS, og å jobbe for å fremme effektivitet og prestasjon ved å formulere og fastsette overordnede mål og økonomiske rammer for den kommunale virksomheten (Sørensen, 2006).

Situasjonen i kommunene i dag har ført til et nytt behov for hamskifte, men utviklingen i det politiske systemet har ifølge Klausen (2013) ikke klart å holde følge med den moderniseringen og profesjonaliseringen som har funnet sted i offentlig administrasjon. Teori om politisk lederskap er utviklet isolert fra teori om offentlig styring (Tucker, 1995), og det er mangel på teoretiske perspektiver som passer til den nye interaktive styringskonteksten, der det stilles andre krav og betingelser til de folkevalgte. Innsatsen for å styrke borgerdeltakelsen «do not square well with the traditional images of what it means to be a politician» (Agger, Sørensen, & Torfing, 2008, s. 23).

Det er behov for nye roller som tillater mer direkte interaksjon mellom folkevalgte og borgere, ettersom politisk lederskap «in the age of interactive governance» utøves gjennom kontinuerlig dialog og inndragelse av borgere og andre aktører i samskapt politikktutvikling (Ansell & Torfing, 2016; Sørensen & Torfing, 2016). Nye teoretiske bidrag på feltet fremhever et behov for å utvikle et «deliberativt politisk lederskap», som kan integrere borgernes input mer effektivt i det politiske lederskapet (Lees-Marshment, 2015). Sørensen (2017a) bruker begrepet «interaktivt politisk lederskap», og argumenterer for at de folkevalgte kan styrke, utvide og redefinere det politiske lederskapet gjennom metastyring av arenaer/nettverk, der ulike aktører samarbeider i produksjonen av innovative løsninger. Interaktivt politisk lederskap defineres som « ... the process through which politicians identify, define and solve important policy problems through sustained interaction with public and private actors that provide the input and support that they need to take the political community forward» (Sørensen & Torfing, 2018a, s. 308).

Ovennevnte bidrar til å illustrere hvordan diskusjonen om politikerrollen også har forandret seg. Der det tidligere f.eks. handlet om hvor mye de folkevalgte bør gå inn i konkrete enkeltsaker, eller om balansen mellom ordføreren og fritidspolitikerne, handler det i dag også om hvem de folkevalgte skal lage politikk sammen med, hvor tidlig lokalpolitikere skal komme på banen (finne løsninger selv eller prioritere mellom innsatser), samt om lokalpolitikere skal være spesialister eller generalister. Nye forventninger utvider eller tilpasses eksisterende roller, noe som gjør at nye roller eksisterer side om side med tradisjonelle politikerroller, som ombud, hestehandler og kompromissmaker (Vabo, 2002b).

Samtidig eksisterer de tre styringsforståelsene også parallelt, selv om de ofte fremstilles som idealmodeller knyttet til forskjellige rolleforståelser, logikker, demokratikonsepter mv., som vist i tabellen under (Torfing et al. 2016a; Guribye, 2016; Benington, 2011).

Tabell 4: Idealmodeller

Styring gjennom:	Hierarki (PA)	Marked (NPM)	Nettverk/partnerskap
Kommunen:	legal autoritet/ myndighet («kommune 1.0»)	organisasjon/ tjenesteleverandør («kommune 2.0»)	lokalpolitisk fellesskap/ demokratisk arena («kommune 3.0»)
Politikeren:	suveren beslutter	styreleder	interaktiv politisk leder
Politikernes oppgaver:	lage generelle regler og avgjøre saker på formelle møter	definere overordnede mål og rammer for virksomheten	lede det lokale politiske fellesskapet gjennom kontinuerlig dialog
Verdier:	nøytralitet og byråkrati	effektivitet og konkurranse	innovasjon og samarbeid
Befolkningen:	homogen	atomisert	mangfoldig
Innbyggerne:	klienter/brukere	kunder	aktive samfunnsborgere
Demokrati:	representativt	liberalistisk	deltakende

Formålet i avhandlingen er ikke å kartlegge hvilke roller som finnes blant politikerne i utvalgets kommuner, men i stedet å bruke de folkevalgtes rolleoppfatninger til å vurdere i hvilken grad bestemte teoretiske ambisjoner knyttet til idealmodellene samsvarer med empiriske observasjoner. Og i forlengelsen av dette drøfte om de folkevalgte er klare for «kommune 3.0». For å kunne belyse disse spørsmålene er det også relevant å tilføye noen teoretiske perspektiver på endringsprosesser i organisasjoner.

2.4.6 Institusjonelt perspektiv på endring

Institusjoner er systemer av etablerte regler og normer som strukturerer sosiale interaksjoner (Hodgson, 2006, s. 2), og innovasjon er rettet mot å endre eller rekonfigurere disse. Ifølge Thornton og Ocasio (2008) blir «the rules of the game» formet og skapt av institusjonelle logikker – og institusjonelle logikker, som konsept, egner seg godt til å analysere sammenhengen mellom institusjoner og legitimitetsgrunnlag (Friedland & Alford, 1991), f.eks. hvordan roller, normer/regler og kultur påvirkes og formes av hva som anses som rettmessig, rettferdig eller akseptert.

Det er forskjellige logikker knyttet til de tre ovennevnte idealmodellene. Hernes (1978) snakker om «det perfekte byråkrati», «det perfekte marked» og «det perfekte demokrati», og argumenterer for viktigheten av å studere samspillet mellom styringssystemene. Forholdet mellom dem har endret deres funksjonsmåte over tid, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at ulike verdier har blitt vektlagt forskjellig på ulike tidspunkter. Derfor er det viktig å studere hvordan idealmodellene fungerer sammen, fordi sosiale prosesser går på tvers av byråkrati, markeder og demokrati. For eksempel kan man se nærmere på hvordan implementeringen av NPM-reformer har ført til en større vektlegging av effektivitet og outputverdier i offentlig sektor, og hvilken betydning dette har for byråkratiet (PA).

De alternative idéstrømningene om interaktiv styring og samskaping er ikke noe nytt, men kan likevel forstås teoretisk som en konkurrerende institusjonell logikk til de to andre. Nye styringslogikker kan være både «fristende» og lovende – men kommer ofte i strid med gamle, institusjonaliserte logikker. Det er skrevet mye om dette i forskningslitteraturen. I avhandlingen er det relevant å nevne som en del av kommunekonteksten, siden det blant annet kan brukes til å drøfte i hvilken grad bestemte logikker oppfattes som mer moderne, riktig, naturlig eller bra enn andre. Og dette kan videre også forklare eventuell motstand mot nye idéer.

Institusjonelle logikker kan være både en kilde til stabilitet og et verktøy til forandringer. På den ene siden viser teoritradisjonen, i det som kalles «kulturperspektivet» (Christensen, Lægroid, Roness, & Røvik, 2009), hvordan selvfølgeliggjorte politiske arbeidsformer og prosedyrer opprettholdes til tross for at

det hverken fører til mer effektive eller mer demokratiske beslutninger. I stedet kan opprettholdelsen av bestemte institusjoner knyttes til «logikken om passende atferd» eller stivhengighet. Ifølge March og Olsen (1989) handler politikerne ofte ut fra hva de mener/oppfatter er passende atferd i rollen som folkevalgte beslutningstakere, fremfor å handle ut fra hva de mener fungerer best. Og teori om stivhengighet (Pierson, 2000) forklarer hvordan fortiden begrenser muligheten for å få til endringer, hvis det er svake insentiver for å endre.

Eksempelvis tenker mange politikere fire år om gangen på grunn av valgcyklusen, og de blir ikke direkte belønnet for å tenke samfunns- og politikktutvikling på en langsiktig måte. I stedet dreier det seg om å oppnå og vise konkrete resultater i en valgperiode for å øke sjansen for å bli gjenvalgt. Stivhengighet kan på denne måten også knyttes opp mot styringsforståelse: Offentlige reformaktiviteter har i flere årtier hovedsakelig vært innrettet mot å skape outputverdier. Positiv feedback (increased returns) øker den relative attraktiviteten til å velge samme sti i neste runde, og dermed er det større sannsynlighet for at kommunene velger å satse på innovasjoner som er rettet mot å skape effektivitet og resultater – fremfor demokratireformer som i større grad handler om inputsiden ved verdiskaping. Institusjonelle logikker opprettholdes til tross for at de kanskje hverken fører til bedre eller mer demokratiske beslutninger.

På den andre siden, sier ovennevnte lite om hvordan man skal få til endringer. Her kan «myteperspektivet» (Christensen et al., 2009) bidra ved å vise hvordan kommunenes overlevelse og virke i stor grad avhenger av legitimitet: De må leve opp til forankrede normer om god organisering og strukturering, noe som påvirkes av skiftende verdier i omgivelsene. Nye organisasjonsmodeller (eller rasjonalitetsmoter/-myter) oppstår og spres blant annet gjennom imitasjon (Meyer & Hammerschmid, 2006). Norske kommuner henter allerede adskillige modeller fra danske kommuner, f.eks. oppgaveutvalg.

Implementeringen av nye oppskrifter kan føre til at det stilles spørsmål ved tidligere regler/normer/roller, og endring kan på denne måten skje gjennom en «forskyvning». Det er ikke slik at eksisterende institusjoner blir erstattet med nye. I stedet, hevder Røvik (2010), adopterer og håndterer moderne organisasjoner mange (og tilsynelatende motstridende) idéstrømninger samtidig. Nye ting blir prøvd ut

innenfor gamle modeller (Streeck & Thelen, 2009), noe som forklarer hvorfor det oppstår visse spenninger mellom nye og gamle logikker. Både kultur og kognisjon er sentralt, fordi det handler om en rasjonalisering av regler som tas for gitt i moderniseringsprosesser.

Endringer i institusjonelle logikker kan ifølge Meyer og Hammerschmid (2006) måles ut fra i hvilken grad aktørene identifiserer seg med en sosial kategori, gitt av en bestemt logikk, når de skal konstruere deres selvpresentasjon. Å undersøke rolleoppfatninger og holdninger kan dermed være en måte å finne ut i hvilken grad det har skjedd en forskyvning eller ikke (i retning av en interaktiv styringslogikk) blant lokalpolitikere i utvalget. I avhandlingen gjøres dette ved å analysere de folkevalgte rolleoppfatninger opp mot bestemte konsepter og idéer knyttet til de tre ideallmodellene (tabell 4, s. 62). Dette kan videre brukes til å vise, forklare og drøfte spenninger mellom innovasjonstankegodset og den konkrete konteksten norske kommuner utgjør.

2.4.7 Oppsummering

I dette teoriavsnittet begynte jeg med å ta utgangspunkt i kommunenes verdigrunnlag, og hvordan dette har endret seg over tid. Kommunene skal løse stadig flere komplekse oppgaver, og dette skal gjøres i kombinasjon med økende forventninger fra befolkningen. Samtidig som frihetsverdien er under press fra sterk statlig styring og kontroll, har legitimitetsgrunnlaget også forandret seg på den måten at verdien av effektivitet (output) vektlegges mer enn verdien av demokrati (input). Behovet for nye former for borgerinndragelse skyldes også utfordringer knyttet til endringer i partienes funksjon og borgernes deltakelsesmønstre.

Tidligere forskning på innbyggermedvirkning stammer hovedsakelig fra en plankontekst – og selv om det i denne teoritradisjonen argumenteres for å transformere medvirkningen slik at borgerne gis reelle innflytelsesmuligheter, tas det som regel kun sikte på informasjon og konsultasjon når kommunene inviterer innbyggerne inn. Demokratiske innovasjoner er sjelden rettet mot å legge til rette for samstyring eller samskapt politikutvikling, noe som begrunnes ut fra bekymringer om at styrket borgerdeltakelse kan svekke rammene for det representative

demokratiet. Samtidig er det jo nettopp bekymringer for tilstanden til det representative demokratiet som driver frem behovet for nye og mer deltakende demokratiformer.

I takt med utviklingen har de faglige oppfatningene av hva politikerne skal drive med endret seg både nasjonalt og internasjonalt. Mens de folkevalgte i PA-logikk kan betraktes som suverene beslutningstakere på toppen av hierarkiet, har NPM-logikk bidratt til å utvide rolleforståelsen slik at det også forventes at politikerne kan agere som strategiske overordnede styreledere i den kommunale virksomheten. I bevegelsen mot en interaktiv styringslogikk stilles det igjen andre krav og forventninger, der de folkevalgte forventes å også kunne ta rollen som interaktive politiske ledere som utøver lederskap gjennom kontinuerlig inndragelse og dialog med borgerne. De tre idealmodellene har ulike syn på kommunen og på innbyggerne, i tillegg til å vektlegge forskjellige verdier og demokratikonsepter.

Man kan også snakke om at det er knyttet bestemte institusjonelle logikker til hvert styringsparadigme, og dette perspektivet kan brukes til å vise hvordan logikkene er motstridende og dermed ofte kommer i spenning eller konflikt med hverandre. Logikkene kan være en kilde til stabilitet, blant annet ved at de skaper stivhengighet eller påvirker hva som betraktes som «passende atferd». Men det kan også skapes endringer f.eks. ved at kommunene implementerer nye organisasjonsoppskrifter, i og med at dette kan føre til at det begynner å bli stilt spørsmål ved eksisterende rasjonalitetsmoter eller -myter. Tilføyelsen av et institusjonelt perspektiv i avhandlingens analyse og diskusjon kan dermed både gi forklaringer på motstand mot endring, og peke på muligheter for hvordan man kan overkomme eller hanskes med motstanden gjennom å skape gradvise forskyvninger.

2.5 Analytisk tilnærming

De ovenstående hovedavsnittene utgjør det teoretiske rammeverket i avhandlingen. Jeg vil nå gjøre rede for hvordan jeg analytisk kople sammen de teoretiske perspektivene med den empiriske undersøkelsen.

2.5.1 Teoretisk bakteppe

Jeg henter begreper fra to litt ulike teoritradisjoner, som begge leverer argumenter for demokratisk innovasjon i forståelsen nye institusjoner og/eller prosesser rettet mot å styrke eller utdype borgerdeltakelsen. Før jeg kopler dette nærmere opp mot avhandlingens problemstilling og forskningsspørsmål, vil jeg først kort oppsummere essensen i teoriene jeg har presentert.

Det innovasjonsteoretiske perspektivet begrunner behovet for styrket borgerdeltakelse i politiske prosesser overveiende instrumentelt, gjennom argumenter om at innovasjoner oppstår i selve møtet mellom ulike aktører med forskjellige kunnskaper, ressurser, evner osv. – og at samarbeid og gjensidig læring (at alle ressurser blir anerkjent og brukt) derfor er sentralt. Folkevalgte i en kommune klarer ikke å komme frem til innovative politiske løsninger på egen hånd, noe som fordrer økt mobilisering av borgerne for å løse offentlige utfordringer. De formelle politiske strukturene understøtter imidlertid ikke samarbeid mellom politikere og eksterne aktører, og at det kan være vanskelig for de folkevalgte å adoptere nye roller. Samarbeidsdrevet politikkinnovasjon kan derfor være avhengig av andre innovasjoner i politiske prosesser og/eller institusjoner (Sørensen, 2016b, 2017b; Sørensen & Torfing, 2011a; Torfing et al., 2014; Waldorff et al., 2014).

Det demokratiteoretiske perspektivet tilføyer en annen type argumenter i diskusjonen, som på den ene siden handler om borgerdeltakelsens ekspressive funksjoner og egenverdi, og på den andre siden handler om den demokratiske kvaliteten ved nåværende institusjoner. I tillegg leder et demokratiperspektiv også til spørsmål om makt: hvem styrer/bestemmer, hvem definerer verdier, hvem deltar, på hvilken måte, mv. Fra denne teoribolken er det spesielt forståelsen av borgerinndragelse i ulike demokratisyn, samt realiseringen av forskjellige demokratiske goder, jeg velger å undersøke nærmere i analysen, ettersom dette f.eks. også antas å kunne påvirke institusjonelle designvalg (Fung, 2006; Geißel, 2013; Pateman, 1970; Smith, 2009). Tabellen under oppsummerer noen av de teoretiske argumentene for demokratisk innovasjon.

Tabell 5: Oppsummering av teoretiske argumenter

Argumenter	Innovasjonsteori	Demokratiteori
Bygger på	Et relasjonelt og samarbeidsdrevet innovasjonsperspektiv - fremhever potensialet i selve møtet mellom ulike heterogene aktører i samskaping av politikk	Et integrativt og deltakende demokratiperspektiv - fremhever at det må finnes reelle muligheter for at borgerne kan få innflytelse (maktdeling)
Rasjonale	«Administrativt effektiviseringsrasjonale»: Flere aktører kan trekkes inn i politikktviklingsprosesser og bidra til felles løsning av komplekse problemer og utfordringer	«Demokratisk revitaliseringsrasjonale»: Deltakelse har en egenverdi, og demokratisk innovasjon kan være en løsning på demokratisk underskudd – og et mål i seg selv
Demokratisk innovasjon	Et strategisk verktøy rettet mot å styrke innovasjonskapasiteten (public value – innhold)	Et normativt ideal rettet mot å styrke demokratiet (public value – prosess)
Co-governance-innovasjon	En effektiv måte å utvikle nye, treffsikre og innovative politiske løsninger på	En måte å gjøre politiske institusjoner og/eller prosesser mer demokratiske på

Med utgangspunkt i den presenterte teoretiske idéen om co-governance, dreier det seg om å endre den tradisjonelle måten å tenke på når det gjelder borgerdeltakelse. Mens Arnstein (1969) fokuserer på å skape demokratiske betingelser som gjør det mulig for «vanlige» borgere å frigjøre seg og styre seg selv, uten statlig involvering (empowerment og self-government), handler debatten i dag om å skape gode betingelser for samarbeid – ettersom enkeltaktører ikke besitter nødvendig kunnskap, ressurser og ekspertise til å styre på egen hånd i et komplekst og fragmentert samfunn. Torfing et al. (2016b, s. 11) foreslår derfor å lage en ny deltakelsesstige, som dreier seg *både* om å styrke borgernes demokratiske innflytelsesmuligheter, og om å fremme effektive løsninger på kollektive problemer: «The final rung is when relevant and affected actors from the public and private sector participate in institutional arenas that facilitate collaborative innovation based on joint agenda-setting and problem definition, joint design and testing of new and

untried solutions, and coordinated implementation drawing on public and private solutions.» Forskerne poengterer at dette er det ultimate målet for samskaping i offentlig sektor.

I avhandlingen argumenteres det for at co-governance-innovasjon kan være en aktuell måte å fornye det politiske arbeidet på i norske kommuner, fordi det kan gjøre det mulig for lokalpolitikere å trekke veksler på flere ressurser og perspektiver i problemdefinering og utforskning av løsninger: For å vite hva offentligheten verdsetter (PV-innhold), er det behov for demokratiske institusjoner som fremmer dialog og deltakelse (PV-prosess). Denne type demokratisk innovasjon kan i teorien understøtte politiske ledelsesfunksjoner ved å gjøre de folkevalgte i stand til å treffe bedre beslutninger, samtidig som styrket/utdypet borgerdeltakelse også kan ha andre demokratiske gevinster i form av sosial kapital, tillit, rettferdighet osv.

De teoretiske ambisjonene i innovasjonstankegodset er med andre ord meget høye(!), og forskning viser at det i praksis er adskillige utfordringer knyttet til idéen om å trekke borgere mer aktivt inn i politiske beslutningsprosesser. Dessuten er det de folkevalgte selv som må beslutte om og hvordan det skal jobbes med demokratisk innovasjon, og som nevnt i introduksjonen kan deres holdninger og rolleoppfatninger derfor ha avgjørende betydning for betingelsene for å få til endring.

2.5.2 Analyseramme

Et hovedargument i innovasjonsteori er at heterogenitet skaper muligheter for synergi – og at involvering av flere forskjelligartede aktører potensielt sett kan fremme offentlig innovasjon. Teoriene refererer imidlertid sjelden til demokratiteori. Den demokratiske kvaliteten tas for gitt, til tross for at demokratiteori viser at det er adskillige utfordringer knyttet til idéen om å supplere den representative modellen med mer direkte eller deltakende demokratiformer. Lokalpolitikere har også en viktig rolle i innovasjonsinnsatsen, men deres perspektiv mangler ofte i debatten.

Den overordnede hensikten med avhandlingens studie er å belyse og drøfte betingelsene for co-governance-innovasjon ut fra politikernes holdninger (figur 2, s. 11). Institusjonelle betingelser kan på den ene siden dreie seg om formelle regler, som

nedfelte bestemmelser i kommuneloven om møteprinsipper, møteoffentlighet, prosedyreregler, avstemninger osv. På den andre siden kan det omhandle sosiale normer og regler for atferd i kommunestyret, inklusiv kulturelle forestillinger om hvordan politiske møter skal avholdes, hva de skal inneholde, hvem som skal delta, måten man snakker på osv.

Det tas utgangspunkt i forståelsen av innovasjon som intensjonelle endringer i institusjoner og/eller prosesser, noe som gjør det relevant å begynne med å se nærmere på hvordan situasjonen beskrives av de folkevalgte. Derfor velger jeg i første forskningsspørsmål (FS1) å fokusere på lokalpolitikernes opplevde behov for demokratisk innovasjon ved å undersøke om deres ønsker om endringer går i retning av de teoretiske ambisjonene. Avhandlingen fokuserer eksplisitt på demokratisk innovasjon som er rettet mot å styrke eller utdype borgernes rolle i offentlig styring og politikktutvikling, derfor er det et sentralt spørsmål hva de folkevalgte selv tenker om dette.

Det andre forskningsspørsmålet (FS2) har til hensikt å undersøke hvilke muligheter og/eller utfordringer de folkevalgte opplever er knyttet til idéen om å gjøre en intensjonell innsats for å styrke borgernes deltakelse i kommunalpolitiske prosesser. For å undersøke dette, velger jeg å ta utgangspunkt i de presenterte demokratiske kriteriene for innovasjon (tabell 3, s. 36). Smith (2005) har forsket på dette internasjonalt, og funnet at det er manglende vilje til å prøve ut «dypere» former for deltakelse som gir borgere mer direkte og signifikant innflytelse. I Norge har deltakerdemokratiet imidlertid alltid hatt en sterk plass i den politiske kulturen, noe som kan gjøre norske lokalpolitikere mer positivt innstilt enn folkevalgte i andre land.

Mye av innovasjonstankegodset dreier seg om at de folkevalgte med fordel kan ta en mer aktiv rolle i utviklingen av innovative politiske løsninger i samarbeid med andre aktører. Dette gjør det relevant å se nærmere på de folkevalgtes egne rolleoppfatninger i det tredje forskningsspørsmålet (FS3). Med utgangspunkt i presentert teori kan man spesifisere ulike rolleforventninger knyttet til de tre teoretiske idealmodellene for styring (tabell 4, s. 62). I besvarelsen av avhandlingens tredje forskningsspørsmål søkes det etter samsvar mellom disse idealmodellene og empiriske observasjoner. Denne analytiske tilnærmingen bygger på det Blatter og

Blume (2008) kaller for en kongruensanalyse, noe jeg vil forklare nærmere i neste kapittel.

Det er ikke snakk om en analyse av konkrete politiske eller demokratiske innovasjoner, men i stedet om innovasjon som et teoretisk tankegods (eller en abstrakt idé). Tabell 6 oppsummerer analysestrukturen i avhandlingen.

Tabell 6: Analysestruktur og operasjonalisering

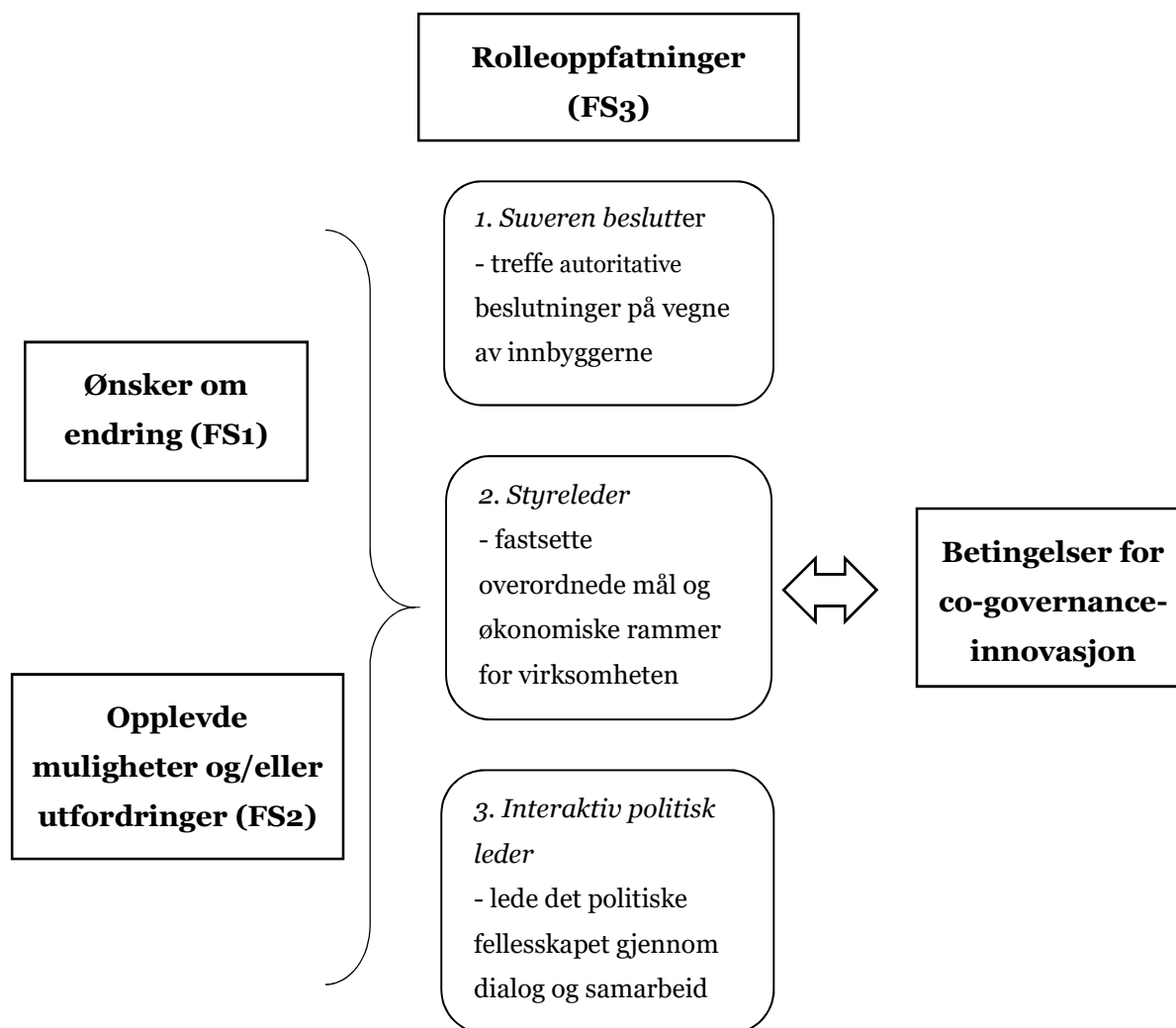
Forskningsspørsmål (FS)	Teoretiske begreper	Operasjonalisering
<i>1. Går de folkevalgte ønsker om endringer for det politiske arbeidet i retning av de teoretiske ambisjonene om styrket/utdypet borgerdeltakelse?</i>	Innovasjon i politiske institusjoner (rammebetingelser, kultur/roller) og/eller i politiske prosesser (arbeidsformer/rutiner)	Erfarne politikeres fortellinger om opplevde utfordringer, handlingsrom og tanker om ønskede endringer
<i>2. Hvilke muligheter og/eller utfordringer opplever de folkevalgte er knyttet til borgerdeltakelse?</i>	Demokratiske kriterier:	
	1. Inkludering	Politikernes oppfatninger av hvilke aktører det er mulig å trekke inn i politiske prosesser
	2. Folkelig kontroll	Graden av innflytelse politikere mener kan gis til borgerne
	3. Opplyst medborgerskap	Politikernes vektlegging av deliberasjon og debatt
<i>3. Samsvarer de folkevalgtes rolleoppfatninger med</i>	Teoretiske idealmodeller:	
	1. Hierarkisk logikk (PA) – representativt demokratikonsept	Politikere er valgt til å treffe autoritative beslutninger om fordelingen av verdier i

<i>forventningene om et utvidet deltakerdemokrati?</i>		samfunnet på vegne av innbyggere
	2. Konkurranselogikk (NPM) – liberalistisk demokratikonsept	Politikerne er valgt, gjennom partipolitisk konkurranse, til å fastsette overordnede strategiske mål og økonomiske rammer for offentlig sektors virksomhet
	3. Samarbeidslogikk (interaktiv styring) – deltakende demokratikonsept	Politikerne er valgt til å lede det politiske fellesskapet og utvikle robuste løsninger gjennom kontinuerlig dialog og samarbeid med innbyggere

I avhandlingen argumenterer jeg for at iverksetting av «kommune 3.0» forutsetter en aksept for samskaping i ordets rette forstand: Lokalpolitikere må både ønske og oppleve et behov for å invitere innbyggere inn i et tillitsbasert samarbeid som innebærer en viss grad av delt beslutningsautoritet. Og motsatt kan manglende aksept for denne form for maktdeling i prosessene være en forklaring på motstand eller manglende endring. Det er med andre ord et utgangspunkt for analysen at de folkevalgte holdninger kan brukes til å forklare retningen innovasjonsforsøkene i utvalgets kommuner tar.

Analyserammen kommer til å se ut som vist i figuren under.

Figur 7: Analyseramme



Svarene på forskningsspørsmålene brukes til å bestemme i hvilken grad bestemte teoretiske forventninger stemmer overens med casene som undersøkes. Og funnene fra analysen danner bakgrunnen for en samlet diskusjon angående hvordan de folkevalgtes rolleoppfatninger og holdninger påvirker betingelsene for demokratisk innovasjon i norske kommuner. Det gir et situasjonsbilde, og noen «lokale forklaringer», som vurderes og diskuteres nærmere i drøftingskapittelet. Før jeg går inn på selve analysen, vil jeg i neste kapittel presentere avhandlingens forskningsdesign og metode.

3. Forskningsdesign og metode

3.1 Metodologisk tilnærming

Når det gjelder valg av design og metoder i et forskningsprosjekt, innebærer det adskillige beslutninger som må gjøres eksplisitte for å åpne opp for kritisk evaluering av de ulike elementene. Designet refererer til prosessen som kopler forskningsspørsmål, empiriske data og konklusjoner sammen. I dette kapittelet vil jeg presentere hvordan jeg har gått frem, og begrunne valgene jeg har tatt med hensyn til vitenskapsteoretisk posisjon, forskningsstrategi, utvalg og metoder, samt si litt om noen styrker og svakheter knyttet til disse valgene. Men først vil jeg presentere bakgrunnen og det opprinnelige utgangspunktet for den empiriske studien.

3.1.1 Bakgrunn og utgangspunkt

Prosjektet stammer fra en innovasjonskontekst. Gjennom «Nasjonal innovasjonsskole for kommunesektoren»⁶ fikk Høgskolen i Lillehammer kontakt med tre norske kommuner som hadde et uttalt ønske om å jobbe aktivt med politisk innovasjon. Dette ønsket kan i stor grad sies å være en følge av danskenes innsats på området, der det allerede prøves ut (og forskes på) ulike konkrete tiltak og initiativer. Danmark blir sett på som et nordisk foregangsland, og adskillige norske kommuner henter inspirasjon fra nabolandet. I tillegg har det danske forskningsmiljøet med Eva Sørensen og Jacob Torfing i spissen gitt betydelige bidrag til forskningsdebatten. Det var derfor interessant å planlegge og gjennomføre et prosjekt som kunne utforske beslektede spørsmål i Norge.

Da jeg begynte som doktorgradsstipendiat i januar 2015, var det allerede opprettet dialog mellom høgskolen og kommunene, og KS hadde sagt seg villig til å støtte et prosjekt om politisk innovasjon. En fjerde kommune sendte en direkte henvendelse med et ønske om å også få lov til å delta. Utgangspunktet for prosjektet var et åpent

⁶ Et kurs utviklet av Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen i Gjøvik på oppdrag fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

spørsmål om aktuelle behov for fornyelse av det politiske arbeidet og/eller politikerrollen i norske kommuner, og hvordan dette eventuelt kan gjøres i denne konteksten.

Prosjektet ble forankret i kommunestyret gjennom avholdte møter med formannskapene i løpet av sommeren 2015. Siden politisk innovasjon er noe relativt nytt, og noe som ikke alle har et kjennskap eller forhold til, ble det vurdert som hensiktsmessig å utforme prosjektet slik at det skulle inneholde en viss grad av opplæring av de folkevalgte. En professor innen innovasjonsfeltet, jeg kaller ham for «fageksperten», tilbød seg å stille som fasilitatorstøtte i en oppstartsperiode – for å gi lokalpolitikere idéer, innspill og kunnskap om temaet, blant annet med konkrete eksempler fra danske kommuner. Vedkommende hjalp til i planleggingen av et antall seminarer/ opplæringsdager som bestod av muntlige innlegg fra ulike fagpersoner (inkludert ham selv), gruppearbeid og plenumsdiskusjoner.⁷

Den opprinnelige planen var at kommunene etter oppstartsperioden selv skulle utvikle og prøve ut nye konkrete tiltak på egen hånd, og at min rolle som stipendiat skulle være å følge disse prosessene over tid. Det viste seg imidlertid at ting gikk tregt, og at de gjennomførte seminarene ikke ble etterfulgt av nye initiativer i tidsperioden jeg hadde til rådighet. Den empiriske studien tok dermed en litt annen retning underveis, noe som også gjorde at den teoretiske innfallsvinkelen og problemstillingen endret seg på bakgrunn av empiriske inntrykk og erfaringer fra kommunene.

Selv om noen av prosessene pågikk over en lengre tidsperiode, ble kommunene værende i en type oppstartsfase med diskusjoner om hva som eventuelt kan være mulig og/eller ønskelig å prøve ut i fremtiden. Det utviklet seg aldri til konkrete politiske innovasjonsprosesser, og dette førte til at forskningsinteressen min i stedet ble vendt mot selve møtet mellom det presenterte innovasjonstankegodset og de folkevalgtes holdninger og rolleoppfatninger. I tankegodset pekes det på et innovasjonsfremmende potensial i det å «åpne opp» for bredere involvering av flere aktører i løsningen av komplekse, offentlige utfordringer. Til tross for at norske

⁷ Viser også til Vedlegg 5: Orientering om bi-veileders rolle.

kommuner i teorien er en rimelig kontekst å gjøre dette i, og kommunene alltid har hatt en sentral rolle i demokratisk fornyelsesarbeid, ga empiriske funn inntrykk av at institusjonelle betingelser i stor grad påvirker lokalpolitikernes syn på hva som er mulig og/eller ønskelig. Avhandlingens endelige problemstilling ble derfor: Gir norske lokalpolitikeres holdninger til borgerdeltakelse grobunn for demokratisk innovasjon?

3.1.2 Vitenskapsteoretisk posisjon og forskningsstrategi

Det ligger bestemte ontologiske og epistemologiske antakelser bak ethvert forskningsdesign. Selv om dette ofte er underforstått, er det viktig å tydeliggjøre hvilket syn man har på virkeligheten og på kunnskap, siden det danner pilaren for den analytiske innfallsvinkelen.

Med utgangspunkt i avhandlingens problemstilling velger jeg å plassere meg i den sosialkonstruktivistiske tradisjonen. «Konstruktivisme» henviser til det synspunktet at virkeligheten i større eller mindre grad er formet eller skapt gjennom måten vi tenker og taler om den på (Kjørup, 2001). Den sosiale virkeligheten kan derfor heller ikke studeres «objektivt» som den er, men må i stedet studeres som den fremtrer for oss, i og med at perspektivet til den som observerer alltid er situert (Danermark, Ekström, Jakobsen, & Karlsson, 2003; Moses & Knutsen, 2012).

Men hvis det som følge av dette ikke finnes noen «sannhet» om sosiale fenomener, fordi mennesker opplever og fortolker dem forskjellig, hva er da det erkjennelsesteoretiske kriteriet – hvis alle mennesker har ulike konstruksjoner av den sosiale virkeligheten? Svaret på dette er ifølge Kjørup (2001, s. 15) at man ikke er forpliktet til å tilkjenne konstruksjonene samme status og verdi: «Vi kan nemlig ikke unddrage os forpligtelsen til at skelne mellem sande og falske konstruktioner, og til at prøve at give så korrekte beskrivelser af verden som muligt.» Det er derfor et spørsmål om pålitelighet og gyldighet, noe jeg vil komme nærmere inn på i avsnitt 3.2.3.

Ettersom oppfattelser og forståelser av virkeligheten er et produkt av sosiale interaksjoner, er det hensiktsmessig å studere hvordan mennesker konstruerer sine realiteter gjennom interaksjon og samhandling med andre mennesker. Et sosialkonstruktivistisk

perspektiv anerkjenner at implisitte sosiale normer og regler påvirker menneskelig atferd og sosialt liv, noe som er viktig for å kunne studere institusjonelle betingelser: Selv om noe ikke alltid kan artikuleres eller forklares eksplisitt, er det ikke ensbetydende med at det er mindre viktig (Benton & Craib, 2011). I avhandlingen er dette et sentralt poeng – at de folkevalgtes holdninger til borgerdeltakelse er påvirket og dannet av sosiale institusjoner, samtidig som aktørene også selv bidrar til å opprettholde eller skape nye institusjoner. Enkeltpolitikeren har således egne konstruksjoner av den sosiale virkeligheten, samtidig som det kan finnes mønstre imellom politikerne, i og med at de er en del av en sosial gruppe med en kollektiv identitet.

Når mennesker betraktes som reflekterende vesener som selv skaper deres sosiale virkelighet, handler kunnskap om å forstå aktørenes perspektiver (Danermark et al., 2003). Det er derfor også *opplevelsen* til de folkevalgte som er interessant i denne studien, noe som gjør det relevant å velge en kvalitativ tilnærming. I kvalitativ forskning er målet å komme frem til en dypere innsikt og forståelse, en «overskridende erkjennelse», gjennom dybdeboring, nærhet og fleksibilitet (Repstad, 1984). Sosiale fenomener studeres i deres naturlige setting «attempting to make sense of, or interpret, phenomena in terms of the meanings people brings to them» (Denzin & Lincoln, 2011, s. 3). I avhandlingen ser jeg på både «hva»-, «hvordan»- og «hvorfor»-spørsmål knyttet til temaet, med det formål å levere bidrag til en samfunnsvitenskapelig debatt på bakgrunn av det empiriske materialet.

Forskerens påvirkning og nærheten til det som forskes på, er en klassisk problemstilling. Skjervheim (1996) argumenterer for at man som forsker må delta og la seg engasjere, og gjennom refleksjon finne seg selv i en situasjon. For motsatt kan det være problematisk hvis forskeren objektiverer andre mennesker og samfunnet, ettersom man på denne måten setter seg selv utenfor. Selv om jeg ønsker å ha en erfaringsnær tilnærming, er det ikke ensbetydende med at jeg skal «go native» og gjøre lokalpolitikernes synspunkter til mine egne. Men jeg må anerkjenne at jeg – også som tilskuer – er en del av det sosiale feltet.

Når det gjelder forskningsstrategi, er det ikke uvanlig å ha en eksplorerende (utforskende) tilnærming til problemstilling og forskningsspørsmål. Kvalitativt orienterte forskere trenger ikke å ha et fast opplegg, og de må ofte være villig til å

endre både hypoteser, teorier og metoder underveis (Wadel, 1991). Det er imidlertid uenighet om hvilken betydning spørsmålet og avgrensingen av teori og begreper skal ha før oppstart (Fangen, 2010). Mens forskeren i en induktiv strategi gjør alt for å innta en nøytral og objektiv observatørposisjon (starte med «blanke ark»), anerkjennes det i en deduktiv strategi at det alltid ligger teoretiske erfaringer i bunn, og at observasjoner aldri er forutsetningsløse. I avhandlingen anvendes en abduktiv forskningsstrategi, som har et mer refleksivt syn på forskeren (Blaikie, 2010): Som forsker bidrar jeg til meningskonstruksjonen og påvirker den fortellingen som skapes.

Målet i abduksjon er å vise hvordan noe *kan* henge sammen, og dette innebærer: «...an interest in problematizing and rethinking dominating ideas and theory, when empirical impressions encourage such need for novel thinking» (Alvesson & Kärreman, 2007, s. 1269). Vitensproduksjonen går frem og tilbake, som en pendling mellom teori og empiri, og abduksjon inkluderer dermed elementer av både induksjon og deduksjon. I avhandlingen har datainnsamling og analyse vært en kontinuerlig prosess: Før oppstart hadde jeg allerede utledet visse forventninger ut fra teori om blant annet interaktiv styring og samarbeidsdrevet politikkinnovasjon (inspirert av Sørensen & Torfing), og disse ble «testet ut» i møtet med empirien. Empiriske funn førte til endringer i teoretiske og analytiske kategorier, og motsatt har kategoriene og begrepsrammene også påvirket måten jeg har betraktet og fortolket empirien på. I analysen kommer dette blant annet til uttrykk ved at observasjoner av det som skjedde i utvalgets kommuner, ikke stemte overens med forventningene jeg hadde utledet på forhånd – om at det skulle utvikle seg til å bli en studie av konkrete, innovative politikktvklingsprosesser.

Retningen innovasjonsprosjektet tok i praksis, gjorde at forskningsinteressen min ble vendt mot selve møtet mellom nye ideer og eksisterende institusjoner (betingelser), og sammen med funn i det empiriske materialet fra kartleggingsintervjuene førte dette i neste hånd til nye teoretiske perspektiver og nye forskningsspørsmål. F.eks. virket ikke de demokratiske dimensjonene ved politisk innovasjon til å ha noen nevneverdig betydning i begynnelsen, hverken for kommunene eller for fageksperten. Det var først underveis, og i etterkant av avholdte opplæringsdager og -seminarer, at demokratiforståelsen viste seg å være et sentralt element i forklaringene. Og dette påvirket innholdet i oppfølgingsintervjuene, analysen av dem og den overordnede

problemstillingen. De teoretiske antakelsene som lå til grunn angående mulighetene for å fornye det politiske arbeidet, bidro også til å validere casestudie som design.

3.1.3 Casestudie-tilgang

Den empiriske studien ble utformet som en casestudie. En case er «(...) an instance of a class of events» (George & Bennett, 2005, s. 17), og casestudier gjør det mulig å utvikle dybdebeskrivelser og -analyser for å komme frem til en detaljert forståelse av et eller flere caser (Creswell, 2013). Dette kan være fordelaktig å bruke når man har lite kontroll over hvordan hendelser og prosesser utvikler seg, eller når hensikten er å klargjøre teorier/begreper eller gripe aktørenes perspektiv (Fangen, 2010). Kunnskapen man kommer frem til, er praktisk og kontekstavhengig, men nærheten til livssituasjoner i det virkelige liv gir et nyansert bilde av verden (Flyvbjerg, 2006). Det er en type dybdekunnskap man tilegner seg gjennom casestudier: Det gir et «rikt råmateriale» som kan brukes til å avansere teoretiske idéer (Ragin & Amoroso, 2011, s. 115), og selv om samfunnsvitenskapelige teorier er mer tidsbundne og provisoriske, kan de likevel føre til betydningsfull, kumulativ kunnskapsutvikling (George & Bennett, 2005). En casestudie fungerer som et slags eksperiment for å undersøke hva som gjelder i praksis.

I avhandlingens studie representerer casene et forsøk på å få til endringer i politiske arbeidsformer i et utvalg norske kommuner. Casene er valgt på bakgrunn av kommunenes egne ønsker om å jobbe aktivt med politisk innovasjon, og jeg har dermed det Flyvbjerg (2006) kaller for «kritiske caser». Det dreier seg om fire norske kommuner, som selv tok kontakt med en forskningsinstitusjon for å få hjelp til å jobbe med politisk innovasjon, noe som skapte forhåndsforventninger om at kommunene hadde et opplevd behov for endring, samt en stor grad av åpenhet overfor innovasjon. Denne casemetoden, som også kan kalles for «crucial» eller «most-likely», er ifølge Gerring (2007) nyttig å bruke til å bekrefte eller avkrefte en gitt hypotese, f.eks. ved å vise at en bestemt teoretisk antakelse fungerer (eller ikke) i opplagte tilfeller. En kritisk case gjør det mulig å trekke logisk deduksjon av typen «If this is (not) valid for this case, then it applies to all (no) cases» (Flyvbjerg, 2006, s. 230). Men selv om kommunene som organisasjoner kan sies å være kritiske eller «crucial», ettersom de selv tok kontakt med høgskolen for å få hjelp, er det imidlertid ikke ensbetydende med

at politikerne (informantene i studien) er åpne for innovasjon. I avhandlingen inkluderes dette som en forklaring i analysen på den måten at det kan være et misforhold mellom enkeltaktørens ønsker, sammenlignet med det kommunen gir uttrykk for å ønske som helhet.

Blatter og Blume (2008) bruker betegnelsen «kongruensanalyse» om den tilgangen til casestudier jeg bruker i avhandlingen, når jeg trekker slutninger ut fra i hvilken grad teoretiske forventninger sammenfaller (eller ikke) med konkrete empiriske observasjoner. Jeg har i møtet med empirien testet ut teoribaserte antakelser, samtidig som jeg har etablert nye antakelser underveis etter hvert som jeg har blitt kjent med det empiriske materialet. Denne tilnærmingen krever at man reflekterer mye over sammenhengen mellom abstrakte konsepter og konkrete observasjoner, noe som kan gjøres både deduktivt og induktivt: «Deductively, the researcher generates ex-ante predictions about what observations of the world will appear according to these theories. Inductively, the researcher reflects on which theory makes (more) sense for a specific observation» (Blatter & Blume, 2008, s. 325).

Kongruensanalyse er avhengig av anvendelsen av et bredt spekter av teoretiske «briller», ettersom hovedkontrollmekanismen er konkurranse mellom forskjellige teoretiske antakelser eller idealmodeller. George og Bennett (2005, s. 181) beskriver fremgangsmåten slik: «The analyst first ascertains the value of the independent variable in the case at hand and then asks what prediction or expectation about the outcome of the dependent variable should follow from the theory. If the outcome of the case is consistent with the theory's prediction, the analyst can entertain the possibility that a causal relationship may exist». De viktigste observasjonene er de som diskriminerer mellom rivaliserende teorier (Blatter & Blume, 2008). Disse kravene følges ikke på en rigid måte, men brukes i en mer moderat variant.

I avhandlingen har jeg etablert tre teoretiske idealmodeller ut fra ulike styringsforståelser (tabell 4, s. 62). De folkevalgtes *holdninger* til borgerdeltakelse er den uavhengige variabelen, og med bakgrunn i presentert teori kan det argumenteres for at politikerne med fordel kan ta en rolle som interaktive politiske ledere. Iverksettingen av «kommune 3.0» forutsetter en aksept for maktdeling (samstyring), noe som da er verdien av den uavhengige variabelen. Det vil si at det er behov for en

bestemt type holdning – positiv til borgerdeltakelse – for å få til *demokratisk innovasjon*, som er den avhengige variabelen. Analysen av forskningsspørsmålene brukes til å bestemme hvilken av ideallmodellene som passer i de casene jeg undersøker, og dette kan på denne måten forklare utfallet av den avhengige variabelen (endring eller motstand mot endring).

Empiriske funn fra kongruensanalyser er spesielt hensiktsmessig å bruke til å modifisere eller utvide teorier med, siden det er tydelig koplet opp mot bestemte teoretiske rammer og konsepter, i tillegg til å fremheve viktigheten av kampene mellom disse (Blatter & Blume, 2008, s. 344). Analysen har således som ambisjon å undersøke i hvilken grad empiriske funn sammenfaller (eller ikke) med rivaliserende teorier.

3.2 Innsamling og bearbeiding av empirisk materiale

Mens de foregående avsnittene dreier seg om den mer overordnede metodologiske tilnærmingen, vil jeg nå gå nærmere inn på utvalg og konkrete metoder i den empiriske studien, i tillegg til å forklare hvordan jeg har gått frem i selve analyseprosessen.

3.2.1 Utvalg og metoder

Fire kommuner ble som sagt valgt på bakgrunn av deres ønske om å delta i et politisk innovasjonsprosjekt.

Kommune A er blant Norges største kommuner med over 100 000 innbyggere. Det er en «bykommune» med et rikt og velfungerende næringsliv. Kommunen er kjent for å ha god politisk og økonomisk styring, og befolkningen regnes generelt som ressurssterke med høyt utdanningsnivå. I tillegg har kommune A rykte for å være flinke på innovasjon; de har en egen innovasjonsstrategi, og innovasjon er et uttalt hovedmål i kommuneplanen deres. Politisk er det Høyre som har makten.

Kommune B er en middels stor kommune med rundt 15 000 innbyggere. Det er en utpreget «jordbrukskommune». En stor andel av innbyggerne er bønder, og det er et

generelt lavt utdanningsnivå i befolkningen. Arbeiderpartiet sitter ved makten her. Jordbrukskommunen har i likhet med de andre av utvalgets kommuner hatt deltakere på den nasjonale innovasjonsskolen, og spesielt prosjektansvarlig beskrives som en sentral drivkraft for det kommunale innovasjonsarbeidet. Det var også han som hadde spurt fageksperten om muligheten for å delta i prosjektet om politisk innovasjon.

Kommune C er størrelsesmessig litt under gjennomsnittet med rundt 9 000 innbyggere. Det er en typisk «pendlerkommune», hvor en stor andel av innbyggerne jobber utenfor kommunens grenser. Arbeiderpartiet sitter ved makten også her. Kommune C hadde blitt valgt av Fylkesmannen til å delta i en nasjonal pilot (i samarbeid med en nabokommune) med et formål om å bruke kommunereformen som motor for utvikling og innovasjon. Prosjektet om politisk innovasjon ble definert som et delprosjekt i piloten under navnet «Politikerrollen». Målet for delprosjektet var å bevisstgjøre de folkevalgte med hensyn til rollen som «innovasjonspolitiker», skape et godt innovasjonsklima i politiske organer, samt å involvere politikerne i alle faser av arbeidet med en langsiktig innovasjonsstrategi. Siden prosjektet gikk på tvers av kommunegrensen, deltok nabokommunen også på gjennomførte opplæringsdager, men i observasjonene er det kun sett på politikerne fra pendlerkommunen.

Kommune D er en liten «bygdekommune» med under 4 000 innbyggere. Kommunens næringsliv består blant annet av jordbruk, sagbruk og reiseliv. Også her har Arbeiderpartiet (et knapt) flertall, og har generelt hatt en dominerende stilling i lokalpolitikken i veldig mange år.

Det ble i begynnelsen av prosjektet planlagt å gjennomføre kartleggingsintervjuer med et utvalg politikere i kommunene. Når man skal velge ut informanter, er det visse overveielser som bør gjøres på forhånd. Det er viktig å sikre en viss bredde av informanter, samtidig som man ifølge Gerring (2017, s. 172) også må ta hensyn til 1) relevans (for den teoretiske interessen), 2) nærhet (informanten vet noe om det jeg trenger å vite noe om), 3) ekthet (informanten påvirkes/manipuleres ikke av andre), 4) mangfold (av interesser/synspunkter), samt 5) validitet (informanten er ikke forutinntatt).

Utvalget av politikere ble gjort bevisst med tanke på at jeg ønsket å snakke med folkevalgte som hadde en viss posisjon i kommunestyret (ekthet): Formannskapsmedlemmer er dominerende aktører, blant annet på grunn av deres tilgang til mer informasjon og tidligere kjennskap til sakene – og alle hadde også sittet i kommunestyret i en periode på minst fire år (relevans og nærhet). I de tre minste kommunene ble seks av syv formannskapsmedlemmer intervjuet (inkludert ordførerne), mens det i den største kommunen var ordfører, varaordfører, syv gruppeledere og to utvalgsledere som ble intervjuet. Det er med andre ord snakk om den politiske eliten, og utvalget viser en bredde med hensyn til den relative styrken ut fra partitilhørighet (mangfold). De fleste av informantene hadde også deltatt på formøte, og hadde selv vært med på å bestemme at kommunen skulle delta i prosjektet (validitet).

Det ble gjennomført 29 kartleggingsintervjuer i alt. Som det fremgår av tabell 7 var det seks av informantene som kun hadde vært folkevalgt i en enkelt periode, mens 13 av dem hadde vært det i minst tre sammenhengende perioder. Det er med andre ord en overvekt av svært erfarne politikere.

Tabell 7: Oversikt over informanter inkl. kjønn og antall år i kommunestyret

Kommune	Informanter	Kjønn	Antall år
A: Bykommunen (= 11)	Ordfører (H)	Kvinne	8
	Varaordfører (H)	Mann	16
	Formannskapsmedlem/gruppeleder (FrP)	Mann	20
	Formannskapsmedlem/gruppeleder (V)	Mann	8
	Formannskapsmedlem/gruppeleder (KrF)	Kvinne	12
	Formannskapsmedlem/gruppeleder (SV)	Mann	8
	Formannskapsmedlem/gruppeleder (H)	Mann	32
	Formannskapsmedlem/gruppeleder (Ap)	Mann	36
	Gruppeleder (Pensjonistpartiet)	Mann	4

	Formannskapsmedlem/ sektorutvalgsleder (H)	Kvinne	12
	Formannskapsmedlem/ sektorutvalgsleder (H)	Kvinne	8
B: Jordbruks- kommunen (= 6)	Ordfører (Sp)	Mann	12
	Varaordfører (H)	Mann	4
	Formannskapsmedlem (Ap)	Kvinne	8
	Formannskapsmedlem (Sp)	Kvinne	16
	Formannskapsmedlem (Ap)	Mann	12
	Formannskapsmedlem (Ap)	Kvinne	8
C: Pendlerkommunen (= 6)	Ordfører (Ap)	Mann	12
	Formannskapsmedlem (V)	Mann	16
	Formannskapsmedlem (SV)	Kvinne	4
	Formannskapsmedlem (H)	Kvinne	4
	Formannskapsmedlem (H)	Mann	8
	Formannskapsmedlem (Ap)	Kvinne	8
D: Bygdekommunen (= 6)	Ordfører (Ap)	Kvinne	8
	Varaordfører (Ap)	Mann	16
	Formannskapsmedlem (Sp)	Mann	4
	Formannskapsmedlem (Ap)	Mann	8
	Formannskapsmedlem (Bygdelista)	Mann	4
	Formannskapsmedlem (Ap)	Mann	12

Valg av intervju som metode er grunnlagt i ønsket om å få tilgang til de folkevalgtes forventninger og opplevelser knyttet til det politiske arbeidet og politikerrollen. Intervjuene gir ikke data som representerer objektive virkelighetsbeskrivelser og «sannhet», men handler i stedet om de konkrete erfaringene politikerne har gjort seg: I en sosialkonstruktivistisk tilgang er informantenes synspunkter formet av den praksisen de har deltatt i, og vil være påvirket av systemet rundt dem. Det er heller ikke klare, subjektive meninger, ettersom meningsinnholdet alltid kan endre seg i løpet av en samtale – tema og spørsmål påvirker både retning og svar. Men selv om

det dreier seg om svært kontekstavhengig kunnskap, var kartleggingsintervjuene et viktig første skritt i den empiriske studien for å få innblikk i den sosiale virkeligheten som omgir de folkevalgte.

I første intervjurunde ble det brukt en standardisert intervjuguide for å sikre at alle politikerne ble stilt de samme spørsmålene. Intervjuene varte gjennomsnittlig 50 minutter, og fant sted på et møterom på rådhuset i kommunene. Dialogen ble tatt opp på bånd og senere transkribert. Til tross for bruken av en strukturert intervjuguide, ble det i intervjusituasjonen gitt rom for å modifisere spørsmål og rekkefølge ut fra politikernes svar og engasjement.

I tillegg til å gjøre kartleggingsintervjuene har jeg observert et formøte med administrasjonen, fire formøter med politikere, et møte med nytt kommunestyre samt seks heldagsseminarer avholdt i tre av kommunene (12 observasjoner i alt). Seminarene – eller opplæringsdagene – bestod av en kombinasjon av forelesninger og gruppearbeid. I observasjonssituasjonene har jeg delvis vært ute etter samhandlingsdata, det vil si å beskrive hva folk sier og gjør, studere hvem som er til stede, aktiviteter som settes i gang, hvilke profiler/status folk har, osv. Det diskursive har ikke nødvendigvis noen spesiell betydning ved observasjon (Wadel, 1991), men jeg valgte likevel å fokusere en del på det tematiske innholdet på seminarene. Feltnotater utgjør datamaterialet fra observasjonsøktene, og de inneholder fortrinnsvis rene beskrivelser fremfor vurderinger/fortolkninger. Jeg har også i hele prosjektperioden hatt fortløpende dialog med kommunene, og har fått tilsendt ulike dokumenter, rapporter, referater, PowerPoint-presentasjoner osv.

I etterkant av prosessene ble det gjennomført ni oppfølgende intervjuer med informanter i alle fire kommuner. I kommune A (bykommunen) valgte jeg å snakke med prosjektansvarlig pluss en rådgiver fra administrasjonen som hadde vært involvert i kommunens innovasjonsarbeid og i planleggingen og gjennomføringen av det avholdte seminaret. I kommune B (jordbrukskommunen) snakket jeg med prosjektansvarlig, rådmannen, ordføreren og en annen politiker som tidligere var blitt intervjuet. I kommune C (pendlerkommunen) ble det gjennomført intervju med prosjektansvarlig, ordføreren og en annen politiker som også tidligere var blitt intervjuet. I kommune D (bygdekommunen) fant ingen konkrete aktiviteter/

seminarer sted, men det ble likevel gjennomført et oppfølgende intervju med ordføreren. Oppfølgingsintervjuene var litt kortere, og varte gjennomsnittlig 35 minutter.

Tabell 8: Oversikt over informanter i oppfølgende intervjuer

Kommune	Informanter	Kjønn	Antall år
A: Bykommunen (= 1)	Prosjektansvarlig Rådgiver Gruppeintervju	Kvinne Mann	Ikke relevant Ikke relevant
B: Jordbruks- kommunen (= 4)	Ordfører (Sp) Formannskapsmedlem (Sp) Rådmann Prosjektansvarlig	Kvinne Kvinne Kvinne Mann	10 18 Ikke relevant Ikke relevant
C: Pendlerkommunen (= 3)	Ordfører (Ap) Formannskapsmedlem (V) Prosjektansvarlig	Mann Mann Kvinne	14 18 Ikke relevant
D: Bygdekommunen (= 1)	Ordfører (Ap)	Kvinne	10

Nedenfor har jeg lagd en tabell som viser alle gjennomførte aktiviteter i de fire kommunene. Jordbrukskommunen ble invitert til å delta på opplæringsdagene som fant sted i pendlerkommunen, og de var representert med flere deltakere på disse (markert med piler).

Tabell 9: Oversikt over gjennomførte aktiviteter

Tidspunkt for aktiviteter	Kommune A: By-kommunen (størst)	Kommune B: Jordbruks-kommunen	Kommune C: Pendler-kommunen	Kommune D: Bygde-kommunen (minst)
Formøte(r)	Juni 2015	Mars 2015 August 2015	August 2015	Juni 2015
Kartleggings-intervjuer	August 2015	September 2015	August 2015	August 2015
Møte med nytt kommunestyre	Ikke behov	Januar 2016	November 2015	Desember 2015
Seminarer (prosesser)	August 2016	Februar 2016 → April 2016 → September 2016 ↗ November 2016 Mars 2017	Februar 2016 April 2016 November 2016	Har ikke tatt initiativ til videre prosess
Oppfølgings-intervjuer	Oktober 2017	November 2017	Desember 2017	Oktober 2017

Jeg har selv deltatt på alt, unntatt møtene med nytt kommunestyre i jordbrukskommunen (B) og pendlerkommunen (C), samt seminaret som ble avholdt i pendlerkommunen i februar 2016.

3.2.2 Tolkning og analyse

En av de største utfordringene man som samfunnsforsker står overfor, er koplingen mellom det teoretiske og det empiriske, både med hensyn til hvordan man skal bruke data til å videreutvikle teori, og med hensyn til hvordan teori skal brukes til å gi det empiriske materialet mening.

Målet med forskning er å produsere nyttige og meningsfulle teoretiske, strukturerte beskrivelser av den sosiale virkeligheten – men når man skal bygge bro mellom empiri og teori, er man som regel nødt til å begrense kompleksiteten ved det empiriske (Ragin, 1992). For å gjøre et datamateriale håndterbart, er det nødvendig å sortere det i relevante kategorier ut fra teoretiske idéer. Koding betyr at man løfter råmaterialet opp på et konseptuelt nivå, og ved hjelp av ulike analytiske verktøy «graver under overflaten for å finne skjulte skatter» (Corbin & Strauss, 2008, s. 66). Jeg valgte å bruke dataprogrammet NVivo i dette arbeidet, fordi det på denne måten ble lettere å gjøre begrepsmessige revideringer, samt lage og forandre koder og kategorier underveis.

Koding av kvalitative data innebærer at man gjennom aktiv interaksjon med det empiriske materialet merker tekstfragmenter ut fra meningsinnhold (temaorientert) eller bakgrunnsinformasjon (variabelorientert). Sistnevnte ble kun brukt til å klassifisere informantene ut fra kjønn, politisk parti og politisk rolle/posisjon, slik at det ble mulig å lage sammenstillinger knyttet til disse attributtene. I den temaorienterte kodingen startet jeg med å knytte data til tema, blant annet ved å kode intervju spørsmål med svarene til informantene. Deretter beveget jeg meg over på den mer analytiske kodingen, der jeg først jobbet med å utarbeide kategorier ut fra relevante teoretiske konsepter.

I avhandlingens studie representerte intervjuguiden⁸ delvis forhåndsdefinerte noder i første datainnsamlingsrunde, ettersom denne var utarbeidet på bakgrunn av de teoretiske forventningene prosjektet tok utgangspunkt i. Spørsmålene i intervjuguiden ble kvalitetssikret på forhånd gjennom at tre andre forskere på feltet fikk komme med innspill og kommentarer. I tillegg var vi også to personer til stede på noen av intervjuene, slik at det ble mulig å drøfte både spørsmål og tematisk innhold sammen underveis. For å unngå at min egen posisjon skulle få for stor påvirkning på informantenes svar og fortolkningen av disse, ble det anvendt relativt åpne spørsmål.

Tabellen under gir en illustrasjon på sammenhengen mellom ordordnede temaer, teoretiske begreper og spørsmål i intervjuguiden.

⁸ Vedlegg 3

Tabell 10: Sammenheng mellom tema, begreper og intervju spørsmål

Hovedtemaer	Teoretiske begreper	Utdrag av intervju spørsmål
Ønsker om endringer	Innovasjon i politiske institusjoner og/eller i politiske prosesser	<ul style="list-style-type: none"> - Ønsker du endringer for arbeidet i kommunestyret i neste periode? - Har du konkrete forslag til hvordan arbeidet kunne legges om? - Har du noen tanker om hvordan en kan få til mer nytenkning og omstilling i kommunen?
Holdninger til borgerdeltakelse	Demokratiske kriterier; inkludering, folkelig kontroll, transparens og opplyste vurderinger	<ul style="list-style-type: none"> - Hvilke forventninger opplever du at innbyggerne har til deg som folkevalgt lokalpolitiker? - Mener du at innbyggere, utover de som er politisk valgte i dag, bør trekkes inn i politiske beslutningsprosesser? - Hvordan tenker du at politisk medvirkning kan foregå?
Rolleoppfatninger	Politiske rolleidealer; suveren beslutter, styreleder og interaktiv politisk leder	<ul style="list-style-type: none"> - Hvilke egenskaper mener du det er viktig at en god lokalpolitiker har? - Hva synes du er mest meningsfylt ved arbeidet ditt som politiker? - Samarbeider du mye med andre aktører? - Har du tatt kontakt med innbyggergrupper/lokale organisasjoner for å få støtte på politiske saker?

Neste skritt i analyseprosessen gikk ut på å finne ut om begrepene/kategoriene stemte overens med det empiriske materialet. Avhandlingens endelige problemstilling var ikke bestemt på tidspunktet kartleggingsintervjuene ble gjennomført, grunnet ønsket om å ha en utforskende tilnærming og en åpenhet med hensyn til teoretiske perspektiver. Empiriske inntrykk fra analysen av kartleggingsintervjuene førte til nye forskningsspørsmål, noe som illustrerer den abduktive forskningsstrategien i praksis: at datainnsamling og analyse foregår parallelt på flere plan.

Selv om intervjuguiden bygger på bestemte teoretiske antakelser, brukte jeg først en form for åpen koding for å «bli kjent» med materialet og med temaet. Det vil si at det teoretiske var mer i bakgrunnen i denne fasen, fordi jeg i stedet var ute etter å få

inntrykk av hva politikerne var opptatt av. Og dette førte da til nye forskningsspørsmål, som videre påvirket hvilke teoretiske briller som ble brukt i observasjonssituasjoner, samt innholdet i intervjuguiden som ble brukt i oppfølgingsintervjuene.⁹ Tabellen under gir et eksempel på operasjonaliseringen av teoretisk utledede kategorier og intervjuutsagn som ble kodet mot disse i analysen.

Tabell 11: Eksempler på kodning av intervjuutsagn

Kategorier	Operasjonalisering	Eksempler på intervjuutsagn
Inkludering	De folkevalgtes ønsker om å gi borgerne like muligheter for deltakelse	«Jeg er opptatt av at det ikke bare blir de resurssterke. De har vi nok av i partiet» «Hvordan treffer en det utvalget som representerer befolkningen?» «Da må man passe på at man ikke bare får med de som roper høyest og som stiller opp hver eneste gang» «... vi må evne å tørre høre på de som ikke sier ifra»
Folkelig kontroll	Graden av innflytelse de folkevalgte mener kan gis til borgerne	«Det å bli tatt på alvor, det mener jeg at innbyggerne våre i hvert fall burde kreve» «Men ikke overlate til innbyggerne. Jeg tror ikke på det. Jeg tror det blir ansvarsfraskrivelse» «Det er en politisk oppgave å ta avgjørelser» «Fordi at ellers så vil det jo bare gå noen måneder, og så vil jo innbyggerne tenke som så at dette har jo ingen praktisk betydning. Dette er jo bare noe vi har for at vi skal late som vi er med»
Opplyste vurderinger	Vektleggingen av deliberasjon og debatt	«... jeg vet ikke om du ville fått noe bredere, noe større meningsmangfold» «Hva er vitsen med det hvis du ikke kan argumentere litt for det du har sagt?» «... mange i lokalsamfunnet reagerer på grunn av manglende bakgrunnskunnskap til å vurdere» «... jeg synes jo ofte at vi skulle hatt befolkningen mye mere

⁹ Vedlegg 4.

		i diskusjonen før vi fattet avgjørelsene».
Transparens	Om de folkevalgte er opptatt av å sikre åpenhet og politisk støtte	<p>«... vi har ikke noe overføring fra kommunestyret som folket følger med på»</p> <p>«Utfordringen er å klare å forklare, få ut budskapet til lokalbefolkningen, om hvorfor ting er som de er»</p> <p>«Åpenhet, det er alfa og omega, altså»</p> <p>«... jeg har vel opplevd at folk har respekt for et vedtak hvis det har vært en god prosess, selv om de ikke får det vedtaket de kunne ønsket seg»</p>

Alle henvisninger til det empiriske materialet er et resultat av mine tolkninger, noe som ifølge Alvesson og Sköldbberg (2008) gjør det viktig å ha en bevissthet om og evne til å håndtere forskjellige tolkningsnivåer. De skiller mellom: 1) interaksjon med empirisk materiale, 2) tolkning, 3) kritisk tolkning og 4) selvkritisk og språklig refleksjon. Det å ha med innslag fra flere nivåer kalles for «refleksiv empirisk forskning». For eksempel kan man tolke underliggende meninger, bakenforliggende institusjonelle betingelser, ideologi og makt – i tillegg til å tolke egen tekst, selektivitet og autoritet.¹⁰ Målet er ikke kun å vise eller beskrive hva de folkevalgte oppfatter som sant eller falsk («speile» den sosiale virkeligheten), men også å forklare hvordan idéer kan være oppstått, og hvorfor lokalpolitikerne tror på dem (Danermark et al., 2003).

Det empiriske materialet ble med andre ord brukt som en «kritisk dialogpartner» til å utfordre, revurdere og illustrere teori med. Bruken av ulike tolkningsnivåer gjenspeiles i analyseprosessen slik: En første interaksjon med det empiriske materialet skjedde allerede underveis eller rett i etterkant av selve intervjuet/observasjonssituasjonen, der jeg noterte ned ulike refleksjoner. I arbeidet med den tematiske kodingen begynte tolkningen i større grad.

Det fulgte en lengre kategoriseringsfase for å gi mening til materialet, delvis ut fra teoretiske antakelser, men også ut fra hva som så ut til å oppta aktørene (ønsker om endringer, betingelser, normer/regler osv.). Utsagn og observasjoner ble tolket og

¹⁰ Viser til vedlegg 6: Refleksjonsnotater.

sortert ved hjelp av kategoriene (demokratiske goder/kriterier, syn på borgerne, rolleforståelse osv.), for å kunne belyse de tre forskningsspørsmålene ut fra lokalpolitikernes perspektiver. Deretter ble dette tolket i en teoretisk ramme, der svarene på forskningsspørsmålene ble analysert opp mot forventningene knyttet til de tre teoretiske idealmodellene for å finne ut hvordan de «passer inn» og hvorfor (jf. kongruensanalyse). Og dette dannet til sist grunnlag for å kunne drøfte og besvare avhandlingens overordnede problemstilling.

3.2.3 Kvalitetsvurderinger

Når man skal reflektere over kvaliteten ved egen forskning, fremheves som regel to sentrale kriterier: reliabilitet og validitet.

Reliabilitet (eller pålitelighet) dreier seg om stabilitet eller nøyaktighet i målingen, dvs. om man ved gjentatte målinger, med samme måleinstrument, får det samme resultatet. I kvalitativ forskning behandles dette ofte i sammenheng med spørsmål om i hvilken grad andre forskere kan gjenta eller reprodusere forskningen, noe som avhenger av metodologisk transparens. Det skal være mulig for leseren å følge og vurdere alle valg som er gjort underveis (Hancké, 2009), og dette er ikke lett i kvalitativ forskning, der forskerens tolkninger av det empiriske materialet jo *er* dataene: Forskeren bidrar til meningskonstruksjonen og påvirker den fortellingen som skapes, noe som gjør refleksjon til et nøkkelord med hensyn til å gjøre forskningen transparent. I tillegg til refleksjoner knyttet direkte til det empiriske materialet, dreier det seg også om refleksjoner angående egen rolle, egen posisjon og egen fortolkningsevne. Dette har jeg i avhandlingen valgt å gjøre i et eget refleksjonsnotat (vedlegg 6).

Reliabilitet kan f.eks. dreie seg om i hvilken grad en intervjuperson hadde gitt andre svar i et intervju med en annen forsker (Kvale & Brinkmann, 2015). I avhandlingen er det brukt en standardisert intervjuguide for å sikre at informantene ble stilt de samme spørsmålene med relativt samme ordlyd, noe som kan bidra til å styrke påliteligheten av målingen dersom forskningen skal gjentas av andre. Men selve tolkningen og analysen er vanskeligere å gjøre transparent. Bruken av NVivo kan imidlertid gjøre forskningen mer åpen for innsyn, på den måten at det er mulig å vise hvordan man

har gått frem i den analytiske prosessen for å komme frem til resultatet, dvs. den konkrete oppbyggingen av koder/kategorier. Dataprogrammet ble brukt i analysen av de 29 kartleggingsintervjuene, mens jeg i analysen av oppfølgingsintervjuene valgte å jobbe på «den gamle» måten, med transkriberte intervjuer på papir og bruk av overstrekingstusjer og notater i margen. Dette skyldtes at mengden av materialet var mer overskuelig i andre intervjurunde, men også at oppfølgingsintervjuene var mer spisset mot relevante teoretiske perspektiver for avhandlingens problemstilling og forskningsspørsmål. Det kan likevel ha gjort analyseprosessen mindre gjennomslutning.

Når det gjelder validitet (eller gyldighet), skilles det ofte mellom indre og ytre validitet, der førstnevnte dreier seg om gyldighet ved slutninger om årsaksforhold. I samfunnsvitenskapene er dette blant annet et spørsmål om hvorvidt valgte metoder egner seg til å undersøke det de skal undersøke, dvs. om man måler det man er ute etter å måle.

Valg av casestudie ble gjort på bakgrunn av forventningene til den planlagte forskningsprosessen: Prosjektet skulle eksplisitt omhandle politisk innovasjon, og det var nettopp dette fenomenet jeg ønsket å få kunnskap om. Bruk av intervju og observasjon som metoder ble vurdert som hensiktsmessig for å fange opp lokalpolitikernes erfaringer, perspektiver og holdninger. Det som ofte skaper utfordringer, er begrepsvaliditeten – måten begreper blir operasjonalisert og variabler blir målt på. Den opprinnelige planen var at kommunene skulle prøve ut nye politiske arbeidsformer i praksis (dvs. innovasjon som implementeringen av intensjonelle forandringer), men i stedet utviklet det seg til å bli en analyse av et forsøk på å få til endringer (dvs. innovasjon som analytisk konsept). Mange av de begrepene som brukes i avhandlingen, er svært teoretiske, og ikke observerbare, og det handler derfor i stedet om å finne empiriske indikatorer for dem. I tillegg til den kortfattede operasjonaliseringen i tabell 6 (s. 71), presenteres begrepene knyttet til hvert forskningsspørsmål nærmere under hvert hovedavsnitt i funn og analysekapittelet.

Formålet med avhandlingen er å få en dypere forståelse av politikernes perspektiver, noe som kan virke motstridende med valget om å inkludere intervjuer med ansatte fra administrasjonen i tre av kommunene. Siden dette antakelig kan tolkes som et

validitetsproblem, velger jeg å forklare det litt nærmere her: Valget skyldes at det var administrativt ansatte som hadde rollen som «prosjektansvarlige» og kontaktpersoner med høyskolen. Disse fire intervjuene ble ikke brukt i analysen av de tre forskningsspørsmålene, men utelukkende som grunnlag for å kunne si noe om ulike forklaringer på prosjektets forløp og utfall (i avsnitt 4.5). Hensikten med intervjuene var med andre ord å få innsikt i prosjektets organisering og forløp for å kunne bygge opp under politikernes utsagn.

Dersom resultatene vurderes som rimelig pålitelige, er det et interessant spørsmål om det kan overføres til andre lignende situasjoner eller kontekster. Ytre validitet handler om resultatenes gyldighetsområde – om resultatene fra undersøkelsen f.eks. kan gjøres gjeldende for andre kommuner og/eller folkevalgte. Selv om casestudier gir detaljert innsikt i ulike mekanismer og motiver, oppstår det ifølge Hancké (2009) et problem når forskeren ønsker å vise hvordan casene er representative. «Case studies, like experiments, are generalizable to the theoretical propositions and not to populations or universes» (Yin, 2003, s. 10). Casestudier skal ikke være representative for et utsnitt av befolkningen (Eisenhardt & Graebner, 2007), men dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med at man ikke kan generalisere på andre måter.

Det å overføre kunnskap til lignende situasjoner kalles også for analytisk generalisering eller overførbarhet (Gobo, 2004): I stedet for å handle om spesifikke grupper eller populasjoner, dreier det seg om å kunne generalisere, f.eks. kjennetegn ved hvordan en (endrings)prosess arter seg. I kvalitativ forskning er det med andre ord en annen forståelse av generalisering sammenlignet med den man finner i kvantitativ forskning. En casestudie fungerer bra som «eksempelets makt» (Flyvbjerg, 2006), men for å kunne lage analytiske generaliseringer må det være en logisk styrke i argumentene.

Som allerede nevnt dreier det seg i avhandlingen om kritiske caser, som gjør det mulig å trekke en bestemt form for slutninger: Hvis ikke man finner endringer her, finner man det sannsynligvis heller ikke i andre norske kommuner. Dette er ikke ensbetydende med at jeg kan generalisere resultatene fra utvalgets fire kommuner til å gjelde alle kommuner i Norge. Men resultatene brukes til å forklare hvordan noe

kan henge sammen, og dette *kan* også gjelde i andre lignende kontekster. På denne måten kan forskningen ha relevans også utenfor casekommunene, spesielt med hensyn til å bidra med kunnskap om institusjonelle betingelser for co-governance-innovasjon, fordi de formelle institusjonelle rammene er like mellom kommuner.

Analytiske kategorier legger føringer for generalisering ved å påvirke hva ved prosessene det er mulig å si noe om, der kjernen i avhandlingen er møtet mellom innovasjonsidéene og de folkevalgtes rolleoppfatninger/holdninger.

3.3 Oppsummering

Dette kapitlet gir en oversikt over den metodologiske tilnærmingen i forskningsprosessen. De ulike aspektene henger tett sammen, og flyter inn i hverandre, men det er likevel nødvendig å tydeliggjøre hvor jeg «plasserer» meg selv – både med hensyn til det overordnede vitenskapsteoretiske perspektivet, og med hensyn til de mer konkrete spørsmålene angående design, utvalg, metoder og tolkning/analyse.

For å ta en kort oppsummering, velger jeg på bakgrunn av avhandlingens problemstilling en sosialkonstruktivistisk tilgang og en abduktiv forskningsstrategi. Formålet er å beskrive, fortolke, forstå og forklare med utgangspunkt i lokalpolitikernes egne begreper, meninger og perspektiver. Det empiriske materialet er hentet fra et innovasjonsprosjekt, der det allerede fra starten lå noen teoretiske antakelser til grunn – blant annet at utvalgets fire kommuner, som selv ønsket å delta, ville gjøre en intensjonell innsats for å utvikle og/eller prøve ut nye politiske arbeidsformer. De teoretiske antakelsene ble justert og endret underveis i løpet av datainnsamlingsperioden, og nye perspektiver påvirket også hvilke «briller» som ble brukt i møtet med empirien. Dette illustrerer hvordan vitensproduksjon er en kontinuerlig pendling mellom teori og empiri.

Datainnsamlingsmetodene som ble brukt, var intervju og observasjon, og empirien ble tolket og analysert med en bevissthet om å inkludere flere tolkningsnivåer. De tre forskningsspørsmålene utviklet seg underveis i prosessen på bakgrunn av det som skjedde i kommunene. Det ble en teoretisk interesse å fokusere på ulike forklaringer

på retningen innovasjonsforsøkene tok, noe som førte til valget om å lage en kongruensanalyse for å finne samsvar mellom empiriske observasjoner og bestemte teoretiske idealmodeller. Jeg kan på denne måten bruke funnene til å bekrefte eller avkrefte en teoribasert antakelse om at lokalpolitikernes rolleoppfatninger/holdninger går i retning av et interaktivt styringsideal eller idéen om et «utvidet deltakerdemokrati». Ettersom jeg bruker kritiske caser, kan jeg trekke slutninger om at hvis dette er tilfellet (eller ikke) i disse kommunene, at man ser en bevegelse i styringslogikk, gjelder det sannsynligvis også (eller ikke) i andre norske kommuner.

Når det gjelder reliabilitet, har jeg forsøkt å sikre dette ved å gjøre forskningen så transparent som mulig f.eks. gjennom bruk av standardiserte intervjuguider, bruk av NVivo i analysen, samt ved å lage eksplisitte refleksjoner (i notater) angående valg som er tatt. Med hensyn til validitet, kan det betraktes som et problem at jeg har intervjuet ansatte fra administrasjonen, når hensikten var å fange politikernes perspektiver. Disse intervjuene brukes imidlertid ikke i besvarelsen av de tre forskningsspørsmålene, men utelukkende til å gi meg innsikt i de mer praktiske sidene ved prosjektets organisering.

4. Funn og analyse

I dette kapittelet vil jeg begynne med å redegjøre for det som skjedde i utvalgets fire kommuner med utgangspunkt i observasjoner av gjennomførte formøter, seminarer/opplæringsdager, samt oppfølgingsintervjuene. Deretter vil jeg belyse hvert forskningsspørsmål for seg: 1) om ønskede endringer går i retning av de teoretiske ambisjonene (co-governance), 2) hvilke muligheter eller utfordringer som er knyttet til borgerdeltakelse, samt 3) om lokalpolitikernes rolleoppfatninger samsvarer med forventningene om et utvidet deltakerdemokrati. Til sist vil jeg vende tilbake til prosessene jeg har fulgt, og gi noen ulike forklaringer på prosjektets forløp og utfall.

Siden jeg er ute etter å gripe aktørenes perspektiver, inneholder kapittelet en del beskrivelser av lokalpolitikernes opplevelser, erfaringer og ønsker for å kunne fremstille et situasjonsbilde.

4.1 Hva skjedde i kommunene?

Det ble opprettet dialog mellom kommunene og høgskolen allerede før jeg begynte som stipendiat. Kommunene hadde blitt informert om at det muligens skulle settes i gang et forskningsprosjekt om politisk innovasjon, og deltakere på den nasjonale innovasjonsskolen fra bykommunen, jordbrukskommunen og bygdekommunen hadde på daværende tidspunkt gitt uttrykk for at de var interessert i å delta. Derfor var det nettopp disse tre kommunene som ble kontaktet når jeg begynte ph.d.-arbeidet. I tillegg er kommunene forskjellige med hensyn til befolkningstall, størrelse, økonomi, geografi osv., noe som i seg selv kunne være interessant.

Det ble vurdert som hensiktsmessig å avholde et «formøte» med politikerne i kommunene, for å gi dem informasjon om formålet med prosjektet før de eventuelt skulle ta stilling til om de ønsket å delta. Disse møtene ble avholdt i løpet av sommeren 2015. Professoren som stilte som fagekspert hadde ansvar for formøtene, og vedkommende tok utgangspunkt i samme PowerPoint-presentasjon, slik at politikerne i alle fire kommuner fikk samme informasjon. I innlegget fremhevet han at målet med et prosjekt om politisk innovasjon var å: 1) få politikerne mer sentralt

inn i innovasjonsarbeidet, 2) utvikle nye arbeidsformer som støtter innovasjonsarbeid, 3) bidra til mer innovasjon i kommunen samt 4) (re)vitalisere politikerrollen.

Kommunene ble oppfordret til å begynne med å se på det de allerede hadde som kunne brukes/utvides, f.eks. å bruke ansatte og brukere som ressurs. Andre forslag fra fageksperten var å legge til rette for mer co-production (samarbeid med frivillige/næringsliv) eller co-governance. Sistnevnte ble definert som det å «trekke innbyggerne direkte inn i beslutningsprosessen sammen med de folkevalgte», med eksplisitt henvisning til deltakende budsjettering i Porto Alegre og nye politiske arbeidsformer i to danske kommuner (Albertslund og Holbæk). Han poengterte at hver kommune måtte finne sin modell, men at høgskolen kunne tilby intervjuundersøkelse av de daværende politikerne samt oppfølging med nytt formannskap. Sistnevnte kunne foregå ved at fageksperten kunne stille som ressursperson (fasilitatorstøtte) i en oppstartperiode for å hjelpe kommunene i gang – ved å bidra med forskningsbasert kunnskap og inspirasjon om ulike måter å fornye det politiske arbeidet på. Det ble sagt at jeg som stipendiat deretter hadde mulighet for å følge kommunene i en lengre tidsperiode på minimum halvannet år.

Kommunene fikk samme informasjon på formøtene, men hadde litt ulike reaksjoner på og forventninger til prosjektet. Generelt var stemningen på de avholdte formøtene med formannskapene i kommunene positiv og optimistisk. Og det ble i alle fire kommuner gitt en tydelig tilbakemelding til fageksperten om at de ønsket å delta i prosjektet. Nedenfor følger en beskrivelse av aktivitetene i kommunene, presentert hver for seg.

4.1.1 Bykommunen: Et vellykket kommunestyreseminar

I bykommunen ble det avholdt formøte med hele formannskapet på rådhuset i juni 2015. Før møtet hadde vi (fageksperten og jeg) en kort uformell prat med rådmannen og tre administrativt ansatte, der vi ble informert om at ordføreren var veldig motivert for å delta i prosjektet, men at det enda ikke var blitt presentert for andre politikere. Derfor handlet formøtet også om «å selge inn» prosjektet (som en av dem sa).

Selve formøtet startet med en kort presentasjonsrunde rundt bordet, og deretter holdt fageksperten en muntlig presentasjon med utgangspunkt i ovennevnte PP-presentasjon. Etter presentasjonen begynte politikerne å komme med innspill, og det ble drøftet ulike aspekter: blant annet viktigheten av at de folkevalgte oppfordrer til medarbeiderdrevet innovasjon og bidrar til å skape en kultur der medarbeidere tør å foreslå nye (annerledes) idéer og løsningsforslag. Andre elementer som ble nevnt, var 1) å omprioritere tidsbruken (ved ikke å involvere seg for mye i administrative spørsmål), 2) å vie oppmerksomhet til politikernes «utviklerrolle», og 3) å ha flere uformelle møter partiene imellom. Det var en som nevnte at det i kommunestyremøter som regel blir lagt vekt på partipolitiske forskjeller, noe som gjør at møtene ofte handler om å fremheve uenigheter fremfor å prøve å finne en felles forståelse. Fageksperten supplerte diskusjonen ved å foreslå at politikerne i bykommunen i det minste kan stå sammen på det punktet at de er enige om å prøve noe nytt. Under formøtet holdt administrasjonen seg helt i bakgrunnen og kom ikke med noen innspill. I stedet var det en av de ansatte som i etterkant (uformelt) sa til fageksperten at det var «godt jobba» – sannsynligvis med henvisning til at han klarte å «selge inn» prosjektet.

Det gikk imidlertid over et år før bykommunen fikk planlagt et seminar for de folkevalgte som en del av arbeidet med politisk innovasjon. Seminaret ble avholdt i kantinen på kommunehuset (i august 2016), og i alt møtte det 46 kommunestyremedlemmer. Det var god stemning i lokalet da politikerne ankom, med mye prating og latter. Seminaret startet med at lederen for utviklingsenheten i kommunen ønsket velkommen og presenterte programmet (varighet fra kl. 14 til 17). Deretter holdt ordføreren en presentasjon med tittelen «Dialog og medvirkning», der det ble fremhevet at «samskapingskommunen» er et mål. Politikerne i bykommunen hadde selv skapt forventninger om å komme seg ut av rådhuset og møte innbyggerne, og ifølge ordføreren var det derfor på tide å stille spørsmål om hvordan de hadde tenkt seg å gjøre dette i praksis.

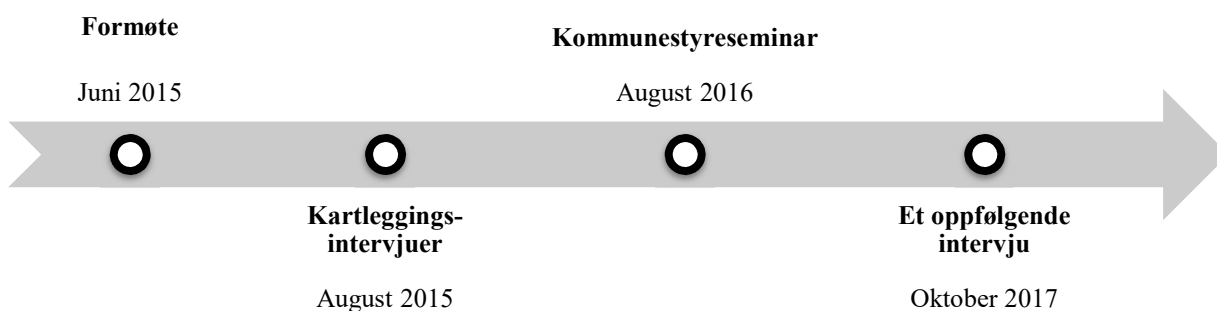
Etter ordførerens innledning holdt fageksperten en presentasjon (eksplisitt om temaet demokratisk innovasjon). Han pekte blant annet på noen aktuelle spørsmål som kan dukke opp, f.eks. hvor aktive borgerne vil være, hvem som skal tale de svakes ord, om man får de høytropendes diktatur, hva man skal gjøre med konflikter, mv.

Deretter var det i programmet lagt opp til at tre politikere fikk fem minutters taletid hver om muligheter og utfordringer i politikerrollen. Den første, en ung mann, problematiserte ungdomsgenerasjonens forhold til demokratiet, og hevdet at de demokratiske prosessene ikke er tilstrekkelig tilgjengelige. Deretter argumenterte en kvinnelig politiker for at de folkevalgte må bli medspillere; det er en utfordring å få en god innbyggerdialog, og det må være en opplevd nytteverdi for både borgere og politikere. En mannlig politiker påpekte til sist at det er problematisk at kommunestyret ofte snakker seg frem til en felles løsning i saker, fordi det gjør at sakene allerede er avgjort når de kommer til avstemning. Innleggene så ut til å engasjere de som satt i lokalet, men det var ikke lagt opp til spørsmål eller kommentarer i etterkant.

Etter en kort pause var det i programmet planlagt det som ble kalt «kafédialog» med hovedtemaet «Innbyggerne som endringsagenter, styrke for politikerne og i politikktutforming». Dette var gruppearbeid, der politikerne skulle jobbe med ulike caser. De skulle sitte 20 minutter ved hvert bord, og deretter flytte seg rundt. Et generelt inntrykk av kafédialogen var at praten satt løst; det var mange diskusjoner, og alle politikerne bidro aktivt. Det innholdsmessige i casene, det vil si selve politikken knyttet til de ulike temaene, hadde imidlertid en tendens til å dominere – i stedet for at det ble mer overordnede diskusjoner om innbyggerinvolvering (slik det var tenkt). Dette prøvde de tilstedeværende fra administrasjonen hele tiden å rette opp på ved å få samtalene tilbake på sporet, noe det i stor grad virket som om de lyktes med. Det var et høyt energinivå i rommet (med musikk i pausene): Politikerne var ivrige, de hadde mange ideer og kom raskt i gang med diskusjoner rundt bordene.

Det ble ikke avholdt flere formelle aktiviteter i bykommunen som en del av prosjektet.

Figur 8: Tidslinje - bykommunen



I et oppfølgende gruppeintervju valgte jeg å snakke med to ansatte i administrasjonen: kontaktpersonen med høgskolen (prosjektansvarlig) og en rådgiver fra utviklingsavdelingen. Ifølge prosjektansvarlig satt bykommunen «stille i båten» – eller hadde kanskje også «gått ut av båten» – når det gjaldt prosjektet om politisk innovasjon. Bykommunen hadde i utgangspunktet planer om å lage en politisk sak for å følge opp på det avholdte kommunestyreseminaret – og administrasjonen begynte å jobbe med det, men var aldri kommet i mål. Informantene forklarte at en av grunnene til at det ikke ble gjennomført flere aktiviteter i bykommunen, var at det hadde oppstått en misforståelse i kommunikasjonen med høgskolen med hensyn til fageksperten sin rolle. Bykommunen trodde det var han som skulle fasilitere prosesser i etterkant av kommunestyreseminaret. Fageksperten hadde på sin side tolket kommunens manglende aktiviteter som et uttrykk for at de ikke ønsket å prioritere prosjektet. Andre enkeltpersoner ble også nevnt som en del av forklaringen på hvorfor prosjektet ikke ble gjennomført slik planen opprinnelig var. Den tidligere lederen av utviklingsavdelingen var den som var tettest på. Han sluttet i jobben sin, noe som skapte en overgangsproblematikk med hensyn til hvem som skulle følge opp hva.

På tidspunktet for oppfølgingsintervjuet (oktober 2017) var innbyggermedvirkning og samskaping dog igjen satt på dagsordenen etter at et av bykommunens sektorutvalg, inklusiv ordfører, varaordfører og andre i toppledelsen, hadde vært i Aarhus kommune for å hente inspirasjon. Lise Uhre Pless¹¹ hadde holdt et innlegg for de folkevalgte der. Politikerne ønsket å få utarbeidet et mandat for å konkretisere hva

¹¹ Uhre Pless deltok på en opplæringsdag i pendlerkommunen som en del av prosjektet.

samarbeid med lokalsamfunnet kan være i praksis – en slags arbeidsplan for hvordan man kan jobbe med det videre – noe de ansatte i administrasjonen så vidt var begynt å jobbe med.

4.1.2 Jordbrukskommunen: Politisk seminar og tenketank

I jordbrukskommunen ble det helt i begynnelsen av prosjektperioden (i mars 2015) først avholdt et møte på høghskolen med rådmannen, tre kommunale ledere og prosjektansvarlig til stede. Møtet ble initiert av kommunen, ettersom de både ønsket å vite mer om hva fageksperten hadde tenkt (og kunne tilby), og selv ønsket å fortelle oss om noen erfaringer og forventninger. De beskrev politikerne som «flinke til å tenke høyt og bredt når det avholdes strategiseminar – i settinger der det ikke skal fattes vedtak», men generelt redde for uheldige konsekvenser med hensyn til hva innbyggerne måtte mene. Jordbrukskommunen ønsket å skape nye måter å kommunisere med innbyggerne på, samt å prøve ut nye politiske arbeidsformer, f.eks. workshops med kreative teknikker og gruppearbeid.

På et formannskapsmøte (juni 2015) var det avsatt tid til at fageksperten kunne holde et muntlig innlegg for politikerne. Han avsluttet PP-presentasjonen med å fortelle hva som var tenkt med hensyn til prosjektet, og deretter ble det lagt opp til innspill. Ordføreren fremhevet at jordbrukskommunen var på vei inn i en spennende tid (kommunereformen, endrede demografiske faktorer og trangere økonomi), og at dette ville sette nye krav til politikerrollen. Kommunen avventet på dette tidspunktet også resultatet fra en innbyggerundersøkelse, som kunne gi en pekepinn på hva borgerne forventet av de folkevalgte. En annen politiker sa at prosjektet virket interessant – men også «litt skummelt» – og at det kunne bli en måte å utfordre innstillingen om at «det er farlig å tenke nytt».

Etter kommunevalget ble det avholdt et møte med det nye kommunestyret (i januar 2016) for å informere om prosjektet. Prosjektansvarlig, rådmannen og ordføreren deltok også på tre opplæringsdager i pendlerkommunen (i løpet av år 2016), i tillegg til at jordbrukskommunen selv planla og gjennomførte to egne aktiviteter.

Den første aktiviteten var et politisk seminar, som ble avholdt som et heldagsarrangement i september 2016. I alt var det 17 personer til stede, hvorav ni politikere og resten fra administrasjonen. Programmet begynte med at ordføreren stilte spørsmålet: «Hvorfor skal vi delta i et prosjekt om politisk innovasjon»? Hun viste til innbyggerundersøkelsen, som hadde gjort dem oppmerksomme på at kommunen slet med tilliten mellom politikerne og innbyggerne, og poengterte et behov for å involvere dem i større grad – for å få til et lagspill og fellesskap. Deretter holdt fageksperten et muntlig innlegg, der han presenterte ulike sider ved forskningsdebatten om offentlig og demokratisk innovasjon.

Etter det faglige innspillet ble det lagt opp til gruppearbeid, der alle ble fordelt ved tre bord, hvor de skulle ta ulike roller som henholdsvis administrasjon, innbyggere og politikere. I politikergruppen omhandlet diskusjonen i stor grad økt involvering og dialog med innbyggerne for å skape et godt omdømme, tillit, eierskaps- og fellesskapsfølelse. Denne gruppen var også opptatt av hvordan man kan gjøre det morsomt å være politiker og styrke engasjementet. I administrasjonsgruppen tok diskusjonen utgangspunkt i «kommune 3.0»-perspektivet, og hvordan dette krever endret rolleforståelse, mer forebygging og en bevegelse bort fra rettighetssamfunnet. I innbyggergruppen slet deltakerne med å «omstille tanken» til å ta innbyggernes perspektiv, og diskusjonen kom i større grad til å omhandle problematiske sider ved innbyggernes syn: at kommunen oppfattes som en selvfølge, og at dette fører til en utbredt likegyldighet blant folk.

Etter gruppearbeidet holdt fageksperten enda et innlegg angående hvordan man kan aktivisere innbyggerne mer. Deretter var det igjen lagt opp til gruppearbeid. Ved et av bordene var diskusjonstemaet: «Hvor engasjerte innbyggere vil vi ha?» Konklusjonen ble at det egentlig ikke er noen grense, gitt at engasjementet ledes inn i konstruktive prosesser og ikke utvikles til protestbevegelser – men at dagens struktur og organisering gjør det vanskelig. Ved et annet bord var spørsmålet: «Hvordan kan vi få engasjert innbyggerne mer aktivt i utviklingen av kommunen?» Her ble det pratet om at innbyggerne ofte har en negativ innfallsvinkel når de først møter opp, og at det er en utfordring å tydeliggjøre hva man vil. Det siste bordet drøftet spørsmålet: «Hvordan kan vi håndtere maktforskyvningen et samarbeidende demokrati muligens medfører?» Det var enighet om at kommunen hele tiden er klar til å få innspill fra

innbyggerne – men at utfordringen er hvem som påvirker blant borgerne (de som roper høyest). Svarene fra bordene ble drøftet i plenum til slutt, og det ble mange innspill og diskusjoner. Seminaret ble avsluttet med at fageksperten oppfordret politikerne til å bli enige om de neste trekkene i løpet av kort tid, f.eks. gjennom å ta sjansen og prøve ut noe konkret. Dette skulle tas som en åpen post eller sak inn i formannskapet.

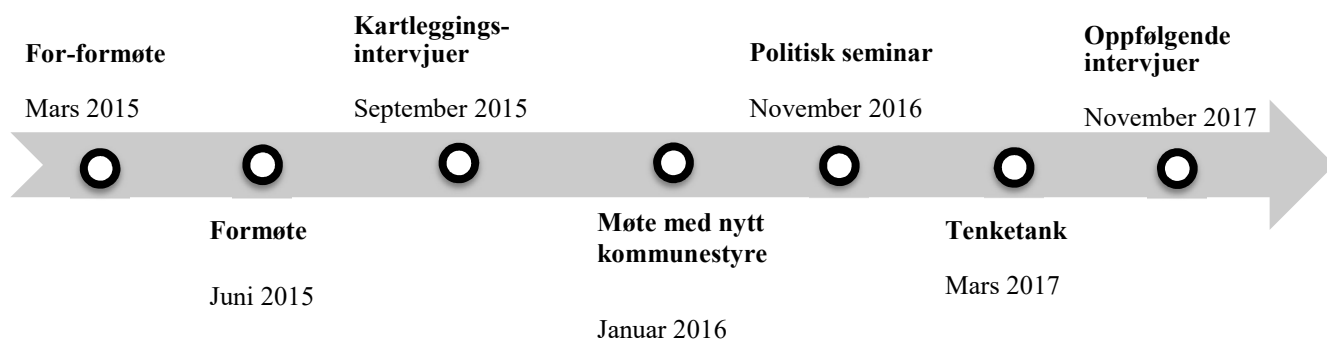
Et halvt år senere (i mars 2017) arrangerte jordbrukskommunen en «tenketank», der både politikere, kommunalt ansatte og innbyggere (FAU barnehage/skole, ungdomsrådet, frivillige lag/foreninger, næringsliv mfl.) ble invitert til å delta på et tre timers seminar. Det møtte i alt 40 personer. Kvelden startet med at ordføreren presenterte programmet, etterfulgt av at rådmannen holdt en presentasjon om kjennetegn for en «kommune 3.0» (han brukte også begrepet «samskapingkommune»). Deretter var det en kommunalsjef som snakket om kjente utfordringer og tegnet opp noen alternative løsninger (f.eks. endrede skattenivåer, økte avgifter/brukerbetaling, samarbeid på tvers, frivillighet og flyktninger/eldre som ressurs). Etter dette holdt kommunepsykologen et innlegg med tittelen «Hva er viktig for deg?», der det også ble hentet begreper fra perspektivet om «kommune 3.0», nemlig tilhørighet, mestring og selvstendighet. Disse begrepene ble illustrert ved hjelp av tidligere forskning og konkrete caser.

Fageksperten holdt et innlegg angående kommunens mulighet for å yte bedre tjenester ved hjelp av mer innbyggerinvolvering. Han fremstilte samarbeidsdrevet innovasjon og demokratisk innovasjon som to former for involvering, og viste til konkrete eksempler på hvordan dette kan gjøres. Deretter presenterte prosjektansvarlig et gruppearbeid basert på det han kalte for «force field-analyse», der det overordnede spørsmålet var: «Hva kan gjøre at vi får til mer innovasjon i samarbeid? Og hva er motstanden?» De tilstedeværende ble inndelt i åtte grupper, og fikk til oppgave å liste opp krefter for og imot forandringer.

Etter felles diskusjoner og oppsummeringer i plenum, skulle gruppene bli enige om noen konkrete områder som skulles settes opp på en prioriteringsliste. Og til slutt stod de igjen med to utvalgte temaer (næringsutvikling og fysisk/psykisk helse hos barn/unge) som de gikk mer i dybden på. Deltakerne på tenketanken ga uttrykk for å

være fornøyd med dagen, og resultatet fra gruppearbeidet skulle gis som innspill til kommunestyret på et strategiseminar to måneder senere.

Figur 9: Tidslinje - jordbrukskommunen



I jordbrukskommunen deltok fageeksperten også på ovennevnte strategiseminar i mai 2017, men dette ble ikke definert som en formell aktivitet i prosjektet. Kommunen jobbet imidlertid systematisk videre med politisk innovasjon utover høsten 2017, og i april 2018 ble det i et kommunestyremøte bestemt at jordbrukskommunen skulle nedsette tre midlertidige oppgaveutvalg med oppstart i desember 2018 for å drøfte frivillighetspolitikk, næringsutvikling og boformer for eldre: en modell som prosjektansvarlig sier kommunen hentet direkte fra Gentofte i Danmark. Med hensyn til denne beslutningen ble det i saksfremlegget til kommunestyret argumentert for at oppgaveutvalgene (som en innovativ politisk arbeidsform) vil kunne «understøtte implementeringen av kommune 3.0-konseptet», og at dette sannsynligvis på sikt blir det mest synlige tiltaket for innbyggerne.

I oppfølgingsintervju med prosjektansvarlig fortalte han at planen var å gjennomføre oppgaveutvalgene som en pilot for å gjøre seg erfaringer med arbeidsformen. Det hadde i utgangspunktet vært meningen å nedsette de midlertidige utvalgene allerede fra januar 2018, men det ble utsatt til desember grunnet tidskrevende prosesser. Ifølge prosjektansvarlig ble politikerne i saksfremleggingen i kommunestyremøtene stilt flere spørsmål enn vanlig, ettersom de var nødt til å definere en del ting og være med og tenke/drøfte/utforme den politiske arbeidsformen (hvem, hva, hvorfor). Dette skapte et større behov for å snakke sammen, og selv om det ble brukt to timer på saken i et kommunestyremøte i april 2018, var det ikke tilstrekkelig tid til at en beslutning ble fattet.

I siste kontakt jeg hadde med prosjektansvarlig fortalte han at oppstarten med oppgaveutvalgene ble ytterligere forsinket, til første halvdel av 2019, og at det sannsynligvis bare blir ett, i stedet for tre utvalg.

4.1.3 Pendlerkommunen: Tre opplæringsdager

Formøtet i pendlerkommunen ble avholdt samme dagen som det var planlagt kartleggingsintervjuer med formannskapet (i august 2015). Dette skyldtes at de kort tid innen selv hadde henvendt seg til fageksperten med et ønske om å bli med i prosjektet, og at det derfor ble lite tid til planlegging før intervjurunden. Men også her holdt fageksperten et kort muntlig innlegg for kommunestyret for å informere om prosjektets bakgrunn og formål, i tillegg til at det ble avholdt et møte med nytt kommunestyre etter valget.

Den første opplæringsdagen ble avholdt i februar 2016,¹² og til stede var politikere fra pendlerkommunen og nabokommunen, samt tre representanter fra jordbrukskommunen. Dagen startet med et faglig innlegg med tittelen «Folkevalgtopplæring? Hmm – Hvem har noe å lære av hvem, mon tro?». Dette omhandlet flere ulike temaer, der første delen var en grundig presentasjon av ulike styringsparadigmer, samt ulike former for rasjonalitet. Politikerne fikk blant annet til oppgave å drøfte idealer og praksis for samhandling og samskaping mellom politikere og administrasjon med utgangspunkt i egen kommune. De skulle også drøfte hvorvidt henholdsvis NPM- og governance-debatten er avleggs eller aktuell, og om de gjenkjenner eller ikke gjenkjenner tenkningen/metodikken. De ble utfordret til å vurdere hvilke aktører, organisasjoner og bedrifter som kommunene bør samhandle/samskape med (eller ikke).

Etter innlegget var det i programmet lagt opp til en times diskusjon i grupper før en oppsummering i plenum. Fageksperten holdt deretter et innlegg om samarbeidsdrevet innovasjon og ulike verdibegreper i offentlig innovasjon (inkludert «public value»). I presentasjonen brukte han eksempler fra kommunene Albertslund

¹² Siden jeg ikke selv kunne delta på den første opplæringsdagen bygger beskrivelsene på samtaler med fageksperten og hans kollega, samt PP-presentasjonene som ble brukt.

og Skanderborg i Danmark for å illustrere en bevegelse fra at en kommune blir ansett som en servicevirksomhet, til at den blir et politisk ledet lokalsamfunn.

Den andre opplæringsdagen ble avholdt på rådhuset i april 2016, der det i alt var 25 personer til stede (ca. like mange fra pendlerkommunen som fra nabokommunen). I tillegg deltok rådmannen, prosjektansvarlig og ordføreren fra jordbrukskommunen. Dagen startet med at fageksperten holdt et innlegg, der han først tok opp noen av poengene fra den første opplæringsdagen. Deretter snakket han om kjennetegn og utfordringer knyttet til demokratisk innovasjon.

Etter innlegget ble det lagt opp til et diskusjonsopplegg i grupper for å drøfte spørsmålet: «Hvordan kan dere i kommunen deres trekke inn innbyggerne på nye måter for å oppnå økt diskusjon om hva som gir mest innbyggerverdi»¹³? Deltakerne valgte å fordele seg ut fra kommunetilhørighet, og jeg ble med politikere fra pendlerkommunen. Det ble snakket om at kommunen trenger å bli bedre på å trekke borgere inn i beslutningsprosesser, og ikke kun «ta folk med, men deretter vende tilbake å jobbe på gamle måten». De pratet om at det allerede finnes arenaer som muligens kan utvikles og brukes på bedre måter, men at formelle rutiner med sakslister, saksdokumenter, møteprotokoller osv. i seg selv kan være hemmende. Konklusjonen fra gruppearbeidet var at politikerne ønsket å være mindre ad hoc med hensyn til innbyggerinvolvering, på den måten at det i stedet måtte bli et krav og tas med i alle saker (det ble snakket om å lage en strategi).

Etter gruppearbeidet var den danske forskeren Annika Agger invitert inn for å holde et faglig innlegg. Hun snakket ut fra en presentasjon med tittelen «Borgerinddragelse – hvorfor og hvordan?», der hun begynte med å ta utgangspunkt i et eksempel på oppgaveutvalg fra Danmark – og snakket om dette som en ny og spennende måte å lage demokrati og drive politikk på. Agger presenterte også «samskaping» som en ny måte å tenke offentlig styring på, og drøftet ulike måter kommunen kan være medspiller og støtte samskaping på, f.eks. gjennom å endre kommunetenkningen («kommunen er oss alle», dvs. et lokalsamfunn). Deretter ble det gjennomført to nye økter med gruppearbeid, der det i mindre grupper først skulle drøftes hva som

¹³ Fageksperten oversatte «public value» til «innbyggerverdi».

fungerte bra med hensyn til borgerinvolvering, hva de ønsket mer av og hvordan de kunne få til dette. I andre økten skulle de på tvers av kommunene få ideer på bordet, lage felles plansje og drøfte hva de drømmer om å få til. På slutten av dagen presenterte gruppene det de hadde kommet frem til.

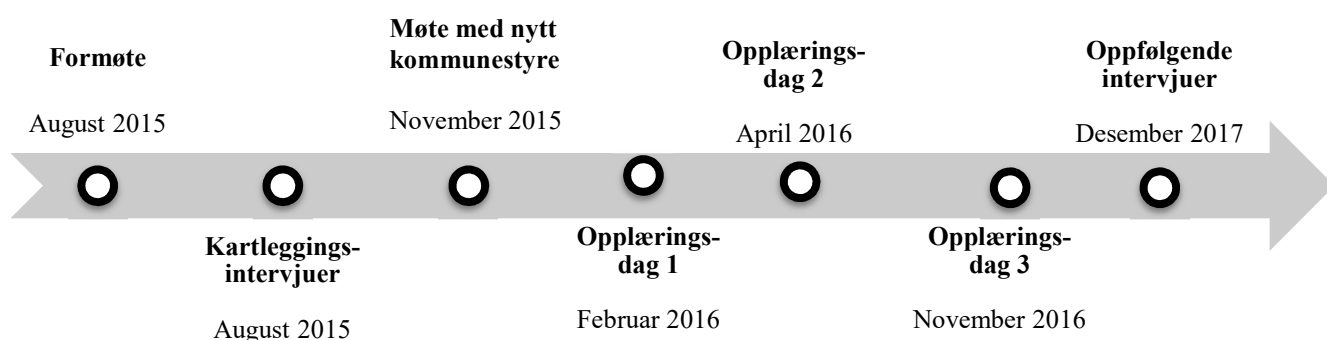
Den tredje opplæringsdagen ble avholdt på et kulturhus i november 2016, og på denne dagen møtte det opp ca. 40 personer. Også her deltok noen fra jordbrukskommunen (prosjektleder, ordfører, rådmann og tre andre politikere). Prosjektansvarlig i pendlerkommunen presenterte først hensikten med seminaret, og deretter holdt fageksperten et innlegg med tittelen «Tråden fra i vår», der han viste til (og kort repeterte) temaene på opplæringsdag en og to. Etter dette ble ordet gitt videre til danske Lise Uhre Pless fra Aarhus kommune, som fortalte om «kommune forfra». Hun presenterte det som et «debattopplegg» som reiser noen spørsmål det ikke finnes noen gitte svar på. Uhre Pless poengterte at vi beveger oss bort fra et servicesamfunn og frem mot noe annet – og at det er dette annet vi er i gang med å definere. Det handler i stor grad om å endre tenkemåte, noe hun illustrerte ved hjelp av seks hovedpunkter i presentasjonen: 1) fra borgerinndragelse til kommuneinndragelse, 2) fra å «gjøre for» til å «gjøre sammen med», 3) fra å ta utgangspunkt i system til å ta utgangspunkt i menneske, 4) fra å ta utgangspunkt i standarder til utgangspunkt i drømmer, 5) fra å tale om til å tale med og 6) fra faglighet til attityde. Deltakerne på opplæringsdagen var svært ivrige etter å stille spørsmål. En av problemstillingene omhandlet hvordan man kan kople de seks punktene opp mot det tradisjonelle politiske systemet. Uhre Pless viste blant annet til at man i Danmark anvender oppgaveutvalg til utviklingen av medborgerskapspolitikken. Hun understreket nødvendigheten av å «by opp andre til dans»: at man må få flere med til å peke ut retninger og realisere prosjekter.

I programmet var det lagt opp til to økter med gruppearbeid, der blant annet følgende spørsmål ble diskutert: 1) Hvilke konkrete eksempler på fornyelse og innovasjon kjenner dere til fra andre kommuner, virksomheter og næringsliv som vi bør lære av? Hva kan vi lære? 2) Hva bør kommunen konkret gjøre for at nyskaping skal bli en del av det daglige arbeidet? 3) Hvilke konkrete forslag har dere til involvering av innbyggerne i utvikling av de kommunale tjenestene? I en felles oppsummering vurderte politikerne i pendlerkommunen seg selv som flinke til avholde åpne møter,

men at det som regel blir et vakuum etter møtene. Det kom opp et konkret forslag om å opprette grupper med spesielt interesserte folk som kan jobbe mer sammen i etterkant av disse møtene, men at dette krever at politikerne forplikter seg til det som kommer fra gruppene.

Dette var den siste opplæringsdagen i rekken, og det ble ikke avtalt noen videre aktiviteter knyttet til prosjektet.

Figur 10: Tidslinje - pendlerkommunen



I oppfølgingsintervjuene (med ordføreren, en annen politiker og prosjektansvarlig) ble jeg fortalt hvordan pendlerkommunen aktivt har brukt elementer av det de hadde lært, inn i andre konkrete politiske prosesser, blant annet i forbindelse med arbeidet med kommunedelplaner samt i utarbeidelsen av en tilstandsrapport for grunnskolene. De definerte ikke dette som en direkte forlengelse av opplæringsdagene, men beskrev det som svært påvirket av den kompetansen de hadde fått i løpet av prosjektperioden.

Pendlerkommunen hadde f.eks. lagd en egen metode for å legge til rette for samarbeidsdrevet innovasjon, som dreier seg om å gjøre politikerne bedre kjent med tjenestene gjennom å bruke utvidet trepartssamarbeid, informasjon, kunnskapsdeling og kreative teknikker i utviklingen av nye idéer og løsninger sammen med andre aktører. Pendlerkommunen valgte å bruke denne metoden etter valget i 2015 for å gi nye politikere innsikt og kunnskap, og som en oppstart til arbeidet med å revidere kommunedelplanene. Metoden innebærer at det gjennomføres tre–fire samlinger i løpet av en kortere tidsperiode, der politikere deltar

i orienteringer, befaringer og dialog med blant annet kommunale ledere, ansatte og tillitsvalgte fra tjenesteområdet.

Disse prosessene fant med andre ord sted parallelt med prosjektet om politisk innovasjon (våren 2016), og i oppfølgingsintervjuene var prosjektansvarlig mer opptatt av denne metoden enn av opplæringsdagene. Ordførerne blandet også de to tingene sammen.

4.1.4 Bygdekommunen: Ønsket å delta

I bygdekommunen ble det avholdt formøte med hele formannskapet på rådhuset i juni 2015. Fageksperten begynte med å si litt om bakgrunnen for prosjektet, spesielt innovasjonsskolen, som bygdekommunen på dette tidspunktet hadde deltakere på. Ordføreren fortalte at det i kommunen var en generell utfordring å få forankret prosjekter (initiert på administrativt nivå) på politisk nivå, og at de av denne grunnen hadde måttet legge et stort antall muligens spennende og nyttige prosjekter på is. Videre fortalte ordføreren at de samarbeidet med en nabokommune om en eventuell sammenslåing, noe som i seg selv skapte behov for å jobbe med utvikling av politikerrollen med tanke på en eventuell fremtidig større kommune.

Deretter holdt fageksperten et muntlig innlegg, og det ble lagt opp til en refleksjonsrunde for å høre innspill fra de andre formannschaftsmedlemmene. Det ble blant annet pratet om at kommunen hadde behov for å finne måter de kunne se oppdrag og utfordringer i et nytt perspektiv, og metoder til å kunne bruke ansatte- og brukerressurser mer aktivt til å skape individuelt tilpassede tjenester.

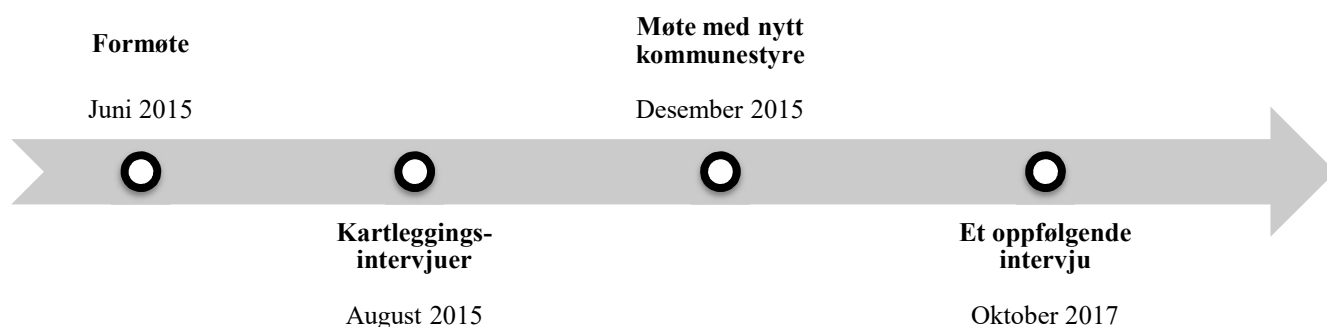
Etter valget tok bygdekommunen kontakt med fageksperten grunnet et ønske om enda et informasjonsmøte, denne gangen for det nye kommunestyret. Dette ble gjennomført i desember 2015, som en del av et ordinært kommunestyremøte i forbindelse med budsjettmøte og økonomiplan. Fageksperten begynte med å holde et innlegg på ca. 40 minutter, som hovedsakelig omhandlet hvordan man kan anvende ansatte eller brukere/borgere som en ressurs gjennom co-production og co-governance. Ordføreren fulgte opp innlegget ved å minne om at samarbeid mellom

frivillig, privat og offentlig sektor var utgangspunktet for kommunens deltakelse på innovasjonsskolen.

Deretter var ordet fritt, og det var flere som hadde kommentarer. F.eks. var det en fra opposisjonen som begynte med å understreke at det er behov for kunnskapsproduksjon, men at vedkommende som politiker syntes at det er «kinky» dersom kommunalt utviklingsarbeid blir utformet som et studium (med hentydning til den nasjonale innovasjonsskolen), og at det kan være vanskelig å se overføringsverdien. Vedkommende ga uttrykk for en viss skepsis, også til prosjektet om politisk innovasjon. Et problem som ble nevnt, var at kommunestyret kun samles ti ganger i året som fritidspolitikere. Og at det da er vanskelig å se hvordan politikerne skal kunne sørge for å få nye, kreative idéer ut i praksis. Fageksperten kommenterte dette og foreslo at kommunen f.eks. kan opprette et innovasjonsforum, bestående av ulike aktører, som får til oppgave å utvikle idéene før de legges frem for kommunestyret. En annen av de tilstedeværende påpekte at kommunestyret ofte ikke er flinke nok til å lytte («vi tror vi har løsningen og setter i gang prosjekter»), og ikke får brukt forslagene som kommer inn. Til slutt fikk rådmannen ordet. Han sa at det er viktig å diskutere hva man som folkevalgt ønsker å bruke politikertiden på, og at denne prioriteringen kan være utfordrende. Men at det uansett er en viktig del av arbeidet å grave litt med hensyn til tidsbruk.

Det ble ikke planlagt flere aktiviteter i bygdekommunen i forlengelse av dette møtet. Kommunen fikk invitasjon til å delta på opplæringsdagene i pendlerkommunen, men klarte ikke å presse dette inn i kalenderen, fordi invitasjonen kom sent til dem. De valgte å ikke gå videre med prosjektet om politisk innovasjon.

Figur 11: Tidslinje - bygdekommunen



Bygdekommunen deltok i et annet forskningsprosjekt i samme tidsperiode, noe ordføreren i oppfølgingsintervjuet fremhevet som en del av forklaringen på hvorfor de ikke gjennomførte flere aktiviteter knyttet til politisk innovasjon. En annen hovedgrunn var at kommunen hadde jobbet mye med en kommunereformprosess som tok veldig mye tid. Alle som satt i et parti i kommunestyret, hadde oppgaver knyttet til reformarbeidet, og arbeidet med dette ble beskrevet som svært omfattende etter valget i 2015. Det var tett møtehyppighet, og med den møtegodtgjørelsen politikerne får, var det vanskelig å prioritere opplæring på innovasjon. Etter en folkeavstemning ble reformen imidlertid lagt på is, noe ordføreren fortalte hadde ført til at bygdekommunen hadde kommet svært dårlig ut med det nye inntektssystemet: «Så nå må vi bli innovative». Det som var vanskelig, var å skape forståelse for at kommunen måtte jobbe med innovasjon samtidig som at det skulle spares 15 millioner.

Ordførerne trodde i utgangspunktet at det skulle bli lettere å jobbe med kommunestyret som helhet i et prosjekt, men det viste seg å være vanskelig. Det er opptatte folk, og alle møter/aktiviteter må planlegges i meget god tid. Bygdekommunen var også påvirket av utskifting i ledelsen, og hadde en lengre periode med en fungerende rådmann, noe som førte til en stillstand eller unntakssituasjon. Ordføreren sa i oppfølgingsintervjuet at det er helt avgjørende å ha noen som kan sette innovasjon på dagsordenen – og ikke minst å få kommunestyret til å forstå at det er viktig, slik at de ønsker å gjøre innovative tiltak. Kommunens deltakelse på innovasjonsskolen hadde imidlertid, ifølge ordføreren, skapt en generelt større bevissthet hos politikerne om å legge opp til idémøter i ulike saker.

De ovennevnte beskrivelsene av gjennomførte aktiviteter/prosesser i kommunene bidrar til å illustrere hvordan det ble jobbet veldig ulikt med innovasjonsprosjektet. Det kan være ulike grunner til dette, noe jeg vil komme nærmere inn på i slutten av analysekapittelet (4.5).

4.2 Ønsker om endring

Nå vil jeg gå mer i dybden analytisk i en kartlegging av ønskede endringer for det politiske arbeidet (det første forskningsspørsmålet i avhandlingen). Denne analysedelen bygger på kartleggingsintervjuene og observasjoner av formøtene. Formålet er å få et innblikk i den virkeligheten som omgir de folkevalgte i utvalgets fire kommuner *før* igangsatte opplæringsprosesser – hvordan politikerne opplever situasjonen, og om de ønsker noen konkrete endringer. Det er en hensikt å finne ut hvilke institusjoner og/eller prosesser (eventuelle) ønskede endringer er knyttet til, og hvorvidt de folkevalgte er mest opptatt av formelle rammebetingelser, arbeidsformer/rutiner, kultur/roller eller andre sider ved det politiske arbeidet.

4.2.1 Hvordan oppleves situasjonen i bykommunen?

Når de folkevalgte i **bykommunen** snakker om situasjonen, fremheves spesielt to utfordringer: tid og arbeidsbyrde. Alle politikerne ønsker mer tid – både tid til å sette seg inn i saker (lese, forstå, drøfte), tid til å holde seg oppdatert (på forskning, delta på konferanser, nyhetssaker), tid til å avholde flere politiske møter og tid til å møte borgerne. I en kommune med over 100 000 innbyggere er det spesielt krevende for fritidspolitikeren. Når alt må gjøres på kveldstid, er det vanskelig å få til mer enn det som allerede blir gjort (selv om det kanskje er ønskelig), når det i forveien oppleves som svært utfordrende å balansere ordinær jobb, politikk og privatliv. Manglende tid gjør at flere av politikerne ikke føler at de kommer skikkelig under huden på valg av løsninger, og en av gruppelederne sier at «*dagens politikermodell ikke tillater det sånn uten videre*». Tidsressursen oppfattes som viktig fordi mye av den kommunale møtevirksomheten skjer på dagtid, og de som har full ordinær jobb ved siden av vervet, fremhever at det er vanskelig å måtte svikte arbeidsgiverne.

Med hensyn til tidsaspektet kan det virke som om to betingelser i stor grad påvirker opplevelsen av denne utfordringen: erfaring og partistørrelse. De som har vært med i flere perioder, kjenner de politiske kjørereglene bedre, og de ser med en gang «*hvilke saker som bare er sånn ekspedisjon, og hvilke som har stor betydning*». De erfarne har forståelse for at dette kan være vanskelig for nye politikere, noe som gjør at

møteledelsen heller ikke er like streng som de erfarne mener den burde ha vært. Men, som en av informantene sier:

«... det er klart at når vi kommer til tredje og fjerde året i en valgperiode, så hvis de ikke da har skjønt spillereglene så kan det hende at det er grunnlag for at vi må lære dem på den harde måten.»

Uansett er det ingen av politikerne som har tilstrekkelig tid til å lese alt. De må i stedet finne en måte å lære seg å lese det som er viktig – og hele tiden vurdere hva slags type og mengde informasjon de trenger i ulike saker, og lete etter akkurat dette i haugen med saksdokumenter. En av politikerne understreker dette:

«Altså, man får jo ikke lest alt. Men det er noe med det å finne en teknikk og lese det som er viktig. Å finne ut 'hva er det jeg trenger i forhold til det', og så lete etter det dokumentet. I stedet for å lese alle dokumenter fra perm til perm, for det går ikke.»

Det er spesielt informantene fra de mindre partiene som sliter med tid og arbeidsbyrde: Store partier kan fordele oppgaver og saker på flere, mens formannskapsmedlemmene til små partier er alene om mye. Dette har for en av informantene medført at vedkommende ikke ser seg i stand til å fortsette som politiker («*jeg er sliten*»): arbeidsmengden og -byrden har vært belastende over lang tid. Det å være alene om å sette seg inn i store, komplekse saker kan skape en viss usikkerhet med hensyn til om man kan saken godt nok og har skjønt alt, fordi det ikke er noen sparringspartnere å drøfte med. For noen fører dette til en frykt for å stille seg på talerstolen. Politikerne i bykommunen sier at de lett blir hengt ut i mediene – og derfor trenger å sette seg ekstra godt inn i sakene for å unngå dette.

Når det gjelder eksisterende arbeidsformer og møtearenaer, er informantene opptatt av den store forskjellen mellom formannskap og kommunestyre. Kommunestyremøter beskrives som det minst interessante: Alt er avgjort på forhånd, og «*det kan være tungt å sitte og høre på en debatt i 3–4 timer når man vet at konklusjonen allerede foreligger*». Kommunestyret skal være et vedtaksorgan, og møtene er meget formelle. Politikerne snakker om at det hadde vært ønskelig å gjøre disse møtene mer

interessante, men de fleste sier i samme setning at det ikke er mulig, «*da må det en lovendring til*», og at man ikke kan være kreativ i en slik setting:

«Det er jo ikke der man sitter og har kreative tenketanker, det ville være helt galt. For der skal man fatte vedtak. Så dit håper jeg ikke at vi kommer. Det blir jo helt sirkus. Men det som er viktig, er at vi kunne hatt flere møteplasser. Med både innbyggere og oss politikere oss imellom.»

Det vises med andre ord til et behov for å ha andre gode møteplasser. F.eks. nevnes det at sektorutvalgene kan egne seg til politiske verksteder på tvers av partiene.

Politikerne er opptatt av å skape en kultur der det er lov å ta feil. De sier at både nyvalgte og medarbeidere oppfordres til å ta sjanser og til å si fra hvis de ser at noe kunne vært gjort annerledes, og påpeker at det må være åpenhet for å lære av andre «*og ikke være seg selv nok*». Noen vil imidlertid helst profilere seg og bli kjendiser, noe som fører til «*skitkasting*» og at det snakkes stygt om hverandre, til tross for en bevissthet om at det ikke blir noen gode løsninger hvis «*man kommer i skyttergraver*». Men informantene i utvalget er generelt samstemte om at det kun gjelder noen få enkeltpersoner i bykommunen, og at den politiske kulturen ellers er bra.

I bykommunen har rådmannen begynt å tvinge politikerne til å se tretti år fremover mot en bærekraftig utvikling. Dette er noe politikerne opplever som positivt, fordi det bidrar til å gi bedre forståelse for langsiktige investeringer. En av de mest erfarne politikerne sier:

«Og jeg har sagt det til rådmannen at det irriterer meg noe kolossalt at ikke jeg har funnet på det selv. For jeg har liksom vært inne i systemet og tenkt fire år og fire år. Og første valgperiode ... så hvert år, så vedtar du et budsjett med tre år til. Og så kommer han, og så sier han, 'ja, men vi må jo se på om dette er bærekraftig i et trettiårsperspektiv. Med befolkningsutvikling og hva det måtte være'. Og det synes jeg at det [et slikt perspektiv] burde jeg ha krevd rådmannen for lenge siden.»

De fleste av informantene i bykommunen er av den oppfattelsen at administrasjonen er ryddig og profesjonell. Her er det imidlertid en forskjell mellom politikere fra henholdsvis store og små partier. Administrasjonen tilpasser seg det politiske styret, der Høyre har hatt makten i bykommunen i adskillige år. Gruppelederne fra de minste partiene opplever at «*de [administrasjonen] gjør ikke alltid som vi sier*». De gir konkrete eksempler på at de har erfart at visse rapporter ikke har blitt gitt til dem (eller har blitt tilbakeholdt), selv om administrasjonen har visst om den tilgjengelige informasjonen i en sak:

«Det har jeg sett i de to sakene som jeg på en måte har gravd meg ned i, hvor jeg ser at den informasjonen ikke kommer. I den ene saken, hvor det har ligget da en juridisk rapport i kommunen, i ... jeg tror det var 14 måneder, før vi fikk vite om den. Sånn, så den støttet jo alt det jeg sa. Så jeg skjønner ikke hvorfor jeg ikke fikk den før. Altså, den har ligget i en eller annen skuff. Om det har vært en politisk skuff eller administrativ skuff, det vet man jo ikke. Jeg har spurt, men jeg har aldri fått svar (ler). Så det vet, altså man vet jo ikke hva man ikke får. Og det er klart at når man da har fryktelig mange sakspapirer å forholde seg til, så er det ikke alltid man tenker at 'dette burde jeg hatt mer om'. Men da er det klart at da går man nok ned mer i de sakene man opplever at man har mer kunnskap om, for da ser man lettere hva det er som mangler.»

Administrasjonen legger med andre ord en del av premissene. Samtidig påpekes det også at kommunestyret behandler mange saker som ikke er av politisk art, på grunn av at administrasjonen synes det er behagelig å ha politisk ryggdekning, eller for at politikerne skal få et tydeligere ansvar for beslutninger. Dette fører til at de folkevalgte iblant trekkes inn i utvalg som ikke oppleves som hverken relevante eller nyttige å sitte i.

4.2.2 Tanker om endringer

Den største utfordringen (tid og arbeidsbyrde) har bykommunen funnet en mulig løsning på. Da kartleggingsintervjuene ble gjennomført, var det allerede vedtatt en ny, utvidet ordning med frikjøp. Tidligere hadde det kun vært ordfører, varaordfører

og utvalgsledere som var helt eller delvis frikjøpte, mens endringen også ville gi en viss grad av frikjøp for alle andre formannskapsmedlemmer og gruppeledere. Informantene knytter frikjøp opp mot muligheten for å være mer tilgjengelig: at de kan bruke mer tid på politiske møter, folkemøter, på å engasjere innbyggerne og trekke opp debatter. En sier:

«Politikernes tid og evner til å på en måte få satt en agenda er en utfordring. Og derfor har vi også gjort noe med det for å styrke politikernes posisjon sånn tidsmessig. For vi har jo hatt et veldig magert politisk apparat til å være en så stor kommune. Vi har hatt én heldagspolitiker formelt sett, og det er lite i en kommune med over 100 000 innbyggere.»

I prosessen hadde det vært en bevissthet om at man ikke kan løfte posisjonen og holde opposisjonen nede, og alle informantene gir uttrykk for at de sammen er kommet frem til en grei løsning på dette problemet. Arbeidsbyrden er med andre ord så stor at bykommunen har sett seg nødt til å gjøre et grep for å profesjonalisere det politiske arbeidet gjennom økt bruk av frikjøp.

Politikerne i bykommunen ønsker samtidig også flere uformelle møter eller samtaler partiene imellom og/eller med administrasjonen. F.eks. nevnes behovet for felles lunsjer, slik at det kan skapes fora der det er mulig å «*stille de dumme spørsmålene*» og drøfte hva saker egentlig handler om, uavhengig av partipolitikk. Noen av informantene fremhever at politikerne vanligvis er for opptatt av å fronte saker, i stedet for å komme frem til løsninger, til tross for at «*det er veldig ofte at vi gjennom uformelle samtaler kan finne gullkorn som vi ellers ikke ville funnet*». Det å oppleve hverandre som mennesker, og ikke kun som politiske motstandere, fremheves som viktig for det politiske grunnlaget i en kommune.

Noen foreslår å bruke en seminarmodell, der kommunestyret inviterer inn eksterne foredragsholdere og jobber sammen som et kollegium. En poengterer at seminarene da bør være obligatoriske slik at alle må delta, ettersom det ellers er stor risiko for at det blir nedprioritert. Når de snakker om «uformelt», er det for enkelte ensbetydende med møter uten pressen til stede. Det kan virke som at krav til innsyn (transparens/

åpenhet) til en viss grad hemmer politikerne på den måten at mediene «*ikke er snille*», og at tilstedeværelsen deres gjør de folkevalgte mer forsiktige.

Bykommunen har et uttalt ønske om å bli en «samskapingskommune». Rådmannen har gjort innbyggerdialog til et hovedpunkt i kommuneplanen, noe som støttes helhjertet av kommunestyret. Befolkningen beskrives generelt som «uhyre ressurssterk», og det er et generelt ønske om å komme mer ut til innbyggerne. En av informantene har foreslått å prøve deltakende budsjettering, og bykommunen har allerede hatt en fagperson fra en annen kommune på besøk for å dele erfaringer og kunnskap om dette – dog uten at det har ført til noen konkrete planer.

Det har også vært gjennomført åpne høringsmøter i noen saker, der man har invitert innbyggere, organisasjoner og næringsliv inn for å si hva de mener, og «*snakke rett fra leveren*». Det er imidlertid uenighet om hvordan disse høringsmøtene har fungert. En av informantene beskriver møtene som både viktige og nyttige, og viser blant annet til at bykommunen en gang fikk over 400 høringsuttalelser i en sak, og at de samtidig har en profesjonell behandlingsmåte slik at det blir gjengitt resymé av alle høringene. Andre er mer skeptiske til måten innspillene blir bearbeidet på:

«Det skal bearbeides på en skikkelig måte, sånn at de som er blitt bedt om å uttale seg, føler at de er blitt hørt og forstått, selv om de ikke får det som de vil. Og det krever en ganske ... ganske dyktig saksbehandling rett og slett.»

Det påpekes at høringsmøter tar tid, og at det er viktig at det gir merverdi enten for politikerne som beslutningstakere eller for innbyggerne. Det må føre til at det kommer frem sider i en sak som ellers ikke ville være kommet frem. En sier:

«... hvis det er sånt at folk står og leser opp det de har sendt inn skriftlig, som allerede er lest, da har det på en måte ikke noen hensikt. Så det er ikke noe gitt at å bruke mere tid nødvendigvis gir mer demokrati. Det kan hende at det bare gir mer tidsbruk.»

Det er ofte samme organisasjoner eller enkeltindivider som svarer på høringene, og det gir derfor lite informasjon om hva befolkningen som helhet er opptatt av. De

folkevalgte etterlyser en form for «dialogfase» i tilknytning til høringene, slik at det er mulig å få avklart en del ting og få forhørt seg litt mer.

Det gjøres masse forskjellig med hensyn til innbyggerinvolvering i bykommunen, men mye er ikke formalisert. Og politikerne sier at de savner system i arbeidet, fordi de ikke opplever å ha oversikt over det som allerede skjer på området. Det er et generelt ønske å komme ut av rådhuset, eller å slippe innbyggerne mer til, men samtidig er de fleste også redde for å skape for høye forventninger. Det oppleves som vanskelig å gå fra klaging til samtale/diskusjon, og utfordrende å få frem handlingsrommet og hva som er realistisk. Her nevner flere et dilemma: Selv om befolkningen er ressurssterk, er det ikke ensbetydende med at kommunen er det. Bykommunen har, i likhet med alle andre kommuner, også måttet gjennomføre adskillige økonomiske kutt og besparelser, og de folkevalgte gir uttrykk for at innbyggerne har lite forståelse for dette.

Politikerne i bykommunen har et stort profesjonelt administrativt apparat bak seg, og det er dermed grunn til å tro at betingelsene for det politiske arbeidet kan oppleves annerledes av folkevalgte i middels store og små kommuner.

4.2.3 Andre betingelser i mindre kommuner?

I **jordbrukskommunen** var det, før prosjektets oppstart, ansatte i administrasjonen som ønsket å få til endringer. Politikerne ble beskrevet som forsiktede, og administrasjonen hadde et eksplisitt håp om at de folkevalgte i større grad kunne «sette seg i førersetet». I møtet ble det sagt at forsiktigheten antakelig skyldtes en frykt for uheldige konsekvenser, spesielt med hensyn til hva innbyggerne mener. Det var også et uttalt ønske fra administrasjonens side å finne nye måter å kommunisere med innbyggerne på, og måter å gjøre det mer interessant å være politiker på. Disse ønskede endringene ble i stor grad også nevnt av de folkevalgte selv.

I kartleggingsintervjuene snakkes det mye om kommunestyremøtene: «*iblant er det ingen som tar ordet*», «*det skal bare bankes igjennom*». Flere spør seg selv om det virkelig ikke kan gjøres mer interessant enn å stå på talestolen og debattere eller høre

på orienteringer, og hvordan man kan skape engasjement utover sakslistene. Men også her blir det påpekt at det sannsynligvis ikke er noe å få gjort med det. En beskriver det slik:

«Nei. Kommunestyret tror jeg ikke det er så mye å få gjort med, altså. Den strukturen der. Altså, det er litt som jeg sier, det er en gammel måte å jobbe på, og det er en gammel måte å være på.»

Jordbrukskommunen har drøftet problemstillingen tidligere, og har til og med satt opp retningslinjer for kommunestyremøter der det skal være rom for mer generelle og frie politiske temadiskusjoner. Det har imidlertid aldri fungert etter hensikten, noe en mener kanskje skyldes at det krever at politikerne må gjøre noe annet enn de er vant til; de må engasjere seg, *«og ikke bare ha følelsen av å strø sand på noen saker som trenger et vedtak»*. Det mislykkede forsøket på å ha temadiskusjoner i tradisjonelle kommunestyremøter viser vanskelighetene med å få opp engasjementet.

Det har vært pratet om å f.eks. la hovedutvalgene være et sted der politikerne kan være med og utarbeide forslag som kan legges frem for kommunestyret. Ordføreren i jordbrukskommunen mener imidlertid at hovedutvalgene henger for lite sammen, og ikke helt evner å se en helhet. Dette gjør at vedkommende i stedet ønsker to kommunestyremøter i måneden, slik at det ene kan være et politisk verksted med større åpne diskusjoner om samfunnets utvikling. Dette blir understøttet av flere av informantene: Det er behov for å kunne gå grundigere inn i et tema og ikke kun hoppe fra sak til sak, og det er ønskelig med møter som har mer seminarpreg. Men også her er tidsbruken et problem. En nevner at noe kanskje kunne foregått i partimøter, men at det er en utfordring at mange ikke engasjerer seg der; alle har det travelt, og det er vanskelig å samle folk – samtidig som det generelt ikke er stor oppslutning om partipolitikk lenger.

I **pendlerkommunen** fremheves i stor grad lignende utfordringer. Kommunestyret er det høyeste organet, samtidig som en del saker blir avgjort i formannskapet i forkant av kommunestyremøter. En beskriver dette med en metafor:

«Det er sånn litt forholdet mellom, hva skal vi si, regjering og Stortinget ... Man kan få litt sånn formannskapsregjering i en kommune, og det er ikke gunstig for de andre deltakerne i kommunestyret.»

Derfor ønsker en at det legges mer til kommunestyret og mindre til formannskapet. I kommunestyremøter oppleves det som et problem at det som regel kun er fire–fem politikere som går opp og prater. En representant fra et mindre parti sier at det ikke skyldes mindre engasjement eller manglende meninger om saken, men at terskelen for å gå på talerstolen er høy for veldig mange – særlig de yngste medlemmene. I pendlerkommunen er det flere i kommunestyret som aldri tar ordet, og den nevnte representanten for et mindre parti argumenterer for et behov for å gjøre det mindre høytidelig:

«Vi har jo flere som aldri har tatt ordet i det hele tatt. Jeg tror vel egentlig at kommunestyret ville være tjent med å være liksom mindre høytidelig og ha en litt sånn mer sånn, en annen arbeidsform da som gjør det lettere å ta ordet og lettere å på en måte stille spørsmål og komme med forslag uten at det er så alvorlig.»

I pendlerkommunen har de lagd komitéer med gjennomgående representasjon for å gjøre det mulig for politikerne å i større grad delta i saksforberedelse. På intervjutidspunktet var det ikke enighet mellom informantene om hvordan komitéene fungerer, men hensikten er at de skal utvikles og bli et verksted for diskusjoner. Noen av politikerne opplever det i stedet som en kontrollfunksjon – at de blir plassert der for å overvåke administrasjonen. Tid blir også nevnt i denne kommunen, og en sier at det er svært ønskelig med flere møter (og godtgjørelse for dette) på dagtid: *«Det mener jeg jobben vi gjør som lokalpolitiker er verdt».*

Bygdekommunen har et uttalt ønske om å få en tettere dialog med innbyggerne, spesielt knyttet til tjenesteutvikling – at kommunen generelt skal være mer åpen og lytte til folk. Samtidig blir det satt spørsmålstegn ved politikernes rolle i dette, med henvisning til at kommunestyret kun møtes ti ganger i året, og dermed ikke har tilstrekkelig tid til å jobbe med innovasjon. Omdreiningspunktet i bygdekommunen, når politikerne snakker om ønskede endringer, er også her utfordringer ved

kommunestyremøtene. En forteller om «den voldsomme forskjellen» på arbeidsformen i formannskapet og kommunestyret. Førstnevnte jobber som en komité og diskuterer saker uavhengig av partipolitikk; «det er handlekraftig og vettug». Mens kommunestyret beskrives slik:

«Kommunestyret er veldig annerledes. Det er en synlig politisk arena, der man, særlig fra Arbeiderpartiet selvsagt, kommer med beskjed om hva du skal mene fra før. Der, på en måte, ståstedet er banket inn tidligere. I kommunestyret så kan du så og si aldri oppleve at du ved god argumentasjon kan overbevise folk i en annen retning enn det de kom inn med. Det er en påfallende forskjell.»

Noen av politikerne fremhever at kommunestyret kunne hatt flere arbeidsmøter, der man kunne drøfte saker i mindre grupper og på den måten få frem idéer og engasjement. Informantene forteller at det kun er fem–seks politikere (av over 20 medlemmer) som er aktive i kommunestyremøtene, mens de resterende «sitter og knapt sier noe». Det er ønskelig å få alle på banen, og få gode, åpne debatter i møtene. En av informantene ønsker mer jevnbyrdighet i kollegiet, noe vedkommende tror vil kunne gjøres dersom flere hadde vært godt forberedt, hadde tatt ordet og «deltatt i det offentlige rommet i kommunestyresalen». Ordføreren foreslår å invitere tjenesteområdelederne inn i møtene, slik at de kan orientere om sine områder og gi politikerne førstehåndsinformasjon.

Også her blir frikjøp nevnt, men ikke som noe reelt alternativ. En av politikerne snakker om at man i den ideelle verdenen ville kunne bruke frikjøp for å gjøre det mulig for de folkevalgte å være med inn i dypere diskusjonsfora i alle saker. Politikerne kunne f.eks. hatt ukentlige diskusjonsmøter og mulighet for å reise på turer (besøke andre kommuner), hvis alle hadde vært 20 prosent frikjøpte. Mer profesjonelle politikere ville også, ifølge vedkommende, ført til at «da kunne du kvalitetssikre det politiske arbeidet enda bedre», i tillegg til at det politiske landskapet ville blitt mer interessant.

4.2.4 Noen likheter og forskjeller

Sammenfattet kan man si at det er ønsker om endringer i alle fire kommuner, og at de ønskede endringene er relativt like i både store, middels store og små kommuner. Over halvparten av informantene ønsker enten større grad av frikjøp, nye arbeidsformer (seminarer/verksteder/ gruppearbeid) eller å gjøre kommunestyret mer interessant. Det er kun tre av informantene som ikke ønsker noen endringer for det politiske arbeidet.

Tabell 12: Oppsummering av ønskede endringer

Ønskede endringer	Bykommunen	Jordbruks-kommunen	Pendler-kommunen	Bygde-kommunen	Antall
Frikjøp og/eller møter på dagtid	1 (SV), 1 (Ap), 2 (H)		1 (V)	1 (Ap)	6
Seminarer/verksteder /gruppearbeid	1 (V), 1 (KrF)	1 (Sp), 1 (Ap)	1 (SV)	1 (Ap)	6
Gjøre kommunestyret mer interessant	1 (H)	1 (Ap)		1 (Ap)	3
Ønsker ikke endring	1 (H)		1 (Ap)	1 (Sp)	3
Flere saker til kommunestyret og mindre til formannskapet	1 (FrP)		1 (H)		2
Utvide tidsrammen for kommunestyret	1 (H)	1 (Sp)			2
Mer tid til saksforberedelse og/eller å legge frem saker		1 (H)	1 (Ap)		2
Flere politiske debatter		1 (Ap)		1 (Bygdelista)	2

Ingen tro på endring	1 (PP)				1
Strammere møtedisiplin			1 (H)		1
Invitere andre aktører inn				1 (Ap)	1

Bykommunen skiller seg noe ut med hensyn til den økonomiske størrelsen på de lokalpolitiske sakene. Informantene gir uttrykk for at ansvaret de har, kan oppleves som tungt og krevende, i og med at det dreier seg om politiske beslutninger knyttet til investeringer av milliardbeløp. Dette kan være en forklaring på at det er store forskjeller med hensyn til tiden informantene bruker på politisk arbeid.

I kartleggingsintervjuene ble de spurt om hvor mye tid de bruker i løpet av en måned, noe de fleste (i alle fire kommuner) synes er vanskelig å svare på. Utover tiden som brukes på møter og forberedelser til formannskap og kommunestyre, bruker mange også utrolig mye tid på å være aktive på sosiale medier (mest Facebook og Twitter), samt på å lese seg opp på saksfelter og forskning. For mange dreier det seg om en livsstil som springer ut av en generell interesse for samfunn og politikk. I tillegg er det store variasjoner på hvor lang tid den enkelte anslår å bruke på forberedelse, noe som ikke kun er å lese, men også «å gruble», skaffe mer informasjon, snakke med andre aktører/interessenter, osv.

For ordførerne, som er hundre prosent frikjøpte, dreier det seg ikke om en 37,5 timers arbeidsuke, men i stedet om å være tilgjengelig døgnet rundt. De fire ordførerne snakker om et sted mellom 45 og 60 timers arbeid pr. uke. Når det gjelder «de vanlige» formannskapsmedlemmene, er det litt ulikt hvor mange og i hvilken grad noen er frikjøpte. I bykommunen er det som sagt nå innført mer bruk av frikjøp, men da intervjuet ble gjennomført, var det kun ordfører og varaordfører som var fulltidspolitikere. Til tross for at de fleste må kombinere politikervervet med ordinært arbeid, bruker politikerne (minus ordføreren og varaordføreren) i bykommunen gjennomsnittlig 28,75 timer i uken på politisk arbeid. Flere av informantene har sett seg nødt til å redusere deres stilling og jobbe deltid. Timeantallet i utvalgets tre

mindre kommuner anslås derimot til å være rundt syv timer i uken. De «vanlige» politikerne i bykommunen sier med andre ord at de bruker fire ganger så mye tid på politisk arbeid som politikerne i de mindre kommunene, noe som kanskje ikke er overraskende med tanke på arbeidsbyrden. Tidsbruken ser i stor grad også ut til å ha sammenheng med enkeltpolitikernes interesser og motivasjon, samt balansen mellom politikk og privatliv.

4.2.5 Sammenfatning

Til tross for visse forskjeller mellom bykommunen og de tre mindre kommunene, er det mulig å peke på noen sider ved det politiske arbeidet som skaper bestemte ønsker om endringer. I utvalgets fire kommuner er det spesielt kommunestyret de folkevalgte dveler ved: Det beskrives som lite givende, unaturlig, gammeldags, tamt, formelt og stivt. Det er et paradoks at disse møtene oppleves såpass negativt, i og med at alle de folkevalgte jo nettopp sitter her. Møtene er åpne for innbyggerne og blir ofte strømmet på nettet – og det er her befolkningen kan få inntrykk av hva det vil si å være lokalpolitiker. Samtidig sier informantene at arbeidsformen ikke er god. De snakker om at det både kan påvirke rekrutteringen av nye politikere, og være problematisk for dem som allerede er valgt inn – at det i møtene er lite rom for å debattere overordnede politiske temaer og problemstillinger.

Det at kommunestyret er et vedtaksorgan, setter, ifølge politikerne, en stopper for å gjøre det mer interessant. Kommunestyret behandler stort sett sakene som må behandles etter loven, og med den tidsbruken som er på møtene pr. i dag, er det ikke plass til å ha flere saker der. Noen foreslår derfor å utvide tidsrammen for å gjøre det mulig å drøfte ulike typer spørsmål og ha debatter. Men dette er ikke lett å få til i praksis, for de (formannskapsmedlemmene) oppfatter det slik at mange kommunestyremedlemmer allerede er av den oppfatning at møtene er for lange.

Det som er med på å gjøre møtene lite givende, er først og fremst at sakene som regel er avgjort på forhånd av «formannskapsregjeringen» eller i utvalgene, noe som fører til at alt blir forutsigelig. Alle vet hvem som kommer til å si hva, og de som ikke tar ordet, er ofte bare passive håndsopprekkere. Informantene er generelt veldig opptatt

av mulighetene for å gjøre kommunestyret mer interessant for dem som kun sitter der.

Når det gjelder kommunestyremøter, snakkes det om at «*det er en gammel måte å være på*», og at det ikke er på denne arenaen man finner frem til felles løsninger. Det er liten tro på at det lar seg gjøre å få til endringer i arbeidsformen i kommunestyret, og flere av politikerne er usikre på om det overhodet er lovlig å gjøre det på andre måter. Kommuneloven fastsetter møteprinsipper, prosedyreregler, prinsipper for saksliste, innkalling og møteledelsen, regler knyttet til avstemning, osv., og det formelle reglementet setter dermed en del begrensninger.

De folkevalgte ønsker flere politiske debatter av mer generell karakter (temadiskusjoner), mindre formalitet, lavere terskel for å ta ordet, mer jevnbyrdighet i kollegiet og bruk av arbeidsformer som i større grad gjør det mulig å stille spørsmål og foreslå idéer. Samtidig som formelle normer og regler (møtegodtgjørelse, møtetidspunkt, saksprosedyrer mv.) begrenser muligheten for endring, er mange av de ønskede endringene også knyttet til kulturelle forestillinger, deriblant sosiale normer og regler for hva som betraktes som passende atferd. Dette kommer blant annet til uttrykk når en av informantene snakker om hva som skal til for å få til mer nytenkning og omstilling:

«... det handler mye om hvordan vi, hvilke arbeidsprosesser vi som politikere åpner opp for at vi skal være med på. Det blir ikke veldig mye utvikling hvis vi bare sitter med våre fastlåste meninger og får et saksdokument, tar ordet og har avstemming. Så vi må på en måte åpne opp for å jobbe på litt andre måter som kanskje gjør at vi må tenke litt mere kreativt og være i litt sånne kreative prosesser i faser av en beslutning eller underveis imot en beslutning.»

En annen faktor politikerne peker på, er at partienes funksjon har endret seg; det er vanskelig å få folk til å stille på partimøter, noe som gjør at det politiske engasjementet må skapes andre steder. Spesielt er det de små partiene som sliter med disse endringene, fordi de ikke lenger i like stor grad har partiene som informasjonskanal.

I bykommunen skaper det (for de mindre partiene) en opplevelse av å stå alene i saker, samt et uttalt behov for mer samarbeid på tvers.

Politikerne ønsker generelt å legge til rette for mer dialog og interaksjon med både administrasjonen og partiene imellom, fordi de tror det vil gjøre det lettere å komme frem til gode løsninger i fellesskap. Dette er i tråd med innovasjonsperspektivet; at samarbeid er nøkkelen for å komme frem til nye og innovative løsninger, mens politisk konkurranse kan være en hindring dersom det skaper «skitkasting». Informantene foreslår å jobbe ut fra en seminarmodell, basert på gruppearbeid på tvers av partiene, og på denne måten skape større rom for generelle politiske diskusjoner – og gjøre det mer interessant å sitte i kommunestyret.

Det ovennevnte tilføyer et perspektiv på mulige barrierer mot innovasjon i en politisk kontekst, ved at det sier noe om de betingelsene som påvirker den institusjonelle logikken og dermed også de folkevalgtes opplevde handlingsrom for å få til endringer. Selv om en dikotomisk forståelse av drivkrefter og barrierer ikke alltid er hensiktsmessig (Ringholm & Holmen, 2019), er det vanskelig å unngå i innovasjonsforskning. Kommunene ønsket selv å delta i et prosjekt for å bli mer innovative, og informantene ble også spurt direkte om hva de tror skal til for å få til mer nytenkning og omstilling. De fremhevet selv adskillige drivkrefter, som oppsummert i tabell 13. Men det er imidlertid slik at enkelte faktorer trer frem som både en drivkraft og en barriere, f.eks. trange økonomiske rammer.

Tabell 13: Barrierer og drivkrefter for nytenkning og omstilling

	Rammebetingelser	Kultur/roller	Arbeidsformer/rutiner
Barrierer	Tid og arbeidsbyrde (vanskelig å kombinere med jobb)	Fastlåste roller (en gammel måte å være på)	Tradisjonelt (en gammel måte å jobbe på)
	Møteprinsipper i formelt reglement	Møteinnhold og -formalitet (formelt og lite interessant)	Møtearenaer (lite samarbeid på tvers)

	Trange økonomiske rammer og frykt for å feile	Kulturelle forestillinger (det går ikke an å endre noe)	Saksbehandling fremfor politikk
Eksisterende drivkrefter	Skrue igjen den økonomiske kranen	Bytte ut folk i kommunestyret	Få ekstern drahjelp og/eller hente inspirasjon utenfra
Ønskede drivkrefter	Bruke kommunereform til å bygge ny kommune	Oppfordre til medarbeiderdrevet innovasjon	Tvinges til å kaste gamle budsjetter
	Tilstrekkelig tid til å skaffe kunnskap om saker	Ha innovasjon på dagsordenen	Skape nye samarbeidsarenaer, åpne for nye arbeidsprosesser
	Tilstrekkelig tid til prinsipielle diskusjoner	Samarbeid og enighet om at man vil (tenke og stå samlet)	Må legge fra seg noe for å kunne jobbe med innovasjon
	Finansiere eller støtte innovasjonsprosjekter	Skape et åpent og trygt innovasjonsklima	Jobbe ut fra tema fremfor sak – og jobbe kreativt i grupper

Funnene viser at det i utvalgets fire kommuner er et opplevd behov for å endre noen av de sosiale normene og reglene som påvirker det politiske arbeidet, og for å skape nye arenaer for politisk dialog og samarbeid. Dette tyder på at det er et behov for innovasjon i både politiske institusjoner og politiske prosesser. Mens det i bykommunen er tilstrekkelige økonomiske ressurser til å endre de formelle rammebetingelsene for den politiske toppledelsen, er dette ikke noe reelt alternativ i de tre mindre kommunene. Det snakkes i stedet om muligheten for å endre (eller skape nye) politiske arbeidsformer og/eller rutiner, siden dette i seg selv kan være en måte å gjøre det mer interessant å være folkevalgt på.

Før prosjektets oppstart fokuserte politikerne med andre ord på mulighetene for å kunne samarbeide mer med hverandre, internt på rådhuset – mens ønskede endringer i mindre grad omhandlet det å trekke borgerne aktivt inn. I Norge har interne organisasjonsendringer alltid fått større oppmerksomhet enn f.eks. i

Danmark, der brukerinvolvering har vært minst like viktig (Vabo, 2002a). Det viser også nyere forskning på innovasjoner rettet mot å styrke det politiske lederskapet: Norske kommuner fokuserer i stor grad på forholdet mellom politikk og administrasjon – mens danske kommuner velger strategier som styrker interaksjonen med borgerne (Røiseland, 2019). På avholdte seminarer/opplæringsdager ble de folkevalgte imidlertid presentert for idéen om styrket/utdypet borgerdeltakelse som en av grunntankene i innovasjonstankegodset. Det andre forskningsspørsmålet undersøker derfor hvilke muligheter og utfordringer lokalpolitikere opplever er knyttet til borgerinndragelse.

4.3 Borgerdeltakelse: Muligheter og utfordringer

Jeg begynner med å kort nevne noen av de formene for borgermedvirkning som allerede finnes, inklusiv hvilke kommunikasjonskanaler politikere bruker i kontakten med innbyggerne. Deretter ser jeg nærmere på hvordan politikere snakker om borgerne (synet på dem), og i hvilken grad de gir uttrykk for å være overveiende positive eller skeptiske til å involvere dem mer direkte i beslutningsprosessene. Til sist analyseres funnene opp mot de fire presenterte demokratiske kriteriene (presentert i tabell 3, s. 36): 1) inkludering, 2) folkelig kontroll, 3) opplyste vurderinger og 4) transparens (Smith, 2009), for å finne ut om opplevde muligheter/utfordringer ved borgerdeltakelse kan knyttes til realiseringen av bestemte demokratiske goder.

4.3.1 Hvordan snakker de med og om borgerne?

Det finnes allerede flere ulike former for dialog og samarbeid med borgerne. F.eks. avholdes det åpne høringer knyttet til konkrete saker, det dannes brukergrupper og samarbeidsutvalg (både med og uten politikere), det avholdes folkemøter, det opprettes dialogsamtaler mellom ordfører, rådmann og lag/foreninger, det nedsettes samarbeidsutvalg/trepartsutvalg, samt avholdes ulike typer lyttemøter, temamøter, idemøter mv. Et grunnleggende kjennetegn ved ovennevnte fora er at de er utformet for å gjøre det mulig for innbyggerne å komme med innspill. Politikere sier i kartleggingsintervjuene at «*dialogen går begge veier*», på den måten at de folkevalgte kan informere om planer, og deretter lytte til meninger fra folket – som de

kan velge å ta med eller å ignorere. Det dreier seg med andre ord ikke om den formen for borgerinndragelse som forbindes med co-governance, i og med at eksisterende medvirkningsformer er rettet mot informasjon og konsultasjon fremfor å sikte mot å gi borgerne signifikant innflytelse i prosessene.

Politikerne kommuniserer med innbyggerne gjennom flere ulike kommunikasjonskanaler, men det er ansikt til ansikt og telefonsamtaler som er mest brukt. Her er det imidlertid en forskjell mellom bykommunen og de tre mindre kommunene i utvalget, ved at politikerne i den største kommunen generelt kommuniserer mer via telefon, e-post eller sosiale medier fremfor å snakke direkte med innbyggerne. Det kan virke som om de ikke i like stor grad har samtaler med folk på butikken, i skogen, på fjellet, osv., slik de har i jordbruks-, pendler- og bygdekommunen.

En av informantene fra pendlerkommunen beskriver hvordan kontakten med innbyggerne i stor grad avhenger av innbyggerne selv, og ikke av politikerne:

«I det daglige, så er det jo ... så er vi jo mest i kontakt med innbyggere på to måter egentlig. Den ene er jo indirekte, altså at det kommer noe i avisen. Og noen tar jo kontakt i forbindelse med det. Men det er jo. Det er veldig opp til den enkelte innbygger da å kontakte politikere. Og det er nok sikkert en veldig høy terskel for det. Og så er det jo ... Det er jo veldig stor forskjell på innbyggere. Noen er veldig flinke, og andre virker mer oppgitte i forhold til det å ta kontakt da.»

Ettersom det er lokalpolitikere som må velge og initiere nye former for medvirkning, er det relevant å se nærmere på hvilket syn de har på borgerne; hvilke refleksjoner de har om borgerinvolvering, hvilken type medvirkning de ser for seg er realistisk, og hvilke utfordringer de mener er knyttet til det å trekke borgerne inn i prosessene. Dersom innovasjonspotensialet skal utløses, fordrer det sannsynligvis at politikerne ser på innbyggerne som medspillere, sparringpartnere og/eller samskapere. Men gjør de det?

En stor andel av politikerne beskriver innbyggerne som kravstore, med til dels urealistiske forventninger til hva de folkevalgte skal eller kan løse. Et eksempel fra en

av kommunene er en sak der innbyggerne ønsker at kommunestyret skal sørge for at det blir Eurospar i stedet for Kiwi. En henviser til dette eksempelet og sier at «*man jo på en måte kanskje begynne å undervurdere innbyggerne litt*». En informant fra bykommunen beskriver noe lignende:

«Jeg tror at innbyggerne ønsker, selvfølgelig, at jeg som politiker skal mene det samme som de mener. Til enhver tid og i alle saker. Det er jo på en måte, altså, litt sånn tabloid sagt. Hvis de søker om en byggetillatelse, så har de den forventning til meg at jeg skal si ja til den. Og hvis naboen søker om en byggetillatelse, som de ikke liker, så har de en forventning om at jeg skal si nei til den.»

I tillegg forventer innbyggerne at en henvendelse blir løst der og da – at ting skal gå fort. En annen sier at borgerne på den andre siden kan ha manglende tiltro til at politikk har noen betydning: «*Enten er folk litt desillusjonerte, og tror at vi ikke kan gjøre noe uansett, eller så forventer de mirakler. Det er litt sånn.*» Det er likevel ikke alle som oppfatter det utelukkende negativt at innbyggerne har store forventninger. En politiker i bykommunen poengterer at dette jo er noe de skal ha:

«Vi stiller jo oss til valg fordi vi ønsker å gjøre en endring. Og sier hva vi ønsker. Ikke bare endringer, men også hva vi ønsker å prioritere og jobbe med. Og det skal de ha høye forventninger om oss til at vi faktisk gjør.»

Selv om innbyggerne kanskje har forståelse for at en enkeltpolitiker ikke får gjort alt, er det mindre forståelse for at kommunen ikke får gjort alt. Innbyggerne forventer at alt fungerer, og helst knirkefritt, noe som gjør at flere av de folkevalgte mener at det er stort behov for å realitetsorientere og justere innbyggernes forventninger. Men dette er vanskelig, for «*... det gjør du ikke i en valgkamp, da vet du*». Innbyggerne beskrives som passive, så lenge ting fungerer. Folk flest er ikke opptatt av hva kommunen driver med. Men hvis noe ikke virker, eller noe opprører dem, er de til gjengjeld veldig aktive. Dette knytter en opp mot endringer i politisk engasjement generelt:

«På slutten av sekstitallet og på begynnelsen av syttitallet var unge og folk veldig interessert i politikk. Det har nesten falt helt ned til; og har det noe å

bety det da, og gå å stemme? Det bryr jeg meg ikke noe om ... Helt til den dagen det er et eller annet i nabolaget utenfor døren din eller som rammer deg selv.»

Noen av informantene sier at innbyggerne har en tendens til å holde politikerne personlig ansvarlig for alt som skjer, og at «*det spesielt er det som ikke er bra*». Det er lett å henge de folkevalgte ut i sosiale medier, noe som kan være sårende for dem det gjelder. Det er noe flere av politikerne opplever det har blitt mer av, og påpeker at dette kan være en grunn til at det er vanskelig å rekruttere folk til politiske verv. Politikere er selv innbyggere i kommunen, men den dagen de tok på seg vervet, ble relasjonen til andre endret. Det er ifølge en av ordførerne likevel viktig å skille mellom vanlige innbyggere og «nett-trollene»:

«Hvis du tar for deg isolert sosiale medier da, så er det noen som er veldig aktive der og veldig ... skriver en del negativt om kommunen og kommunestyrets vedtak og sånne ting. Men hvis jeg utfordrer dem, noen som utfordrer meg da ... da er liksom strategien min at jeg inviterer dem på kaffe. Da kan de komme hit og så kan vi prate om det. Men de største brøleapene vil jo ikke. De vil jo ikke komme på besøk. Det er veldig veldig få som sier ja til det, da blir det bare stille liksom. Så jeg tenker at du klarer jo ikke ... det er noen som profiterer på negativ energi, og de kommer til å drive aktiviteten sin på sosiale medier som de driver i dag. Så det er jo ikke noen vi skal prøve å nå egentlig. Men jeg tenker, at det å få inn stemmer fra den vanlige innbyggeren da i større grad. Man må prøve å skille mellom de nett-trollene og den vanligere innbyggeren. For det er liksom ... at en person skriver negative ting på sosiale medier representerer ikke hele kommunen. Nei.»

I kartleggingsintervjuene er det flere som uoppfordret reflekterer over mulighetene for å trekke borgerne mer aktivt inn, spesielt med hensyn til å styrke (bruker)medvirkningen i tjenesteutvikling. Det nevnes et behov for å snakke med dem som er «*hands on*» på en sak, ettersom de som kjenner hverdagen, sannsynligvis også har de gode løsningene. Kommunene er gjennomgående avhengig av feedback fra innbyggerne angående tjenesteopplevelser, og det påpekes at man ikke kan tro at man vet hva innbyggerne trenger. F.eks. er det nødvendig å ha en god dialog med ungdommen hvis det skal lages noe for dem – hvis ikke de blir direkte involvert, er

det lett å «lage en bløtkake som ingen vil ha». En ordfører beskriver behovet for å komme tettere på:

«Man blir veldig fjern fra tjenestene når man sitter i kommunestyremøter en gang i måneden, og får egentlig alt kvernet igjennom en stor mengde med nivåer og ut av rådmannens munn liksom. Så jeg tror at det både er et behov og ønske at vi skal litt tettere på. Og jeg tror også at innbyggerne ønsker at vi skal være litt tettere på. Og det man også opplever som en positiv effekt, er at man bygger en større gjensidig forståelse for de utfordringene politikerne står i. Og det tror jeg også kan være nyttig for innbyggerne å skjønne litt. At det er mange avveininger, prioriteringer og vanskelige valg som lokalpolitikere skal ta. Og lokalpolitikere er kun en som jobber frivillig innsats på lik linje med mange andre som jobber frivillig for kommunens beste. Men det er veldig lett å skyte på en lokalpolitiker for de valgene man tar, eller de valgene man ikke tar.»

Det er ikke mange som nevner planlegging, selv om tidligere erfaringer med borgerdeltakelse i stor grad stammer fra medvirkning i planprosesser. De som nevner det, gir uttrykk for å ha et ganske så negativt syn på disse prosessene:

«Det blir så omfattende at du mister egentlig, du mister muligheten til å se enkeltsakene. Alt blir aggregert på et nivå hvor det blir oversiktlig. Og så omfanget av planarbeidet ... man planlegger og planlegger og planlegger. Og så bruker man energi og krefter på planleggingen, og så er det ingen ressurser til å gjennomføre det man planlegger. Så det er et misforhold mellom nivå og ressurser som brukes på planlegging og evnen til å gjennomføre planene.»

En annen av informantene påpeker også at planprosesser er for kompliserte, og at dette i seg selv er en grunn til at borgerne ikke klarer eller orker å følge med:

«Nå har vi hatt en arealplan gående som egentlig bestemmer i veldig stor grad hvordan vi skal få nytte av arealet fremover. Det er klart at det er jo, det må jo på en måte være folk som har tanker om bruken, og som på en måte

burde vært inne der. Og som godt kunne tenke seg å følge med. Når man ikke gjør det, så er det på en måte en nærmest, en sånn bevisstløshet på hva som pågår. Og så er det klart at sånne plan- og bygningsprosesser er jævlig tungroddede, og det er på en måte vanskelig å gå inn i. Altså, jeg er advokat, og det blir liksom regnet som noe av det verre. Men jeg sliter med planbygg altså.»

I avhandlingen fokuseres det på muligheten for å supplere eller komplementere den tradisjonelle rutinemessige deltakelsen med nye og «dypere» former for borgerinndragelse. Lokalpolitikere gir selv adskillige argumenter for at dette er ønskelig, når de presenteres for idéen.

4.3.2 Argumenter som taler for

For å finne ut hva de folkevalgte tenker om co-governance-innovasjon, ble de i kartleggingsintervjuene presentert for at man i Danmark har gjort forsøk med å samskape politikk direkte sammen med borgere gjennom opprettelsen av såkalte oppgaveutvalg (§ 17 stk. 4), og spurt om de mener slike former for innbyggerinvolvering er ønskelig og/eller mulig i norske kommuner.

Når politikere reflekterer over det å skape politikk sammen med borgerne, gir over halvparten uttrykk for å være overveiende positivt innstilt. Når det snakkes om ulike fordeler og styrker ved å involvere borgerne mer direkte, pekes det blant annet på at man ved å ta inn andre meninger kan unngå å låse debatten til ett syn. Hvis man klarer å få engasjert flere i prosessene – spesielt grupper som er berørt av et vedtak – bringer det legitimitet inn i en del av de valgene som tas, og borgerne kan bli bedre til å forstå og akseptere beslutninger som fattes i kommunestyresalen. Mer direkte involvering vil ifølge politikere på denne måten kunne gi borgerne større eierskap til planene som til slutt blir vedtatt, samt skape engasjement, kunnskap og forståelse. En beskriver målet med styrket borgerdeltakelse slik:

«At man henger bedre sammen, som kommune, tenker jeg ... det å forbedre kommunikasjonen med innbyggerne da, sånn at de forstår hva det egentlig er vi jobber med. Å skape litt forståelse av, kall det kompleksiteten av

kommunen, og samtidig kanskje være litt sånn på tilbudssiden i forhold til å invitere innbyggere inn for å være med på beslutningsprosesser. Og da kan vi jo ikke si at dette ikke skal være et beslutningsorgan. Jeg tenker jo at det skal være det. Og det er ikke noe skummelt, for vi må jo også huske på at politikere er jo også innbyggere. Så dette er jo ... Det er jo egentlig ingen motsetninger her. Det handler kanskje om å ufarliggjøre politikerrollen litt også da. Kanskje det også kan virke stimulerende til et demokrati at enda flere kan interessere seg for å delta i politisk virksomhet.»

Styrket borgerinvolvering blir med andre ord nevnt som en mulig løsning på utfordringene med rekruttering til politiske verv, noe en beskriver som viktig, siden «*det er ikke bare oss frustrerte gamle menn som skal sitte og styre*». Mange borgere har et stort engasjement, og mener veldig mye, men har ikke lyst til å engasjere seg i et politisk parti og sitte i kommunestyret, fordi det tar for mye tid:

«Det er jo ikke noe voldsomt trøkk på å få lov til å stille på lister og slik. Jeg vet ikke hvordan det er i Danmark, men det er ikke ... de står ikke i kø for å få lov til å bli folkevalgt.»

De folkevalgte mener det vil være lurt å ha noen andre måter å få dratt dem med på, og dermed få utløst dette engasjementet. En politiker fra jordbrukskommunen reflekterer over dette i oppfølgingsintervjuet:

«At det ikke bare blir slik at noe blir bestemt og slik blir det, men at folk føler at de kan være med og si noe om hvordan de ønsker det skal bli. Og også at det kan komme ting som politikerne ikke tenker på. De som står midt oppe i det, har et helt annet utgangspunkt for å være med og bestemme enn politikerne har. Det gjelder i mange sammenhenger. Man bør nå være flink til å prate med folk. Og det er enda viktigere nå enn det var før. For før så ... Du vet ... Jeg har vært med i partiet i mange mange år. Begynte på 90-tallet, den gang jeg var ung. Og der var det mange på medlemsmøte. Det var stort engasjement, særlig i partiet lokalt. Og nå er det på en måte. Det er ikke en interesse for å engasjere seg politisk. Folk engasjerer seg i andre ting. Og hvis de vil si noe, så sier de det f.eks. på Facebook. Du går ikke til en partileder

lokalt og sier at nå bør vi jobbe med det og det. I stedet smeller du det ut på nettet, og da har du sagt det så ... Det er ikke så stor interesse for å gå inn i et slik traust politisk parti og arbeide i det partiapparatet. Det er ikke den interessen lenger som det var, og etter det jeg har hørt fra andre partier, så er det gjennomgående for alle. At det engasjementet har dalt. Og da må en jo bare stikke fingeren i jorden og finne noen andre måter å engasjere på. Det er nå bare slik det er. Det er vårt ansvar som politikere. Hvis vi tar ansvaret vårt, så gjør vi det.»

I tillegg til argumenter om bedre debatt, styrket beslutningsgrunnlag (input), kunnskap, eierskap og økt engasjement, blir det også nevnt at det er viktig å inkludere grupper tidlig «for å unngå et aksjonsdemokrati som bygger seg opp av og til i saker».

Politikerne sitter ikke med svaret på alt, og partiene er ikke gode nok til å dekke alle saker, noe som gjør at de folkevalgte også fremhever at det er viktig å få med folket hvis man skal skape ny politikk eller skape rom for innovasjon. Et område politikere generelt er enige om at de trenger å forbedre seg på, er kommunikasjon:

«Jeg tror mye handler om kommunikasjon da. At oss må ... både politikere og administrasjonen må jo hjelpe til med det da. Og få sagt på rett måte hva som skjer, og informere før ting blir bestemt. At det på en måte blir klarere at; dette her det er forslag. Her er vi åpne for innspill. Nå lurere vi på om vi skal gjøre slik eller slik. Hva synes dere om det? Vil dere ha noen innflytelse, da må dere si det nå. For det er så ofte at ting blir behandlet. Og så tror vi på en måte at vi har hørt med folk og at dette blir bra. Og så når ting er bestemt, da kommer raset med motargumenter og hva folk egentlig mener. Så vi må prøve å få med folk i starten før ting blir bestemt. På et eller annet vis ... kanskje vi ikke er flinke nok til å forklare konsekvenser. Av det som nå er i ferd med å bli endret.»

Til tross for at de folkevalgte selv fremhever adskillige argumenter for å styrke eller utdype borgerdeltakelsen, tilføyer de fleste samtidig også et «men ...», og peker på en rekke utfordringer.

4.3.3 Utfordrende involvering

Utfordringer knyttet til rammebetingelsene for det politiske arbeidet har jeg allerede vært litt inne på i foregående hovedavsnitt: Det dreier seg blant annet om mangel på tid, begrenset økonomisk handlingsrom og at tradisjonelle arbeidsformer, rutiner, møteprinsipper og møtearenaer kan være en hindring i seg selv. En fremhever f.eks. at det er vanskelig å involvere innbyggere i idéutveksling, samtidig som at de må si til folk at de ikke har noen penger å bruke. Dette kan lett gå utover tilliten.

Politikerne uttrykker bekymring for om mer direkte borgerdeltakelse kan utfordre ansvar og beslutningsmyndighet. Det dreier seg blant annet om graden av innflytelse det er mulig å gi til borgerne, der flere er bekymringsfulle med hensyn til representativiteten dersom deltakelsen skal brukes som et beslutningsgrunnlag. Hvis ikke man treffer et utvalg som representerer befolkningen, «*så blir det jo bare en arena for de som allikevel roper høyt*».

De folkevalgte er gjennomgående veldig opptatt av hvem som møter opp, og hvordan man eventuelt skal velge ut borgere til å delta på nye arenaer. Det er vanskelig å nå alle grupper, fordi det kommer an på hvilke saker det er – og «*det er mange som ikke kommer på den type arrangementer*». En trekker linjer til erfaringer fra folkemøter:

«... som regel så møter du veldig få du ikke har sett før. Og på mange folkemøter er det en overvekt av politikere eller ... politikere, enten valgt eller politikere som ikke er valgt. Så det er ... Så det er jo ikke en måte å møte innbyggere på som inviterer alle da. Nei. Det er jo minst viktige saker som har størst engasjement der. Når vi skulle snu retningen på 17. mai-toget, så var det veldig stort engasjement og veldig mange møter. Men når vi skal snakke om kommunesammenslåing, så var det jo betydelig færre.»

Politikerne er generelt skeptiske til motivasjonen for deltakelse, fordi de mener at folk kun engasjerer seg når det omhandler dem selv: «*Det er begrenset hvor mye folk gidder å engasjere seg.*» Borgernes evner og ressurser blir trukket i tvil av flere, spesielt med hensyn til en manglende evne til å se helheten og ikke klare å se bort fra

egeninteresser. Informantene er i tvil om hvilke saker det er mulig å involvere borgere i. For eksempel er det en som sier:

«... ofte er det lagt opp mot budsjett og sånne ting. Og 'hva skal vi kutte'? Og det er jo en sånn umulig situasjon å dra inn alle på. Egentlig.»

Selv om det jo nettopp er det som blir gjort i deltakende budsjettering, der innbyggere involveres direkte i diskusjoner om – og prioritering av – bruken av offentlige ressurser. Det er en gjennomgående oppfattelse at det er de mest ressurssterke, taleføre og høytropende som engasjerer seg (og «*de har vi nok av i partiet*»).

Et annet motargument mot å involvere innbyggere mer, dreier seg om at politikerne er valgt inn på et program og en bestemt ideologi som de er nødt til å følge, noe som gjør at borgerdeltakelse ikke passer i alle saker:

«Jeg mener at vi med fordel kunne invitert innbyggere tettere inn, men det er ... det er ikke alle saker som er egnet for det, spør du meg. Jeg tenker at de rene politiske sakene, der du er valgt inn på et politisk ståsted, og der du egentlig ikke er ute etter konsensus ... skal jeg finne på et eksempel da. For eksempel: Skal vi ha private barnehager, eller skal alle barnehager være offentlige? Alle partier mener noe før de er valgt inn på det. Jeg ser ikke behovet for å slippe inn innbyggere i den fireårsperioden for å komme frem til noe der. For det er på en måte ren politikk. Og de fleste politiske partier har en begrunnelse for det de setter som mål for fireårsperioden sin som ikke er sånn type, hva mener de som gidder å involvere seg i de fire årene, hva mener de. Og skal de liksom, alright at nå mener 70 prosent det, da mener vi det også. Så det er en del sånne saker som er ideologisk fundamentert, der jeg ikke ser behovet for ytterligere innbyggerinvolvering enn det du har i valget.»

Mens noen av informantene fokuserer på den bias i utvelgelsen som oppstår når det kun er de som er aktive fra før, som møter opp, fremhever andre at selve møteformen kan ha stor betydning:

«Jeg ser i hvert fall at slike formelle møter stenger ute mange. For det er ikke en naturlig måte å samarbeide på. Ikke å få ordet. Jammen, det er det ikke. Det er en helt unaturlig måte å samarbeide på for mennesker ...»

Tabellen under oppsummerer noen av reaksjonene på idéen om å skape politikk direkte sammen med borgere.

Tabell 14: Oppsummering av informantenes reaksjoner

	Ser mulighet/behov	Ser <u>ikke</u> mulighet/behov
Positive	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Det er dit vi må komme. ▪ Det kan skape engasjement, kunnskap og forståelse. ▪ Det kan være en berikelse. ▪ Vi har mye å gå på når det gjelder borgerinvolvering. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Det er ønskelig hvis det var mulig. ▪ Det må finnes nye kjøreregler. ▪ Det er begrenset hvor mye folk gidder å engasjere seg.
Skeptiske	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Det er de samme som dukker opp. ▪ Meningsgrunnlaget vil ikke bli bredere. ▪ Borgerne har ikke informasjonsgrunnlaget de trenger. ▪ Det kan være et supplement. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Det er en politisk oppgave å ta avgjørelser – og en ansvarsfraskrivelse å overlate beslutningsmyndighet. ▪ Ideologi og grunnsyn bør være på plass gjennom partiene. ▪ Vi har ikke tid eller penger. ▪ Det er ikke marked for den type åpenhet. ▪ Det representative demokratiet fungerer.

I bykommunen er det kun en av elleve politikere som har et utbredt negativt syn på tanken om å skape politikk sammen med borgere, og der er det tilsynelatende heller ikke noe tema hvorvidt det er realistisk å få til i praksis. Dette til forskjell fra de tre mindre kommunene, der rundt halvparten av de spurte ikke mener det er mulig eller ser noe behov for det. Det er ingenting i materialet som indikerer at partitilhørighet har noen spesiell betydning for politikernes holdninger.

4.3.4 Realiseringen av demokratiske goder

Utfordringene som nevnes av lokalpolitikerne, kan knyttes opp mot realiseringen av Smiths (2009) fire demokratiske goder, for å finne ut om noen demokratiske kriterier oppleves som vanskeligere å oppfylle enn andre i en bestemt politisk kontekst.

Inkludering handler om i hvilken grad innbyggerne gis like muligheter for deltakelse, og dette kriteriet er spesielt utfordrende. Ulik tilgang til ressurser mellom forskjellige sosiale grupper vanskeliggjør mulighetene for å oppfylle dette demokratiske idealet – men dette er ikke ensbetydende med at det ikke skal tas hensyn til. Tvert imot er politikere i utvalgets kommuner svært opptatt av hvordan man kan skape insentiver for å få alle grupper med. De er bekymret for at nye deltakelsesinitiativer kun vil tiltrekke seg de som alltid møter opp, eller de mest høytropende, og dermed skape seleksjonsbias.

Det vil koste både tid og penger å iverksette tiltak som tar høyde for dette, noe som gjør at de folkevalgte i utvalget er overveiende skeptiske til muligheten for å realisere inkludering i praksis. De har ingen tro på at det lar seg gjøre å inkludere flere, fordi det alltid er de samme som dukker opp:

«... du har den dere biasen i utvelgelsen, ikke sant. 'Hvem er det som kommer med der?' Det er jo de som er aktive fra før av. De som aldri tør å stå fram offentlig, vil jo aldri bli valgt inn i eller bedt om å være med i et sånt utvalg. Og så er det vel sånn at mange av de som driver frivillig virksomhet, det er de samme menneskene som du møter overalt. På dugnad, på skolen, tillitsvalgte på skolen, ledere i fotballklubben. Det er de samme menneskene som dukker opp overalt helt uavhengig av politisk ståsted. Og så er det de samme som engasjerer seg. Så jeg vet ikke om du ville fått noe bredere ... noe større meningsmangfold.»

Når det gjelder graden av *folkelig kontroll*, hvorvidt innbyggerne gis reelle innflytelsesmuligheter, er det å involvere borgerne og lytte til dem ikke nødvendigvis ensbetydende med at det tas hensyn til hva de sier:

«... som en kollega av meg sier, så er det forskjell på å bli hørt og bli bønnhørt. Du kan bli hørt, men det er ikke sikkert at vi hører på deg.»

De folkevalgte understreker at det er en politisk oppgave å ta avgjørelser, og at det er de som sitter med den formelle beslutningsmakten uansett. Selv om innbyggerne blir invitert til å delta, betyr det ikke at inputene deres blir brukt i den politiske beslutningsprosessen. En stor del av informantene stiller seg skeptiske til borgernes evner til å kunne se helheten i en sak, ettersom de tror innbyggerne kun gidder å engasjere seg når de er personlig berørt. Politikerne i utvalget sliter derfor også med tanken om å gi fra seg noe av kontrollen eller makten. Mens noen begrunner det ut fra bekymringer om representativiteten i slike deltakende initiativer, dvs. hvem som møter opp (inkluderingskriteriet), er andre generelt skeptiske til mer direkte demokratiformer. En sier:

«Å lytte er viktig, men idet du overlater, altså idet du gir et direkte demokrati, så tror jeg du styrker de mest ressurssterke. Ikke nødvendigvis de økonomisk sterkeste, men altså du har jo på en måte både kulturell kapital og økonomisk kapital, og jeg tror på en måte at den kulturelle kapitalen er vel så innflytelsesrik her sånn. Men så har du de som hverken har kulturell kapital eller økonomisk kapital, som da kanskje blir dobbelt tapende. Så jeg, nei jeg tror ikke noe på det. Så jeg vil ikke kjempe for det. Ja, altså gå ut og lytt, snakk med dem. Vær tilgjengelig. Tør å si nei. Tør å kjempe for. Men ikke overlata til innbyggerne. Jeg tror ikke på det. Jeg tror det blir ansvarsfraskrivelse. Jeg tror at store grupper taper.»

Politikerne nevner en spenning mellom det å ha et mandat og klare retningslinjer for deltakende fora, og at det klare mandatet kan medføre at folk ikke har lyst til å være med på det: Hvis innbyggerne blir invitert inn for tidlig, er det for lite konkret til å kunne bruke innspillene. Og hvis alle rammer eller premisser er lagt, vil folk ikke møte opp.

Generelt snakker informantene om borgerinvolvering i form av informasjon og konsultasjon – for å lytte, få innspill og orienteringer om hva som rører seg – og de er positive til tanken om å «samarbeide» med borgerne. Det er imidlertid lite rom for

dialog og kunnskapsutveksling på eksisterende medvirkningsarenaer, noe som ikke kan sies å inneholde toveiskommunikasjon eller deliberasjon (inkluderende og respekterende overveielser av ulike synspunkter). *Opplyste vurderinger* handler både om økt kunnskap og innsikt, men også om å lære å verdsette eller akseptere andre menneskers erfaringer, perspektiver og synspunkter. Noen av politikerne er redde for at «*man kan få de merkeligste meninger fra de merkeligste hold*», noe som kan være en utfordring i seg selv. Flere av informantene snakker imidlertid om realiseringen av dette demokratiske godet i positive vendinger:

«... dypest sett så tror jeg at innbyggerne forstår at, at jeg noen ganger ikke alltid kan være enig med dem. Men det jeg tror de har som forventning til meg, det er at jeg lytter til dem. I de forskjellige situasjonene. Fordi at jeg tror folk aksepterer at beslutninger av og til må skje i en annen retning enn de mener ... så lenge de er blitt lyttet til. At beslutningen er blitt godt forankret på den måten at de er blitt lyttet til. Så trenger de ikke alltid å være enige. Så jeg tror at dette med god dialog mellom politikere og innbyggere, det tror jeg egentlig er det som innbyggerne vil sette høyest.»

Dette sitatet er et annet eksempel på at opplyste vurderinger er noe som opptar de folkevalgte:

«Altså, hvis du på en måte går og spør noen om noe og du får 'nei' før du får sagt 'hvorfor', så føler du deg avvist. Hvis du får lov å fremme saken din og får lagt fram alle argumenter og si at 'ja men dette er viktig', og så får du vite at 'ja men det er faktisk ikke lett å få til på grunn av sånn og sånn' eller 'det kan vi ikke gå for, for da vil det gå ut over noen annet', så vil du nok akseptere det resultatet i mye større grad enn hvis de kommer og sier 'nei dette har vi bestemt oss for'. Ikke sant, så det er noe med å bli tatt på alvor. Og det mener jeg at innbyggerne våre i hvert fall burde kreve.»

Det ovennevnte henger mye sammen med idealet om åpenhet eller *transparens*. Dette er essensielt for å bygge tillit, politisk støtte og legitimitet, men det kan virke som om kompleksiteten på de politiske sakene ofte er en barriere. Det er behov for flere ulike kommunikasjonskanaler for å nå ut til alle innbyggere, men språket og

formen i f.eks. saksfremstillinger og høringsnotater er vanskelig å skjønne for mange. Når det gjelder realiseringen av dette demokratiske idealet, er det spesielt frykten for å lage løfter som ikke kan holdes, politikerne er bekymret for.

Dersom de folkevalgte skal interagere mer direkte med innbyggerne for å utforske problemer og løsninger, må det være rom for å drøfte saker og endre meninger underveis – noe som kan være vanskelig å forene med åpenhet (for offentligheten). De folkevalgte gir uttrykk for å være «skuddredde» når mediene er til stede, og det ønskes mindre (ekstern) transparens i visse situasjoner for å kunne drøfte saker «uten å bli hengt».

Tabell 15 oppsummerer noen av de utfordringene informantene fremhever er knyttet til realiseringen av de fire demokratiske godene.¹⁴

Tabell 15: Utfordringer relatert til demokratiske kriterier

Utfordringer relatert til:	Inkludering	Folkelig kontroll	Opplyste vurderinger	Transparens
Ramme-betingelser	Tid og økonomi	Beslutningsautoritet og -ansvar	Eksisterende møtearenaer	Språk og kompleksitet
Prosesser/design	Seleksjonsbias	Ignorering av input/feedback	Kommunikasjonsmodus	Løfter kan ikke oppfylles
Borgerne	Borgernes motivasjon og ressurser	Borgernes evne til å se helheten	Borgernes meninger og holdninger	Kommunikasjonskanaler

På opplæringsdagene/seminarene i kommunene ble de folkevalgte utfordret til å tenke nytt og annerledes rundt borgerinndragelse med utgangspunkt i nyere forskning og praktiske eksempler fra andre (spesielt danske) kommuner. Og politikerne var i stor grad optimistiske i møtet med innovasjonstankegodset: «... vi trenger å involvere innbyggerne våre i større grad ... få til et lagspill og et

¹⁴ Funnene er også brukt i Sønderskov (2019a).

fellesskap». De folkevalgte ønsker innbyggere som gir innspill i saker – og er med til å utarbeide løsninger gjennom aktiv deltakelse – «*innbyggere som heier på hele kommunen*». Det ble snakket om at det er viktig å henvende seg direkte til dem, oppsøke dem, og ikke bare kaste ballen – ettersom «*det er lettere å møte opp når man er invitert*».

I pendlerkommunen reflekteres det over muligheten for å finne måter å gi innbyggerne en følelse av at «*dette har jeg vært med og lagd*» (lage en stor dugnad), og at dette må gjøres ute i virkeligheten. Ikke i møter og sakspapirer. En måte å engasjere flere på kan, ifølge ordføreren, være å skape en større grad av gjensidig forpliktelse mellom kommunen og innbyggerne:

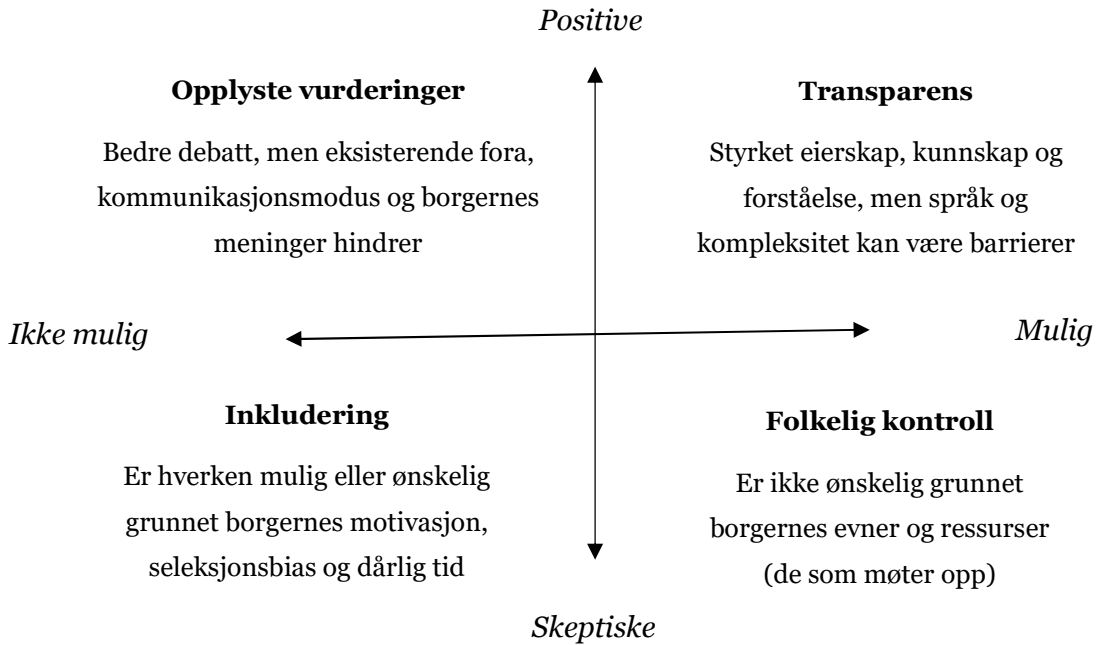
«... når vi står overfor vanskelige valg i forhold til kutt og økonomiske utfordringer, så stiger jo selvfølgelig engasjementet. Mens når vi snakker om hvordan vi kan utvikle tjenestene eller utvikle kommunen, så er det jo ikke alltid like lett å skape engasjementet. Og der jeg tenker at vi må jobbe litt med å bli enda mer konkrete, for å få folk med. Hvis vi kunne sagt at ok, dere skal få være med og diskutere hvordan vi skal utvikle [stedsnavn] videre, og dere skal til slutt få lov til å jobbe frem alt, men vi skal komme frem til to prosjekter som skal realiseres i løpet av 2018. Kommunen skal forplikte seg til å være med, men da må dere også forplikte dere. Da tror jeg kanskje man kunne skapt et litt større engasjement.»

Hvis innbyggerne f.eks. ønsker en ny park, og gjerne vil bidra med frivillig arbeid og dugnadsinnsats, kan kommunen gå inn med finansiell støtte. Men da må begge parter følge opp og forplikte seg til å hjelpe med å få ting gjennomført. Dette beskrives imidlertid som «*en idé vi ikke har klart å få tatt ressurser til å realisere*».

Samlet sett gir det empiriske materialet inntrykk av at det er realiseringen av inkludering og folkelig kontroll politikerne er mest skeptiske til – eller har manglende tro på kan la seg gjøre – mens de i større grad snakker om opplyste vurderinger og transparens i forbindelse med mulige gevinster/fordeler ved styrket borgerinndragelse. Spesielt med hensyn til å skape økt kunnskap, forståelse og eierskap til det politiske arbeidet, prosessene, planene og beslutningene. Det er

imidlertid lite tro på at det er mulig å skape gode debatter i eksisterende fora. Disse funnene illustreres i figur 12.

Figur 12: Holdninger knyttet til realisering av demokratiske goder



En umiddelbar forklaring på skepsisen til realisering av inkludering og folkelig kontroll kan være den tilsynelatende utbredte oppfatningen om at folk flest er kravstore og/eller selvinteresserte. Et slikt syn på innbyggerne kan gjøre det vanskelig å betrakte dem som en kilde til inspirasjon, viten og innovasjon. Det krever en viss grad av tillit, og aksept for maktdeling, hvis hensikten er å inngå i et mer likeverdig samarbeid. I tillegg kreves bestemte rolleoppfatninger som tillater mer direkte interaksjon mellom folkevalgte og borgere, noe som leder over til det tredje forskningsspørsmålet.

4.4 De folkevalgtes rolleoppfatninger

Avhandlingens problemstilling sikter mot å finne ut om lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse gir grobunn for demokratisk innovasjon. Mens de to foregående analysedelene gir grunn til å tro at det er behov for endringer, og at det er visse utfordringer knyttet til å involvere borgerne i prosessene, vil jeg i dette avsnittet fokusere på de folkevalgtes rolleoppfatninger. Formålet er å finne ut om

rolleoppfatningene samsvarer med de teoretiske forventningene om et utvidet deltakerdemokrati. Men jeg vil først begynne med å undersøke hvordan politikerne i utvalgets kommuner selv snakker om det å være folkevalgt – hvilke funksjoner, oppgaver og roller som vektlegges.

4.4.1 Hva kjennetegner en god lokalpolitiker?

En meget erfaren politiker fra bykommunen (over 25 år i kommunestyret) argumenterer for at rolleforståelse er det aller viktigste: «*Og da ligger det på en måte i et sånt skjæringspunkt mellom å være ombudsmann, være beslutningstaker og være pådriver.*» Vedkommende poengterer at det slett ikke er sikkert at man som enkeltpolitiker klarer å finne balansen, men at man i det minste bør finne den innenfor sin partigruppe. Et søk gjennom det empiriske materialet viser også at nettopp disse tre funksjonene vektlegges i politikernes egne rollebeskrivelser.

Det man i Norge kaller for **ombudsrollen**, opptar informantene i svært stor grad når de skal beskrive viktige egenskaper hos en lokalpolitiker. Det dreier seg om evnen til å føre en god dialog med innbyggerne, herunder spesielt evnen til å lytte: «*Han må huske på at han har to ører og en munn.*» Det fremheves at man som politiker må være aktiv i lokalmiljøet, vite hva som skjer i kommunen, og hva folk er opptatt av. Det er fortsatt slik at lokalpolitikere ofte møter folk på butikken, eller andre steder, som kommer bort til dem for å prate om en idé, et innspill eller en klage. Det å være nær innbyggerne beskrives som en viktig og meningsfull del av det politiske vervet. Ombudsrollen handler også om å ta imot innspill og tale innbyggernes sak. En beskriver det slik:

«Når jeg sier lyttende, så har det noe å gjøre med rollen. Både det å være åpen for andres synspunkter, men også å være åpen i forhold til befolkningen. Den rollen som ombudsmann for befolkningen. Sånn at det går an å ta opp innspill. Jeg liker ikke så godt ordet talerør da, for da høres det ut som om jeg er et sånn mikrofonstativ.»

Det er flere som gir uttrykk for en viss skepsis til politikere som «*ikke har skjønt rollen sin*», og da henvises det til folkevalgte som ikke har forstått at de skal lytte til folket,

eller som har en «*ovenfra og ned-holdning*». Samtidig sier informantene at det går an å være for mye ombud ved å tale hver enkelt innbyggers sak, noe som beskrives som en utbredt nybegynnerfeil det er vanskelig å komme ut av igjen.

En beskriver «*det å tradisjonelt være en god politiker*» som ensbetydende med **beslutterrollen**. Funksjonen som beslutter beskrives som det å ha kontroll og å ta tøffe prioriteringer (ha politisk ryggrad). I den forbindelse nevnes et behov for å holde en hånd på rattet, samt sørge for god drift og økonomisk balanse for å sikre et handlingsrom. Dette krever at man som folkevalgt ikke er redd, tør (og liker) å treffe beslutninger, og har evnen til å prioritere mellom forskjellige hensyn. Beslutterfunksjonen knyttes i stor grad til økonomisk ansvarlighet – samtidig som at balansegangen mellom hensynet til driften av kommunen og det å være innbyggernes representant beskrives som utfordrende. Men også her er det, ifølge en av de mest erfarne politikere i utvalget, mulig å gå i en grøft – når politikere som beslutningstakere «*bare fatter beslutninger på grunnlag av tidligere erfaringer uten å reflektere så mye over det*».

Når de folkevalgte snakker om motivasjonen for å drive med politikk (engasjementet), er det i større grad **utviklerrollen** som preger svarene: Å kunne utgjøre en forskjell ved å tenke helhetlig, komme frem til gode løsninger i fellesskap og realisere felles mål fremheves av de fleste som en viktig og givende funksjon. Påvirkning på politikutvikling skjer på ulike måter f.eks. gjennom bruken av ytringsfriheten «*for å skape debatter og dermed være et korrektiv som gjør at flertallet ikke kan vedta noe uten å måtte høre om andre alternativer og muligheter*». Eller det å være en god motvekt til byråkratiet gjennom å utfordre og korrigere fagfolkene. I alle fire kommuner opplever informantene at de har reelle muligheter for å påvirke retningen på samfunnets utvikling – at de har innflytelse (og makt) til å få satt deres meninger ut i livet i større eller mindre grad.

Noen setter utviklerrollen i et motsetningsforhold til ombudsrollen ved å forklare hvordan rollen som utvikler også betyr å ta upopulære avgjørelser:

«Det er jo også en politisk oppgave å tørre å bli upopulær. Altså, du skal lytte til innbyggerne, men du skal ikke nødvendigvis være enig med dem.»

Med andre ord beskrives utviklerrollen som ensbetydende med å bestemme retninger på vegne av innbyggerne (dvs. som beslutter), samtidig som rollen også kan handle om å bestemme retninger sammen med innbyggerne (dvs. som en interaktiv utvikler).

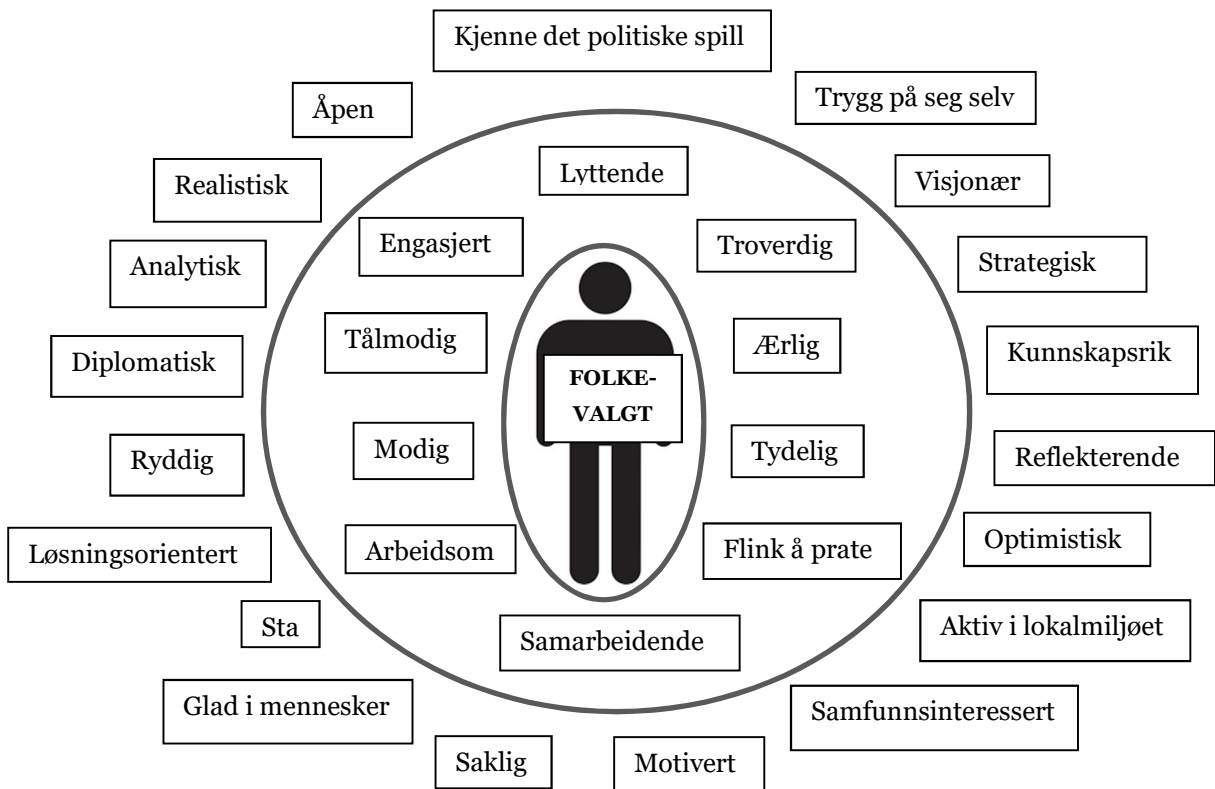
En lokalpolitiker kan ikke være lettskremt og utelukkende tekkes av kortsiktige velgeropp Slutninger, noe som gjør at informantene peker på et behov for å stå sammen som kollegium. Det er imidlertid ikke alltid lett i praksis. Selv om partiene er enige om veldig mye – og det er mye likt i valgprogrammene – er det som regel slik at kommunestyret «*sitter og venter på å få servert saker fra administrasjonen*» – som de da alltid ender opp med å behandle med utgangspunkt i hva partiene er uenige om. En av informantene beskriver dette som «*en kjeppest*», fordi mesteparten av det som blir diskutert i kommunestyret, ikke er ideologi, men sunn fornuft.

Andre nevner også det å føre partiets politikk frem som et viktig element. Dette er knyttet til både at det er en del av politikerrollen (en rolle som **partisoldat**), og at innbyggerne har forventninger om at politikerne følger partiprogrammet og/eller synliggjør hva de står for i en sak:

«I rollen som folkevalgt så er du jo valgt inn på et program. Du er valgt inn på noen politiske ståsteder som du egentlig ikke har mandat til å forandre i perioden selv om involvering fra innbyggere sier noe annet. Så, så det er jo litt. Jeg som politiker kan ikke forandre syn selv om medvirkning fra innbyggere sier noe annet. For jeg må jo stå på det jeg er valgt inn på. Det er jo forpliktelser du har som politiker, å videreføre det du er valgt inn på.»

Ellers bruker informantene adskillige adjektiver når de snakker om rollen sin, som illustrert i figur 13.

Figur 13: Egenskaper som kjennetegner en god lokalpolitiker



Når det gjelder å ta på seg et politisk verv, er det en utbredt antakelse blant informantene at det av andre folk betraktes som noe negativt: «... *det er mange som: uff, dette får de drive med de som er dumme nok til det*», og at innbyggerne har bestemte tanker om dem:

«I oppfatningen møter du jo ofte at 'ja, ja, det sitter en gjeng med godt betalte tullinger på rådhuset'. Den møter du hele tiden. Ja, de tror det er godt betalte tullinger som sitter der bare og roter med tiden sin.»

Det er likevel et generelt inntrykk at de folkevalgte i utvalget har høy rolletrivsel, noe som antakelig skyldes at det dreier seg om den politiske toppledelsen i kommunene. Forskning viser at formannskapsmedlemmer generelt er mer fornøyde sammenlignet med folkevalgte som har mindre innflytelse (Winsvold, 2013).

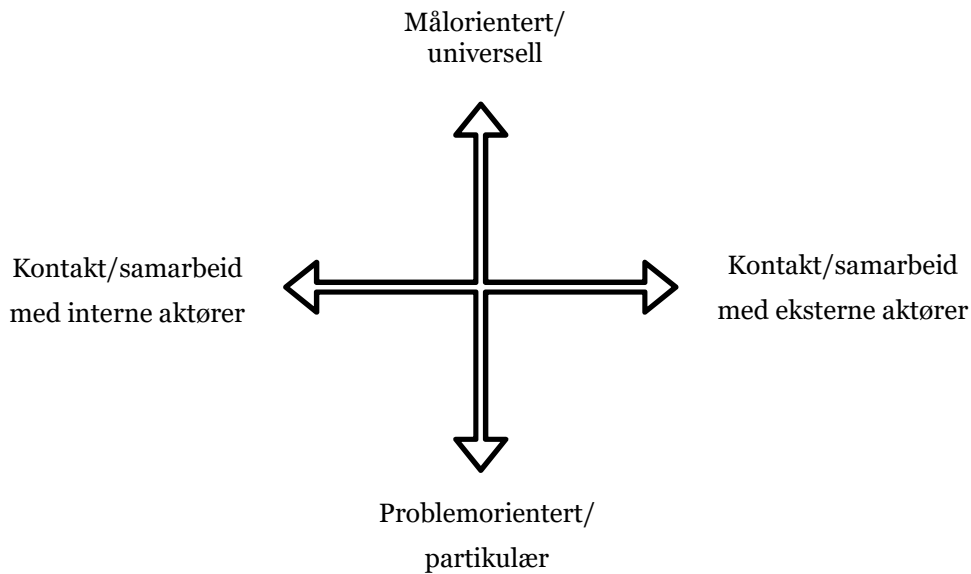
4.4.2 Orientering mot ulike dimensjoner

Politikerrollen er ikke noe konstant, det dreier seg i stedet om rolleutforminger. De folkevalgte kan velge ulike roller i forskjellige situasjoner og kontekster, og en og samme rolle kan også være mer eller mindre orientert mot ulike dimensjoner.

Siden analysen bygger på intervjumateriale, har jeg uansett ikke grunnlag for å si noe om politikernes faktiske atferd, ettersom dette ville krevd observasjoner. Men ved å tilføye dimensjoner i analysen kan man få et mer nyansert bilde enn det man får ved bruk av statiske rollebeskrivelser. Dette er inspirert av Larsen (2001) og Hagen (1989), som bruker tilnærmedesvis samme betegnelser. Mens Larsen skiller mellom «universell vs. partikulær» og «instrumentell vs. ekspressiv», skiller Hagen mellom «målorientert vs. problemorientert styring» og «interne administrative prosesser vs. eksterne politiske prosesser».

I avhandlingen er det et formål å undersøke i hvilken grad politikerne fokuserer på å være i utstrakt kontakt/samarbeid med henholdsvis interne og eksterne aktører, dvs. om de hovedsakelig sier at de holder seg på rådhuset med partikollegaer og/eller folkevalgte fra andre partier (internt orientert) – eller om de aktivt søker og stimulerer til dialog med ikke-politisk-valgte (eksternt orientert). I figur 14 under er dette den horisontale dimensjonen. Videre analyseres det empiriske materialet også ut fra den vertikale dimensjonen, for å finne ut om de folkevalgte gir uttrykk for å være mer eller mindre målorientert/universelle (opptatt av kommunen som helhet) eller problemorientert/partikulære (opptatt av enkeltinteresser/-individer).

Figur 14: Ulike dimensjoner



Når det gjelder dimensjonen målorientert vs. problemorientert, er de folkevalgte i **bykommunen** generelt mest opptatt av den overordnede styringen, spesielt med hensyn til å skape bærekraftighet. Det pekes på at alt henger sammen – areal, utvikling, kommuneøkonomi – og at den strategiske styringen er driveren for det meste. En hevder at det er her man finner årsaken til svært mange av de utfordringene kommunen står overfor, og at man derfor må diskutere dette fremfor alle virkningene. En av utvalgslederene henviser til at de jo uansett ikke kan gå inn og saksbehandle. Det er dog mulig å bruke enkeltcaser til å løfte saker opp på et mer overordnet og generelt nivå som involverer flere. Politikere i bykommunen beskriver det å være problemorientert som et «verktøy i verktøykassen». Det er f.eks. velegnet i byggesaker, som iblant kan ha karakter av nabokrangler. I slike tilfeller reiser folkevalgte fra det ansvarlige utvalget ofte ut på befaring og snakker direkte med byggherren og klageren. Dette regnes som fornuftig i noen typer saker:

«Hvorvidt Hansen og Olsen krangler om Hansen skal få lov til å bygge på en garasje eller ikke, det er ikke noe som vedrører 100 000 innbyggere i kommunen, men det vedrører veldig mye Hansen og Olsen».

Det å bruke tid sammen med dem det gjelder, beskrives som et viktig ledd i dialogen med innbyggerne «*selv om det er på individnivå*».

Når det gjelder den andre dimensjonen, gir de folkevalgte i bykommunen inntrykk av å være generelt opptatt av å være i kontakt med eksterne aktører. Politikerne samarbeider mye med andre på organisasjonsnivå (spesielt sektororganisasjoner). En poengterer at:

«... å drive kommunal tjenesteyting uten å i det hele tatt å forholde seg til innbyggerne, det tror jeg blir ganske meningsløst. Så gjennomgående, så er du jo avhengig av en feedback tilbake igjen. Det er klart at noen typer virksomheter er mere relasjonsorienterte enn andre. Så det er forskjell på å drive kloakkledninger og drive barnehage for å si det litt sånn forenklet.»

De folkevalgte i bykommunen nevner adskillige aktører, f.eks. næringsliv, frivillige organisasjoner (idrettslag, Frelsesarmeen, hundeklubber «*og you name it*»), velforeninger, fagforeninger, kirken, naturvernforbundet, forskningsinstitusjoner, boligforeninger, og andre forvaltningsnivåer. Politikerne sier at de hele tiden er bevisst på hvilke organisasjoner som er talsmenn for en sak, for å kunne sjekke ut hva de tenker, og for å få innspill. I den forbindelse fremheves viktigheten av troverdighet og åpenhet – det å fortelle innbyggerne hva man driver med.

De folkevalgte i bykommunen uttrykker hovedsakelig et ønske om å være universelle eller målorienterte, men de tror at innbyggerne forventer at de er partikulære problemløserer og ombud i enkeltsaker – at lokalpolitikere kan ordne opp i alt og er enige med dem i alt.

I de tre mindre kommunene er det også flere av politikerne som sier at de jevnlig er i kontakt med andre aktører, men i motsetning til i bykommunen beskrives kontakten som mer sporadisk. Det dreier seg om «*informasjonsutveksling*» – eller «*for å oppklare når det gikk litt skeis*» – i enkeltsaker og med enkeltinteressenter eller -næringsdrivende. De gir uttrykk for å ønske mer kontinuerlig dialog med ulike aktører, og noen nevner at det burde vært slik at man kunne finne svar på spørsmål sammen med relevante interessegrupper, f.eks. landbruksspørsmål sammen med Bondelaget. Men at det ikke er slik i dag. En av politikerne i bygdekommunen forteller at de har oppfordret folk til å ta kontakt, men at de har fått lite respons. Vedkommende, som er fra opposisjonen, tror det skyldes at det er begrensede

muligheter for å påvirke posisjonen – og nevner at han vet om næringsdrivende som har meldt seg inn i Arbeiderpartiet for å få ting utrettet, fordi: «... *alt fra utsiden går inn kanalene i et parti*».

Selv om dialogen med andre aktører ikke oppfattes som noe direkte samarbeid, nevnes det av flere at de er i mye uformell kontakt med andre gjennom ulike aktiviteter i lokalsamfunnet: som dommer på fotballbanen, som foreldre i skolen, som næringsdrivende osv. Og at de bruker referansene og kjennskapene de har til folk rundt seg, inn i det politiske arbeidet. Utover en formell samarbeidsavtale mellom partiene og fagforeningene, blir dialog på organisasjonsnivå hovedsakelig beskrevet som muligheten for «å *invitere folk inn*» på partiets medlemsmøter. De folkevalgte i utvalgets mindre kommuner virker også generelt mer problemorienterte eller partikulære enn politikerne i bykommunen: Det «å *hjelp enkeltinnbyggerne i møtet med en lite velvillig administrasjon*» beskrives av en som noe av det mest meningsfulle ved det politiske vervet. Dette i motsetning til politikerne i bykommunen, som eksplisitt gir uttrykk for at de bevisst holder seg unna enkeltsaker.

Når det gjelder i hvilken grad det oppsøkes kontakt/samarbeid med andre, utenfor rådhuset, er det stor forskjell mellom ordførerne og fritidspolitikerne. Generelt gir ordførerne uttrykk for å være i mer dialog med flere ulike aktører, som lag, foreninger og næringsliv. Ikke kun som ombudsmenn i enkeltsaker, men også i en målorientert utviklerrolle:

«Vi kan ikke sette oss ned og si at vi ønsker å jobbe for å utvikle næringslivet i kommunen uten at vi gjør det i nær dialog med næringslivet. Det er klart at det er de som vet hvor skoen trykker, og hva som er utfordringen, og hvordan vi som kommune kan bidra og bistå til vekst og utvikling, til nyetablering og så videre.»

Dette bekreftes også av annen forskning på området: at ordførerne har et bredt kontaktnett og kan ta initiativer, bygge nettverk, sette dagsorden og være pådriver for innovasjon også utenfor egne ansvarsområder (Willumsen, Bråtå, Higdem, Lesjø, & Ringholm, 2019).

Funnene viser med andre ord en tendens til at hel- og deltidspolitikerne bruker mer tid på å oppsøke og stimulere til dialog med aktører utenfor rådhuset som en del av politikerrollen, mens fritidspolitikerne i større grad ivaretar dialogen som innbyggere/privatpersoner i kommunen.

For å sammenfatte dette og foregående avsnitt, kan man forenklet, som vist i tabellen under, også knytte de fire politikerrollene opp mot ulike måter å treffe beslutninger på.¹⁵

Tabell 16: Ulike måter å treffe beslutninger på

Roller og representasjonsform	Treffer beslutninger ...	Orientering
Beslutter (sann leder)	... på bakgrunn av egne vurderinger av hva som er passende	Målorientert og internt rettet
Partisoldat (partiets agent)	... på bakgrunn av partiets vurderinger av hva som er passende	Problemorientert og internt rettet
Interaktiv utvikler (speil)	... på bakgrunn av aktiv dialog med innbyggerne	Målorientert og eksternt rettet
Tradisjonelt ombud (innbyggerens agent)	... på bakgrunn av enkeltpersoners og/eller -gruppers interesser og ønsker	Problemorientert og eksternt rettet

Mens ombudsrollen tradisjonelt sett handler om å beskytte eller kjempe for enkeltpersoners eller -gruppers interesser (problemorientert/partikulær), gir funnene inntrykk av at rollen i dag i stor grad kan sies å ha en symbolsk eller ekspressiv funksjon: Det dreier seg om å vise innbyggerne at man er lydhør overfor det de sier, uten nødvendigvis å være det. Og på samme måte beskrives utviklerrollen også som en del av beslutterrollen: Informantene fremhever at de er satt til å bestemme retninger, uten nødvendigvis å være så mye i kontakt med innbyggerne om

¹⁵ Funnene er også brukt i Sønderskov (2019b).

hvilke retninger som er ønskelige. Spørsmålet videre er hvordan de folkevalgtes egne rolleoppfatninger samsvarer med de teoretiske rolleforventningene knyttet til ulike styringslogikker og demokratikonsepter. For å kunne svare på dette vil jeg først ta et kort tilbakeblikk på politikerrollene i de tre idealmodellene (fra tabell 4, s. 62).

4.4.3 Teoretiske rolleforventninger

Det representative, liberale demokratiet er bærebjelken i moderne demokratier: Alle politikere har fått et demokratisk mandat og tillit gjennom valg til å representere og styre på vegne av innbyggerne. Alle er per definisjon «besluttere». Representasjon kan imidlertid ta ulike former som sann leder, agent og speil (Kane & Patapan, 2012), og måten de folkevalgte tolker og håndterer deres representative mandat på antas å påvirke i hvilken grad de f.eks. ser et behov for å interagere med innbyggere underveis i en valgperiode.

I et tradisjonelt hierarkisk forvaltningssystem (PA) er politikerne «suverene beslutningstakere», som treffer autoritative beslutninger om fordelingen av verdier i samfunnet. De antas å besitte nødvendig kunnskap og ekspertise for å kunne utarbeide grunnlag for lovgivningen, og de har fått samtykke ved valg til å treffe beslutninger på bakgrunn av egne vurderinger av hva som er passende. Suverene beslutningstakere ser det som sin oppgave å lage generelle regler, avgjøre enkeltsaker og bestemme retninger på vegne av innbyggerne på formelle møter med formelle dagsordener, uten nødvendigvis å måtte forholde seg så mye til de inputene som kommer fra befolkningen underveis i en valgperiode.

I en nyliberal styringsideologi (NPM), derimot, fremstilles politikerne teoretisk som «styreledere» for den kommunale virksomheten. En styreleder fastsetter overordnede, strategiske mål og økonomiske rammer, men skal ellers holde seg på armlengdes avstand (hands-off) fra enkeltsaker og drift. Denne rolleforståelsen bygger på et liberalistisk demokratikonsept, som fremhever viktigheten av konkurranse mellom politiske partier. Demokratiet er en mekanisme for lederutvelgelse, og det dreier seg derfor om å synliggjøre hva politikerne står for, slik at innbyggerne kan velge de representanter (agenter eller sanne ledere) de ønsker skal styre for dem. I denne optikken kan kundenes meninger brukes som legitimitet i

beslutninger, og politikerne kan velge å fokusere på å tilfredsstille velgerne for å vinne popularitet og bli gjenvalgt. Mulighetene for å fremme effektivitet og prestasjon i virksomheten antas å ha stor betydning for om eller i hvilken grad politikerne velger å interagere eller samarbeide med andre aktører. Politikerne styres av et administrativt effektiviseringsrasjonale, der borgerinndragelse kan brukes som et strategisk verktøy for å skape resultater eller for å effektivisere offentlig oppgaveløsning.

Den tredje rolleforståelsen, som «interaktive politiske ledere», kan i motsetning til ovennevnte i større grad knyttes til et demokratisk revitaliseringsrasjonale, som springer ut av idéen om at demokratiet er i underskudd eller lider av et utmattelsessyndrom. Borgerinndragelse antas å ha en egenverdi, ettersom inputdimensjonen er viktig: For å kunne speile befolkningen må de folkevalgte hele tiden være oppdatert på innbyggernes ønsker og behov (hva som er «public value(s)»), og dette begrunner behovet for mer direkte interaksjon mellom politikere og borgere. I tillegg til å gjøre politikken mer rettferdig og legitim, kan styrket deltakelse også skape andre verdier, f.eks. politisk handlekraft, sosial kapital og læring. I denne idealmodellen forventes det at de folkevalgte utvikler robuste løsninger i prosesser med kontinuerlig dialog og samarbeid med borgerne. Politikerne ser det som sin oppgave å lede det politiske fellesskapet gjennom å prege dagsordenen og stimulere aktiviteten i lokalsamfunnet. Det er her man finner forventningene om et «utvidet deltakerdemokrati».

Det ovenstående anvendes videre som et sett teoretiske «briller» for å finne ut om noen av de ulike måter å tenke om politikerrollen på samsvarer med de folkevalgtes egne rolleoppfatninger. Selv om det i litteraturen ofte fremstilles som at det har vært en bevegelse fra styring gjennom hierarki via marked til nettverk/sivilsamfunn, er det interessant å undersøke om denne bevegelsen gjenspeiles i empirien: Om empiriske inntrykk og funn stemmer overens med de teoretiske forventningene om «et utvidet deltakerdemokrati» med folkevalgte som interaktive politiske ledere. I stedet for å rette analysen mot politikernes egne begreper, tanker og perspektiver, bygger neste avsnitt på en kongruensanalyse som også delvis trekker vekslers på de to foregående analysedelene.

4.4.4 Samsvar med funn

Måten politikerrollen utformes på, påvirkes av et komplekst samspill mellom formelle krav, forventninger fra omgivelsene og politikernes egne rolleforståelser og hensikter. Med andre ord dreier det seg om de folkevalgtes rolleoppfatninger sett opp mot sosiale institusjoner som omgir dem (normer, regler, kultur osv.). Og det kan derfor også være et spørsmål om de utformer rollen ut fra det de rent faktisk tror er best, mest riktig eller hensiktsmessig – eller ut fra «logikken om passende atferd».

Funnene i avhandlingen gir grunn til å tro at «logikken om passende atferd» i stor grad påvirker lokalpolitikere i utvalgets kommuner. F.eks. beskriver de en situasjon med fastlåste roller og lite interessante/givende møter og arbeidsformer, samtidig som de sier at dette er noe det ikke går an å endre på. En stor del av grunnen til at det oppleves som vanskelig, kan antakeligvis tilskrives det formelle regelverket: «Særegne norske regler for møteoffentlighet innebærer for eksempel at kommunepolitikere ikke har noen naturlig arena for kritisk selvrefleksjon, hvor de kan diskutere åpent og fritt uten hensyn til partipolitikk og offentlighet» (Røiseland, 2019, s. 45). I tillegg er det bestemte kulturelle forestillinger om hva det politiske livet er, og hvordan det skal eller bør organiseres. De folkevalgte ønsker, og ser mange fordeler ved, å være mer i kontakt med borgerne, men sier det er vanskelig grunnet dalende engasjement og manglende motivasjon eller vilje blant innbyggerne. Det pekes også på en mulig sammenheng mellom lavt engasjement og eksisterende institusjoner: Informantene tror det er vanskelig å skape større engasjement så lenge lokalpolitikken (og spesielt kommunestyret) oppleves gammeldags og/eller uinteressant.

I bykommunen snakkes det eksplisitt om at de har som mål å bli en samskapingkommune, og ordføreren bruker begrepet «det utvidede lokaldemokratiet» når vedkommende fremhever et behov for å komme ut av rådhuset og formulere problemstillinger sammen med borgere. Dette ufarliggjøres ved å understreke at det jo er politikerne som har beslutningsmakten uansett. På kommunestyreseminaret var det likevel sprikende demokratisyn som kom til uttrykk når tre politikere fikk fem minutters taletid hver angående muligheter og utfordringer i politikerrollen: Den første ønsket å trekke inn så mange som mulig, spesielt

ungdommen, i prosessene (deltakerdemokratisk ideal). Den andre snakket om utfordringen med å gå fra klaging til gode samtaler og diskusjoner på eksisterende medvirkningsarenaer (deliberativt demokratisk ideal). Den tredje fremhevet at det er problematisk å snakke seg frem til felles løsninger før avstemning i kommunestyret (konkurransedemokratisk ideal). Dette illustrerer at dagens demokrati er en hybrid/miks av flere ulike demokratimodeller, og at enkeltpolitikerne også kan vektlegge forskjellige demokratiforståelser når de blir bedt om å fortelle om opplevde utfordringer ved eksisterende demokratiske institusjoner.

Funnene indikerer at de folkevalgte i bykommunen og ordførerne generelt er flinkere til å ta initiativ til dialog og samarbeid med eksterne aktører på organisasjonsnivå som et ledd i formelle politiske prosesser, enn fritidspolitikerne, som i større grad snakker med andre innbyggere i mer uformelle sammenhenger. Men er dette da ensbetydende med at de har tatt til seg rollen som interaktive politiske ledere?

I utvalgets kommuner er kommunikasjonen med innbyggere hovedsakelig rettet mot å få innspill på eksisterende politikk og tiltak – eller at politikerne skal gjøre noe på vegne av noen – ikke mot å mobilisere støtte eller å involvere flere aktører i utforskning av problemer og løsninger. En interaktiv leder forventes å stimulere aktiviteten i lokalsamfunnet, f.eks. gjennom å aktivt invitere borgere inn i politiske prosesser. Informantene i utvalgets kommuner sier at de kontakter andre for å høre hva de mener, og for å hente innspill ved behov. Ikke for å invitere til et mer likeverdig samarbeid.

Det er mye i det empiriske materialet som tyder på at politikerne i bykommunen i stor grad styres etter et administrativt effektiviseringsrasjonale når det snakkes om idéen om samskaping: De tenker ikke på det som en måte å styrke demokratiet i seg selv, men som en måte å styrke kommunenes problemløsningskapasitet i utviklingen og produksjonen av offentlige tjenester. Når det gjelder politikkutvikling, oppfattes dette som en «in-house»-aktivitet. Det er noe som foregår mellom folkevalgte representanter, og ikke noe innbyggerne eller andre ikke-politisk-valgte hverken kan eller skal blandes mer direkte inn i. Det vil si at det i stor grad er den suverene beslutningstakeren (idealmødel nr. 1) som gjenspeiles i informantenes rolleoppfatninger når det gjelder graden av interaksjon i prosessene.

Det oppfattes som legitimt (og viktig) å lytte til hva som blir sagt – i en symbolsk/ekspressiv ombudsrolle eller en beslutende utviklerrolle – men ikke å gå inn i diskusjoner om politiske løsninger med noen som ikke har fått et representativt mandat gjennom valg. Med dette synet på hva som er passende atferd, risikerer politikerne imidlertid å gi seg selv en mer tilbaketrukket og passiv rolle i møtet med aktører utenfor rådhuset. Hvis de ikke tør å ytre egne holdninger i møtet med innbyggere, legges det heller ikke til rette for toveis- eller deliberativ kommunikasjon.

Rollen som styreledere kommer tydeligst til uttrykk hos de folkevalgte i bykommunen, som generelt er mer opptatt av overordnede strategier og planer, og svært bevisst på å holde seg unna enkeltsaker. Idealmodell 2 er kjennetegnet av et liberalistisk demokratikonsept, og konkurranseelementet er spesielt fremtredende når de folkevalgte snakker om mulighetene for å samarbeide på tvers av partiene. Konkurranse hindrer denne typen interaksjoner, i tillegg til at det påvirker kulturelle forestillinger om hva som skal eller bør være relevant innhold i politiske møter: Det fokuseres på uenigheter mellom partiene i stedet for på å komme frem til felles løsninger. De folkevalgte forteller at det ikke er fordi partiene i virkeligheten er så veldig uenige, men at det er blitt en norm å skulle være det. Det empiriske materialet gir også inntrykk av at selv om borgerdeltakelse av noen nevnes som en måte å møte rekrutteringsutfordringer på, er det vanskelig å forandre noe underveis i en valgperiode fordi man jo (som partisoldat) er valgt inn på et bestemt program man er forpliktet til å følge. Og at man derfor kun kan snakke med innbyggere i saker som ikke har politisk ideologisk karakter.

En interaktiv politisk leder forventes å fasilitere og delta i samskapt politikkutvikling med aktører utenfor rådhuset, men funnene i avhandlingen antyder at disse teoretiske ambisjonene, og idéen om et utvidet deltakerdemokrati, ligger langt fra dagens praksis. Politikerne lytter gjerne til innspill, men det representative og liberalistiske demokratikonseptet – at de er stemt inn, og har fått et mandat til å beslutte *på vegne av* – gjør det vanskelig å utforme rollen ut fra et mer deltakende demokratikonsept, der politikken skal utformes *sammen med* innbyggerne. Lokalpolitikkerne oppfatter det ikke som legitimt, eller som passende atferd, å samhandle direkte med noen som ikke er i samme posisjon som dem selv.

Før funnene drøftes nærmere i neste kapittel, vil jeg først vende tilbake til det som skjedde i utvalgets kommuner – og peke på noen umiddelbare forklaringer på innovasjonsprosjektets forløp og utfall ut fra empiriske inntrykk.

4.5 Ulike forklaringer

De fire kommunene hadde både ulike forutsetninger, og ulike begrunnelser for å bli med i et prosjekt om politisk innovasjon. I tillegg er kommunene forskjellige på flere måter, spesielt med hensyn til størrelse, ressurser og behov.

4.5.1 Behov og ressurser

Når det gjelder utvalgets kommuner, er det liten tvil om at bykommunen med over 100 000 innbyggere har et stort, profesjonelt administrativt apparat. Bykommunen har blant annet et eget lederutviklingsprogram som alle kommunale ledere skal igjennom. I tillegg har de et innovasjonsprosjekt som går parallelt, der lederne kan praktisere metodene de lærer – og mange av disse metodene fordrer brukermedvirkning. Utviklingsavdelingen, som har ansvar for programmet, presser hele tiden lederne til å tenke ut mot brukerne, og alle tjenestesteder i bykommunen jobber mye med involvering. Og den politiske eliten (informantene) er overveiende tilfreds med administrasjonen; de er flinke og ryddige og gir de folkevalgte den hjelpen de trenger.

Dialog og medvirkning er gjort til et hovedpunkt i kommuneplanen (et av fire hovedmål): Bykommunen ønsker å samarbeide med sivilsamfunn og næringsliv på nye måter for å utvikle mer bærekraftige tjenester, samt skape gode oppvekst- og lokalmiljøer. Kommunen har et eget forsknings- og utviklingsfond, der store deler av fondet går til samarbeid med eksterne aktører, f.eks. forskningsinstitusjoner. Det forskes og prøves ut medvirkningstiltak, og administrasjonen har fått til oppgave å lage en strategi for samarbeid med innbyggerne. Det har imidlertid vekslet med hensyn til hvilken retning strategien skal gå i, og det er ikke utformet noen klare meninger enda. Eksisterende tiltak er heller ikke systematisert eller institusjonalisert, og politikerne sier at de har lite oversikt over det som foregår – noe som kan tyde på at de ikke selv er direkte involvert.

En del av bakgrunnen for at bykommunen ønsket å bli med i prosjektet om politisk innovasjon er nettopp å få de folkevalgte tydeligere på banen og også styrke borgerinndragelse i et demokratiperspektiv. Bykommunen er kommet langt når det gjelder brukermedvirkning i tjenesteutvikling, men har ikke jobbet like mye med innbyggerinvolvering i samfunns- eller politikktutvikling. Det er kommunale ledere som jobber med medvirkning: det er ikke politikerne som går ut til folk. Møtet med brukere som kanskje ikke får det tjenestetilbudet de har behov for, og utfordringene deres, beskrives som noe man i større grad «*kjenner på kroppen*». I motsetning til innbyggermedvirkning som: «*ikke skaper en sånn brennende greie*». Administrasjonen tror dette skyldes at bykommunen jevnt over har fornøyde innbyggere, og at politikerne derfor også er fornøyd med jobben sin. Bykommunen ønsker å styrke den demokratiske innovasjonsinnsatsen – og de har ressurser til å gjøre det – men det blir ikke prioritert like høyt som brukermedvirkning i tjenesteyting, fordi det ikke oppleves like presserende.

Jordbrukskommunens innsats kan sannsynligvis tilskrives en enkeltansatt i administrasjonen (prosjektansvarlig), som deltok i det første kullet på innovasjonsskolen og selv meldte interesse for å delta i prosjektet om politisk innovasjon. Underveis har det vært vanskelig å forankre prosjektet grunnet manglende forståelse og mål internt i organisasjonen, men vedkommende sier i oppfølgingsintervjuet at jordbrukskommunens deltakelse på opplæringsdagene i pendlerkommunen ga den nødvendige innsikten og kunnskapen til at de selv kunne planlegge og gjennomføre et eget politisk seminar og en tenketank. Og nå har kommunestyret bestemt at det skal nedsettes et antall oppgaveutvalg som en pilot – en modell som prosjektansvarlig sier er direkte hentet fra Gentofte kommune. Det vil si at innsatsen i jordbrukskommunen kan forklares med en kombinasjon av utbredt misnøye blant innbyggerne, og en pådrivende, administrativt ansatt som tør å pushe på. Politikerne stoler på denne «ildsjelen», og tør å ta sjanser (eller risikoer) knyttet til det å utprøve en ganske radikal modell, slik som oppgaveutvalg er. Mens «*tiden er for prematur*» for en slik modell i bykommunen, noe som kan tyde på at det opplevde presset utenfra kan ha betydning.

Pendlerkommunens utgangspunkt var litt annerledes. Her var man opptatt av generelle innovasjonsmuligheter i en kommunereformprosess, og «*politikerrollen*»

ble definert inn i et pågående pilotprosjekt. Det var eksplisitt rettet mot å bevisstgjøre de folkevalgte i rollen som «innovasjonspolitikere», skape et innovasjonsklima i politiske organer, samt å involvere politikerne i alle faser av arbeidet med en langsiktig innovasjonsstrategi. Det overordnede prosjektet, inklusiv delprosjektet, var formalisert med styringsgrupper, fremdriftsplaner osv. I pendlerkommunen ble det jobbet aktivt, på den måten at kommunen planla og gjennomførte tre hele dager med opplæring av de folkevalgte. Opplæringsdagene, de dagene høgskolen og fageksperten var involvert i, kom dog i etterkant til å fremstå som løsrevne enkelthendelser – i et mylder av andre aktiviteter, delprosjekter og metoder. Pendlerkommunen har ikke planlagt noen fremtidige tiltak, noe som ser ut til å skyldes at politikerne egentlig opplever at ting fungerer greit. De siste årene har det vært jobbet mye med tjenesteutvikling, inklusiv nye måter å involvere politikerne på i dette arbeidet, hvilket beskrives som vellykket selv om det fortsatt er i startfasen. Det er begrenset hvor mye «fritidspolitikeren» kan involveres i, og pendlerkommunen har funnet noen metoder de ønsker å jobbe mer med. Politikerne har også vært med på å utvikle og vedta en innovasjonsstrategi, der det blant annet fremgår at kommunen har «modige politikere»: politikere som er åpne for andre typer beslutningsprosesser, tilrettelegger for dialog og medvirkning, utvikler politikken sammen med ulike aktører, samt setter av tid til læring i forkant av beslutninger. Det står dog ikke noe om hvilke konkrete initiativer eller tiltak som understøtter dette i praksis.

Bygdekommunen er den som har fokusert mest på (manglende) ressurser i løpet av prosjektperioden – både med hensyn til kapasiteten til å jobbe med politisk innovasjon generelt, og med hensyn til økonomiske utfordringer og manglende tid (kommunestyret samles kun ti ganger i året). Ordføreren peker blant annet på en reformprosess i forbindelse med en mulig kommunesammenslåing, som kostet både tid og penger. Bygdekommunen har dog vært aktiv i et annet innovasjonsprosjekt, knyttet til et bestemt tjenesteområde, noe som også er en grunn til at de ikke har gjennomført noen aktiviteter. Det opprinnelige utgangspunktet for kommunens deltakelse på innovasjonsskolen var et ønske om mer samarbeid mellom frivillig, privat og offentlig sektor – samt et behov for å bruke ansatte- og brukerressurser mer aktivt i tjenesteutviklingen. Dette jobber kommunen med i det andre prosjektet de deltar i.

Bykommunen har masse ressurser å bruke på endringsarbeid – og de både ønsker og kan fremme demokratiltak – men der er det ingen opplevd krise med hensyn til demokratiets funksjonsmåte: Politikerne er fornøyde, og innbyggerne er fornøyde. Utvalgets tre mindre kommuner har ikke samme økonomiske kapasitet, og begrunner i større grad behovet for innovasjon ut fra knapphet eller misnøye fra innbyggerne. Mens dette avsnittet peker på noen forklaringer knyttet til bakgrunnen for deltakelse i prosjektet og kjennetegn ved kommunene, viser analysen også at sider ved prosjektets organisering kan ha påvirket prosessene.

4.5.2 Prosjektorganisering: ansvarsfordeling og roller

Prosjektet ble forankret i kommunestyret gjennom avholdte formøter, og politikerne ga eksplisitt uttrykk for å ville delta. Men i etterkant av formøtene ble ansvarsfordelingen noe uklar. Bykommunen brukte lang tid, et helt år, på å planlegge (eller prioritere) det avholdte politiske seminaret. Etter seminaret satt administrasjonen «*stille i båten*» og ventet på at fageksperten skulle ta kontakt med dem for å fasilitere nye prosesser. Dette beskrives som en misforståelse i kommunikasjonen, i og med at det jo var kommunene som var oppdragsgivere og selv måtte etterspørre hjelpen fra høgskolen. I jordbrukskommunen var det mindre tvil om hvem som skulle gjøre hva, på grunn av den prosjektansvarliges sentrale rolle: Vedkommende visste at ansvaret lå på ham, og han var i relativ tett dialog med fageksperten hele veien, f.eks. angående deltakelse på opplæringsdagene i pendlerkommunen før planleggingen av seminarene i egen kommune. Pendlerkommunen definerte innovasjonsprosjektet inn i et eksisterende prosjekt, og det ble av denne grunnen mer formalisert, med egen styringsgruppe som skulle ivareta forløpet.

I bygdekommunen deltok rådmannen på innovasjonsskolen sammen med ordføreren ved prosjektets oppstart, noe som bidro til å skape en felles forståelse for innovasjon på både politisk og administrativt nivå. Men da rådmannen sluttet, mistet kommunen (ifølge ordføreren) en viktig pådrivende kraft – «*en som kan overbevise politikerne om at det er viktig*». Kommunikasjonen med høgskolen kan også ha hatt betydning for det som skjedde her. Ifølge ordføreren ble de invitert til å delta på opplæringsdagene i pendlerkommunen i tekstmelding fra fageksperten noen dager

før. Dette gjorde det vanskelig for kommunen å stille med folk, fordi det ble dårlig tid. Den sene invitasjonen påvirket sannsynligvis også motivasjonen til å bli med på de to andre planlagte samlingene, ettersom det skapte en følelse av at prosjektet ikke var tilstrekkelig gjennomtenkt. Jordbrukskommunen klarte å hive seg rundt, mens bygdekommunen ikke kunne eller ville prioritere dette. Det vil si at selve organiseringen av prosjektet kan ha påvirket det som skjedde.

Bykommunen har som sagt en stor og profesjonell administrasjon med en egen utviklingsavdeling som jobber kontinuerlig med innovasjon. De ansatte i denne avdelingen gir uttrykk for at det meste er mulig å prøve ut, og nevner f.eks. både deltakende budsjettering og oppgaveutvalg («*det er bare å bestemme seg for å gjøre det*»). Men de sier samtidig at det jo må komme fra politikerne selv. Administrasjonen kan ikke si at de folkevalgte skal jobbe med innovasjon i politikerrollen, siden det ikke er de som er satt til å beslutte: «*Det må være en egen drive som kommer fra politikerne selv, eller fra ordføreren eller formannskapet.*» Bykommunen har dialog og medvirkning som et hovedmål, men når det gjelder borgerinndragelse, ønsker politikerne at administrasjonen utarbeider en strategi (eller arbeidsplan) for hvordan dette kan gjøres i praksis. Og diskusjonen nå omhandler i stor grad retningen på denne, noe de ikke har klart å bli enige om. Det vil si at selv om administrasjonen sitter på masse kunnskap, og har gode ideer til hvordan det politiske arbeidet i kommunen kan fornyes, og står klare til å gjøre det, er de tilbakeholdne og venter på at politikerne tar en beslutning. Dette illustrerer et tydelig skille mellom politikk og administrasjon, og hvordan det forventes at administrasjonen er politisk uavhengig og nøytral.

I jordbrukskommunen er det nesten omvendt. Her er det en «ildsjel» som pusher politikerne til å tenke nytt, noe som ikke oppfattes problematisk av de folkevalgte. Tvert imot sier ordføreren at det er behov for noen som «*er over og går der og dytter på og dytter på*». De er glad for å ha noen som kan drive prosjekter fremover – en som tør å stille spørsmål og utfordre dem. Ordføreren beskriver prosjektansvarlig som en utrolig engasjert person som inspirerer med både kunnskaper og væremåte, og ordføreren sier at kommunen antakelig ikke hadde vært samme sted i dag uten ham. Dette er et tegn på at bestemte kvaliteter, talenter eller psykologiske attributter kan påvirke en endringsprosess, noe som gir støtte til Schumpeter sine argumenter om at

det er behov for entreprenører for å overkomme motstand. For denne enkeltpersonen er det imidlertid ikke alltid like lett, med tanke på at en slik rolle utfordrer ledelsen og definerte kommunikasjonsveier: Det krever mer direkte kontakt mellom ham og de folkevalgte, og det er utfordrende når «*vi på gulvet*» snakker direkte med politikerne, siden det jo er definert at kommunikasjonen skal gå via ordfører og rådmann.

I en tradisjonell forståelse av forholdet mellom politikk og administrasjon, kan administratorer på lavere nivå ikke interagere med politikere, men dette har prosjektansvarlig vært nødt til i forbindelse med avholdte aktiviteter. Samtidig opplever prosjektansvarlig at nettopp denne kontakten har vært en sidegevinst, fordi han nå vet hvem politikerne er, og hva de står for, og at det hjelper ham mye når han skal forberede møter osv. Han sier også at politikerne gir uttrykk for å være fornøyd med den kortere avstanden. Selv om prosjektansvarlig gir uttrykk for at det er motstand hos ledelsen, har rådmannen og ordføreren i jordbrukskommunen vært med på alle opplæringsdagene sammen med ham. Motstanden befinner seg i større grad på mellomnivå, og skyldes ifølge ham selv manglende forankring og forståelse.

Ifølge prosjektansvarlig ville han ikke ha klart å fremme den politiske innovasjonsinnsatsen uten støtte og oppbakking fra ordfører og rådmann, noe som viser hvordan det kan være behov for en rekke med ildsjeler eller innovasjonshelter («distribuert heroisme»), i og med at enkeltpersoner ikke klarer å lede innovasjonsprosesser gjennom alle faser og kontekster på egen hånd (A. J. Meijer, 2014). Han fremhever også at en større prosjekttydelighet f.eks. med en skriftlig fremdriftsplan kunne ha vært en fordel – ikke av hensyn til samarbeidet med høgskolen, men grunnet interne forhold i kommunen. Jordbrukskommunens deltakelse på opplæringsdagene bidro imidlertid til å «*bygge opp en awareness*» som til slutt resulterte i et politisk vedtak om å bli en «kommune 3.0».

I pendlerkommunen hadde det vært en del utskifting i administrasjonens toppledelse – av både rådmann og kommunalsjefer – noe som fremheves som en utfordring. Nyansatte har ikke eierskap til et prosjekt som allerede er igangsatt. I likhet med i både bygdekommunen og jordbrukskommunen snakkes det her om et behov for en administrasjon som er litt pågående, og som utfordrer politikerne kontinuerlig. I alle utvalgets kommuner pekes det på mulighetene for å skape en «innovasjonskultur»,

og mangelen på nettopp dette kan dermed også være en mulig forklaring på hvorfor lite skjer i praksis.

4.5.3 Kultur og endringsvillighet

I bykommunen har rådmannen bestemt at det skal skapes en innovasjonskultur i administrasjonen før år 2020, noe de ansatte fra utviklingsavdelingen beskriver som optimistisk. Samtidig er de glad for at det blir presset på med kortsiktige tidsperspektiver, fordi de mener dette er en måte å få alle til å jobbe mer med det. I bykommunen gis det uttrykk for at kulturen allerede er så godt som skapt, og kommunen henvises til av andre som et eksempel på en meget innovativ norsk kommune. Både kulturen og endringsvilligheten er til stede. Jordbrukskommunen er sannsynligvis nærmere et eksempel på det motsatte: Det er en kommune som tidligere ikke har vært så kjent for å drive med innovasjon, men som til tross for dette er den som utviser mest endringsvillighet i prosjektet. Jordbrukskommunen har i hvert fall lykket med å skape enighet om at kommunestyret både kan og ønsker å implementere nye demokratiltak for å styrke borgerdeltakelsen.

Noe av det politikerne fremhever som mulige drivkrefter, er det å tenke og stå sammen, altså å være enige om at man vil gjøre endringer. Det er viktig å skape en felles forståelse og bevissthet rundt det, samt å skape et trygt og åpent klima der det er rom for å ta risikoer og gjøre feil, «uten å bli hengt». Noen peker på at enkeltpersoner i et kommunestyre er en grunn til at lite skjer, og at det kan være en løsning å bytte ut folk. Etter valget høsten 2015 ble det ifølge politikerne f.eks. flere og bedre prinsipielle diskusjoner i kommunestyret i jordbrukskommunen. I bygdekommunen ble derimot opposisjonen sterkere etter valget, noe som kan være en annen forklaring på at det ikke ble planlagt noen aktiviteter her. Det var jo politikere fra opposisjonen som ga uttrykk for å være skeptiske til prosjektet. Dette bidrar også til å understreke at politisk innovasjon handler minst like mye om prosesser og institusjoner som det handler om politikkoutput. Konflikter og partipolitiske kamper kan være en innovasjonsdriver gjennom at det skaper konkurranse. Men det kan også hemme nytenkning og læring gjennom å begrense utvekslingen av kunnskap og idéer mellom politikerne. En måte dette kommer til uttrykk på, er når kommunestyremøter alltid omhandler hva partiene er uenige om, i

stedet for at de jobber sammen om å finne gode løsninger. Hva de folkevalgte tror er «passende adferd», er en del av deres virkelighetsforståelse, og dette gjør at selvfølgegjorte arbeidsformer, roller, normer, osv. opprettholdes selv om de egentlig ikke oppleves å føre til bedre eller mer demokratiske beslutninger.

En av ordførerne beskriver det som krevende, å tydeliggjøre hva innovasjon har med lokalpolitikere å gjøre. Vedkommende forteller at de tre opplæringsdagene først og fremst handlet om å bygge en felles forståelse av innovasjonsbegrepet, fordi det fort *«kan bli litt sånn fin overskrift og litt ullent å forholde seg til»*. Opplæringsdagene beskrives av en annen politiker i etterkant som *«en happening der og da»*, som ikke førte til annet enn at de folkevalgte sannsynligvis tenker litt annerledes nå enn de gjorde før. Vedkommende gir uttrykk for at det kanskje hadde vært bedre med fem minutters bevisstgjøring på hvert formannskapsmøte fremfor tre hele dagers opplæring, i og med at de ikke tar det med seg videre. I stedet fortsetter man å fokusere på de politiske sakene som er på dagsordenen – ikke på hvordan man jobber med dem (prosessene): *«... den daglige politikken tar overhånd, og så forsvinner det i det.»* I jordbrukskommunen sier ordføreren i oppfølgingsintervjuet at det kun var noen få av politikerne som var skeptiske til prosjektet: *«De fleste var veldig positive og tenkte at vi politikere må jo tørre å bli litt mer sånn innovative, da.»* Prosjektansvarlig understøtter dette, og sier at det i stedet er den kommunale ledelsen som er forbeholdne, fordi det er en *«nullfeilskultur»*; de blir kun målt på tid og penger, noe som gjør dem forsiktige med hensyn til innovasjon.

Felles for utvalgets kommuner var et behov for å starte med å skape en forståelse for hva politisk innovasjon er, eller kan være, siden dette er noe nytt som de folkevalgte mangler innsikt i og kunnskap om. I prosjektet ble det tatt inkrementelle skritt for å gjøre lokalpolitikere kjent med idéen om at borgerne i større grad kan involveres som samskapere i politikktutvikling, og hvilke potensialer dette kan utløse, både for utviklingen av nye, treffsikre løsninger, og for å styrke lokaldemokratiet og/eller det politiske lederskapet. Utfordringen ligger i institusjonaliseringen av nye former for deltakelse. De folkevalgte må først være overbevist om at det kan komme både dem selv og samfunnet til gode – at det har en offentlig verdi. Det handler ikke om å snu de politiske organene på hodet, men om å gjøre intensjonelle justeringer f.eks.

gjennom å endre noen elementer ved selvfølgeliggjorte politiske prosedyrer eller arbeidsformer som uansett ikke oppleves hverken nyttige eller meningsfulle.

4.6 Oppsummering

I dette kapittelet startet jeg med å redegjøre for prosessene i utvalgets fire kommuner på en overveiende deskriptiv måte. Deretter belyste jeg avhandlingens tre forskningsspørsmål ut fra tolkning av intervju- og observasjonsmaterialet. Når det gjelder ønskede endringer for det politiske arbeidet (FS1), er det spesielt større grad av frikjøp, nye arbeidsformer (seminarer/ verksteder/gruppearbeid) og muligheten for å gjøre kommunestyret mer interessant de folkevalgte selv fremhever et behov for. Mens det i bykommunen allerede er gjort endringer med hensyn til frikjøp, er dette ikke noe som er realistisk å få til i de tre mindre kommunene.

Utfordringene politikerne peker på med hensyn til å fornye politiske prosesser (rutiner, møtearenaer, samarbeidspartnere), er knyttet til eksisterende institusjoner (normer, regler, roller, kultur) som hindrer mulighetene for nytenkning og endringer i det politiske arbeidet. Dette bekrefter tidligere presenterte teoretiske innsikter om at innovasjon i stor grad handler om rekonfigureringer i institusjoner for å f.eks. legge til rette for dialog og interaksjon mellom forskjelligartede aktører (i et samarbeidsdrevet perspektiv).

Da politikerne underveis i prosjektets forløp ble presentert for «innovasjonstankegodset», fikk jeg mulighet til å observere hvor motstanden så ut til å befinne seg. Og mens de før prosjektets oppstart ønsket mer samarbeid med hverandre, internt på rådhuset, dreier debatten om demokratisk innovasjon seg om å styrke eller utdype borgernes deltakelse. Derfor valgte jeg å analysere hvilke muligheter og/eller utfordringer de folkevalgte opplever er knyttet til borgerdeltakelse (FS2).

De fleste av informantene i utvalgets kommuner gir uttrykk for å være positivt innstilt til å trekke innbyggere mer aktivt inn i prosessene, spesielt ettersom de tror dette kan bidra til styrket tillit, legitimitet og forståelse for beslutningene som tas. Det å få til flere debatter er også ønskelig, men det er lite rom for deliberasjon på eksisterende

arenaer. Analysen viser at de folkevalgte hovedsakelig tenker på medvirkning som ensbetydende med informasjon og konsultasjon – og at tanken om å interagere mer direkte i interaktive prosesser med samskaping av politikk vekker bekymringer. De folkevalgte er skeptiske til å realisere inkludering og folkelig kontroll, noe som blant annet begrunnes ut fra tidligere erfaringer fra ulike medvirkningstiltak, f.eks. folkemøter og offentlige høringer: Det oppstår en seleksjonsbias, ved at det er de samme innbyggerne som alltid møter opp. De er ikke representative for befolkningen, og derfor kan eller bør det heller ikke gis reelle innflytelsesmuligheter eller rom for beslutninger på slike arenaer. Det innebærer en risiko for å forsterke ulikheter i samfunnet, fordi det kun er ressurssterke eller høytropende innbyggere man finner her.

I analysen av politikernes rolleoppfatninger (FS3) utpenslet det seg først fire grunnleggende funksjoner – at politikerrollen befinner seg i et skjæringspunkt mellom det å være ombud, beslutter, utvikler og partisoldat. Ved å tilføye dimensjoner i analysen (figur 12, s. 138), fant jeg at hel- og deltidspolitikerne generelt gir uttrykk for å være mer tilbøyelige til selv å ta kontakt med aktører utenfor rådhuset i en målorientert utviklerrolle, mens kontakten beskrives som mer sporadisk og problemorientert av fritidspolitikerne (nærmere en tradisjonell ombudsrolle).

Funnene viser imidlertid at politikerne ikke oppfatter det som legitimt eller passende atferd å involvere innbyggerne mer direkte i politiske løsninger, fordi innbyggerne ikke har fått et representativt mandat gjennom valg. Dialog og samarbeid er utelukkende rettet mot å hente innspill ved behov (jf. informasjon og konsultasjon), ikke for å styrke borgernes innflytelsesmuligheter i beslutningsprosessene. Det er en representativ og liberal demokratiforståelse som dominerer, og dette kan i seg selv hindre mulighetene for tillitsbasert samarbeid – både med ikke-politisk-valgte aktører og partiene imellom. Det vil si at de teoretiske ambisjonene om et «utvidet deltakerdemokrati» ikke samsvarer med politikernes rolleoppfatninger.

Jeg har til sist pekt på noen ulike årsaker til hvorfor det ble jobbet på forskjellige måter med prosjektet om politisk innovasjon, og forklaringene kan i stor grad knyttes til sider ved bakgrunnen og/eller motivasjonen for å delta, størrelse/ressurser, prosjektorganisering, administrasjonens rolle, samt kultur og endringsvillighet. Selv

om det empiriske materialet stammer fra et innovasjonsprosjekt som ikke ble helt som forventet, gir det et situasjonsbilde fra fire norske kommuner som jeg i neste kapittel vil bruke som et utgangspunkt for en overordnet drøfting av betingelsene for co-governance-innovasjon i denne konteksten.

5. Diskusjon og bidrag

I dette avsluttende kapitlet vil jeg starte med å kort repetere avhandlingens begrepsmessige utgangspunkt, det vil si bakgrunnen for de nye forventningene om demokratisk innovasjon, siden dette danner grunnlag for diskusjonen i avhandlingen. Deretter drøftes det teoretiske utgangspunktet opp mot funnene som er gjort i analysen. Etter en kort innledning velger jeg å strukturere kapitlet ut fra to overordnede temaer: inkluderingsvegring og «public value(s)» i et demokrati. Den siste delen av kapitlet er en avsluttende konklusjon.

5.1 Begrepsmessig utgangspunkt

Utgangspunktet for avhandlingens studie er et åpent spørsmål angående behovet for fornyelse av det politiske arbeidet og/eller politikerrollen i norske kommuner, og hvordan en fornyelse eventuelt kan foregå i denne konteksten. Innovasjonsprosjektet ble planlagt og gjennomført for å undersøke dette, men til tross for stor begeistring for idéen om politisk innovasjon skjedde det lite i praksis. Undersøkelsen viser at det spesielt er tanken om å «åpne opp», og invitere borgere inn i prosessene, som skaper motstand – selv om dette i seg selv kan være en aktuell måte å revitalisere politikk og implementering på innenfor rammene av eksisterende institusjoner. Dette understøtter annen forskning på området: at det er adskillige institusjonaliseringsproblemer knyttet til idéen om å supplere det representative demokratiet med mer deltakende demokratiformer, og at politikernes holdninger er en kritisk betingelse i praksis fordi de er portvoktere for graden av innflytelse som gis til borgerne (Hertting & Kugelberg, 2018; Karlsson, 2012; Klijn & Koppenjan, 2000). Derfor belyser denne avhandlingen følgende problemstilling: Gir norske lokalpolitikeres holdninger til borgerdeltakelse grobunn for demokratisk innovasjon?

5.1.1 Kort oppsummering av teori

I introduksjonen viser jeg hvordan man kan analysere demokratisk innovasjon fra to litt ulike innfallsvinkler: 1) I et instrumentelt og samarbeidsdrevet innovasjonsperspektiv begrunnes behovet for å trekke inn flere aktører som problemløsere og

samskapere overveiende instrumentelt, ved å vise til mulighetene for å komme frem til bedre og mer treffsikre løsninger («et administrativt effektiviseringsrasjonale»). I nyere innovasjonsforskning fremheves samarbeid som selve nøkkelen, også i politikktutvikling, i og med at innovasjoner består av nye kombinasjoner av eksisterende ideer, evner, ferdigheter og ressurser. 2) I et transformativt og deltakerdemokratisk perspektiv begrunnes behovet for styrket/utdypet borgerdeltakelse ut fra deltakelsens egenverdi, samt utfordringer knyttet til eksisterende representative institusjoner («et demokratisk revitaliseringsrasjonale»). I demokratiforskning finner man normative argumenter for å åpne opp prosessene, ettersom det er legitimt og rettferdig at de som er berørt av beslutninger også har reelle muligheter til å påvirke dem. Co-governance-innovasjon kan i teorien også styrke det lokalpolitiske lederskapet, da utøvelsen av politiske ledelsesfunksjoner avhenger av input og støtte fra relevante, berørte aktører. I avhandlingen bygges det bro mellom de to tilgangene ved å trekke veksler på litteraturen om «public value» (PV).

PV-konseptet kan brukes som et teoretisk argument for å legge til rette for mer interaksjon og samarbeid i offentlig styring og politikktutvikling. I både PV-litteraturen og i teori om offentlig innovasjon har det imidlertid vært en tendens til å overse maktforhold, ulikheter og konflikter – mens konflikter er like viktig som samarbeid i et demokrati (Dahl & Soss, 2014). Avhandlingen bidrar til dette teoretiske feltet ved å eksplisitt gjøre «public value» til et spørsmål om demokrati: Det handler ikke kun om hva som har offentlig verdi (PV-innhold), men også om hvem som deltar, og på hvilken måte i defineringen og realiseringen av verdier (PV-prosess). Den sentrale idéen i co-governance er at det dreier seg om det «utvidede demokratiet» – at man kan utvikle og implementere nye deltakelsesformer som supplement til representative institusjoner, for på denne måten å styrke *både* den offentlige innovasjonskapasiteten og demokratiet.

«Public value»-konseptet anvendes til å forene ulike felter og praksiser ved å fremheve at det ikke kun dreier seg om utviklingen av ny og mer treffsikker eller innovativ politikk, men også at det handler om å transformere demokratiet slik at flere får mulighet til å delta og få innflytelse i en kontekst der borgerne er blitt mer kritiske og/eller krever mer. Like viktig som å fokusere på den instrumentelle betydningen av

co-governance-innovasjon – som en taktikk eller strategi for å produsere eller skape politikkoutput – er å fokusere på de politiske prosessene og institusjonene i seg selv (inputdimensjonen). Ved å løfte frem demokratiets former og rammer kan man også tilføye et maktperspektiv til diskusjonen, i og med at det blant annet gir innsikt i hvordan institusjonalisert systemmakt skaper og opprettholder motstand mot endring, f.eks. gjennom å påvirke demokratiforståelse og normer for rasjonalitet.

Det ovennevnte betyr ikke at det er hensiktsmessig å gripe enhver anledning til styrke borgernes deltakelse: Co-governance passer ikke i alle saker, men kan brukes som et verktøy for å gi de folkevalgte bedre forutsetninger for å treffe beslutninger og potensielt sett styrke den kollektive politiske handlekraften. Det har potensial til å « ... increase the pool of knowledge available before taking a decision, by integrating lay citizens' local knowledge in the policy cycle, who thus take better decisions» (Talpin, 2012, s. 198). Man finner imidlertid kun få eksempler på co-governance-innovasjon i norske kommuner, selv om det i et offentlig innovasjons- og styringsperspektiv kan argumenteres for at det er et innovasjonsfremmende potensial i å legge til rette for en bredere involvering av flere aktører som aktive samskapere av nye, innovative løsninger på komplekse utfordringer.

Det finnes ikke mye kunnskap om hva de folkevalgte tenker om det å gjøre en intensjonell innsats for å trekke borgerne mer direkte inn i prosesser med politikkutvikling, planlegging og prioritering av offentlige ressurser, til tross for den sentrale rollen de har med hensyn til å bestemme om og hvordan lokaldemokratiet skal fornyes. Denne avhandlingen bidrar empirisk ved å tilføye lokalpolitikernes perspektiv til den teoretiske diskusjonen. Det å mobilisere lokale ressurser i en felles bestrebelse på å lage mer målrettet og innovativ politikk sammen med innbyggerne er på den politiske dagsordenen, men hva er egentlig premissene for å få til dette? Og er de folkevalgte klare til å endre lokaldemokratiets spilleregler?

5.1.2 Essens i funn

Den empiriske studien belyser problemstillingen på flere måter, og undersøkelsen gir et innblikk i lokalpolitikernes tanker om endringer, der mye tyder på at de ikke er helt fornøyd med situasjonen slik den er i dag. I analysen av forskningsspørsmålene pekes

det på «hvor» politikerne står i dag, og dette trekkes nå videre inn i en diskusjon angående møtet mellom de presenterte innovasjonsideene og de folkevalgtes opplevelser, ønsker og behov – samt hvordan dette påvirker, og kan få konsekvenser for, teori og praksis.

Funnene understøtter tidligere forskning på området, blant annet med hensyn til at norske kommuner, f.eks. sammenlignet med danske, i stor grad fokuserer på interne organisasjonsendringer, og på samspillet mellom politikk og administrasjon, fremfor å velge strategier som styrker interaksjonen med borgerne (Røiseland, 2019; Vabo, 2002a). Selv om de folkevalgte er begeistret for idéen om å involvere flere aktører og ressurser for å øke treffsikkerheten på politiske løsninger og skape større forståelse eller eierskap hos befolkningen, er det mye som tyder på at de lider av en «inkluderingsvegring». De tar gjerne imot innspill og idéer, men går helst ikke inn i toveisdialog om politiske løsninger med ikke-politisk-valgte aktører, noe som også fremgår av andre studier (Sørensen, 2016a). Ifølge Sørensen og Torfing (2018c, s. 356) er det et problem at lokalpolitikere skal kombinere det å på den ene siden være innbyggernes representanter med det å på den andre siden være i kontinuerlig dialog med aktører som ikke er demokratisk utpekt gjennom valg (jf. forventningene til en interaktiv politikerrolle). De hevder at «... the development of some form of hybrid democracy that combines traditional forms of representative democracy with new forms of participatory and deliberative democracy might solve the problem».

Denne avhandlingen viser imidlertid at de folkevalgtes internaliserte rolleoppfatninger og holdninger i seg selv kan være en barriere for demokratisk innovasjon og utviklingen av et hybrid demokrati. Konfrontasjonen som oppstår mellom innovasjonstankegodset og eksisterende normer, regler og roller, gjør det smertefullt for lokalpolitikere å endre måten de jobber på. Selv om de teoretiske ambisjonene peker mot en utvikling i retning av interaktiv styring og et utvidet demokrati, viser avhandlingens funn at når idéene møter en kontekst hvor det representative demokratiet fungerer bra, er det vanskelig å implementere og institusjonalisere nye demokratimodeller – og dermed også vanskelig å skaffe kunnskap om disse. Mens co-governance i utgangspunktet er basert på en horisontal logikk (maktdeling), tilpasses demokratiske innovasjoner en vertikal, representativ

logikk i praksis. Det er derfor viktig å unngå en naiv eller overoptimistisk tro på at det lett lar seg komplementere.

Fordi den empiriske undersøkelsen bygger på et prosjekt der utvalgets kommuner selv tok kontakt med en forskningsinstitusjon for å få hjelp til å jobbe med politisk innovasjon, kan kommunene betraktes som «kritiske caser» (Flyvbjerg, 2006). Og avhandlingen viser at selv i opplagte tilfeller, der man skulle forvente åpenhet overfor innovasjon, er motstanden stor. Til tross for at kommunene selv etterspurte hjelp, viser avhandlingen at det likevel er vanskelig å finne motivasjonen til å bryte med eksisterende praksiser. Metodiske valg kan imidlertid ha vesentlig betydning for hvor langt funnene kan strekkes, og flere metodiske anføtelser trekkes inn i diskusjonen underveis der det er relevant. Men først vil jeg drøfte inkluderingsvegringen nærmere.

5.2 Inkluderingsvegring

Et hovedfunn i avhandlingen er at norske lokalpolitikeres rolleoppfatninger ligger langt unna de teoretiske forventningene om at de skal lede det politiske fellesskapet gjennom kontinuerlig dialog og samarbeid med borgerne. De folkevalgte ser ut til å lide av en «inkluderingsvegring», som i seg selv påvirker betingelsene for demokratisk innovasjon. Politikerne er generelt positive til idéen om å dra nytte av andre aktørers ressurser i utviklingen av nye politiske løsninger; de ønsker innspill og idéer utenfra velkommen. Men når det gjelder tanken om å gi borgerne mer direkte og signifikant innflytelse i prosessene, ser en utbredt skepsis til styrket/utdypet borgerdeltakelse ut til å veie tyngre enn potensialet for å styrke den politiske innovasjonskapasiteten. Avhandlingen viser at skepsisen i stor grad kan tilskrives tidligere erfaringer fra planprosesser som har påvirket politikernes holdninger og syn på borgerne.

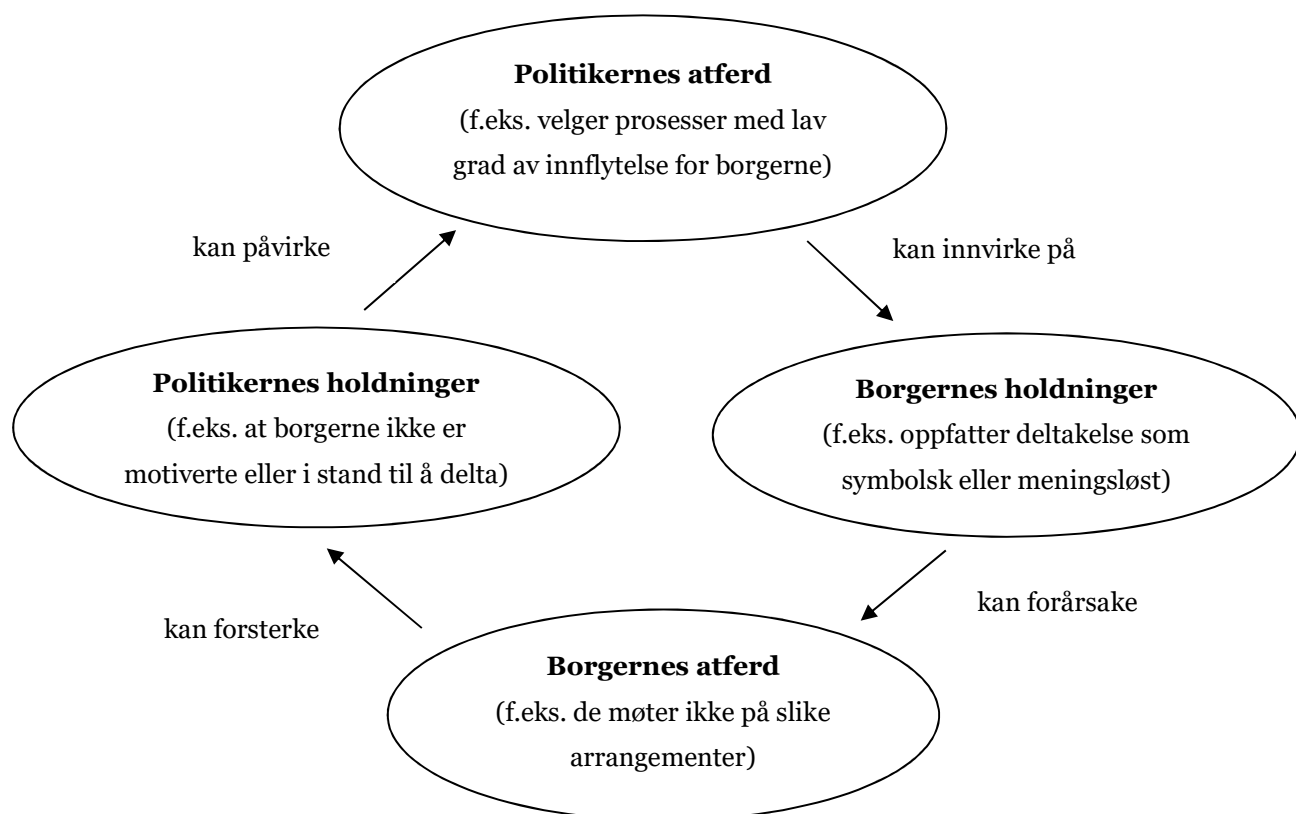
5.2.1 Selvforsterkende prosesser

Når lokalpolitikere snakker om borgernes motivasjon og engasjement for å involvere seg i lokalpolitikken, henvises det til tidligere erfaringer fra tradisjonelle medvirkningskanaler. Politikerne har dannet seg et bestemt bilde av innbyggerne – at de ikke gidder, ønsker, orker eller kan delta mer aktivt. Oppfattelsene ser ut til å være oppstått på bakgrunn av konkrete erfaringer med at det er de samme

menneskene som møter opp på f.eks. folkemøter (de høytropende, de ressurssterke, osv.), og at disse ikke er representative for befolkningen som helhet. Funnene indikerer at de folkevalgte har visse delte stereotyper, som kan ha blitt en kilde til en sosial representasjon – en felles kulturell forståelse eller konsensus: Det er blitt en allmenn oppfatning at de fleste ikke bryr seg så mye om det som skjer på rådhuset, og internasjonal forskning understøtter også dette ved å blant annet hevde at folk hater politikk (Norris, 2011).

Slike forutsigelser om borgerne kan imidlertid i seg selv forårsake at de går i oppfyllelse gjennom positiv feedback mellom oppfatninger og atferd, som illustrert i figur 15. Politikerne tror ikke at borgerne hverken ønsker eller kan delta, og derfor designes medvirkningsprosesser slik at det gir en lav grad av innflytelse til borgerne. (Det tas sikte på informasjon eller konsultasjon). Innbyggerne vil ikke delta dersom deltakelsen ikke kan føre til reelle forandringer (Smith, 2009) – og når deltakende initiativer oppleves symbolske eller meningsløse, møter de ikke opp. Dermed kan de folkevalgte peke på borgernes handlinger som «bevis» for validiteten av deres stereotyper (Fleming & Jussim, 1996), og i neste hånd påvirker dette de folkevalgtes holdninger til borgerdeltakelse. Prosessene blir på denne måten selvforsterkende.

Figur 15: En selvforsterkende prosess



Det oppstår et dilemma eller en vond sirkel: Når de folkevalgte ikke våger å ta den demokratiske risikoen det innebærer å gi borgerne reelle innflytelsesmuligheter, blir tiltakene symbolske, noe som gjør at folk flest ikke gidder å møte opp. Samtidig er det jo nettopp derfor de ikke vil dele makt med innbyggerne: De ser at det kun er de ressurssterke og høytropende som i så fall vil få mer å si. Forskning viser at selv om sammenhengen mellom holdninger og atferd er inkonsistent (Ajzen & Fishbein, 1977), er det større sannsynlighet for at mennesker handler på bakgrunn av holdninger hvis de er skapt og formet gjennom direkte opplevelser (Eagly & Chaiken, 1993). I tillegg er holdninger som er knyttet til, eller forankret i, en sosial representasjon også vanskeligere å endre (Liu & Hilton, 2005), noe som kan være tilfellet her når politikerne fremsetter et skille mellom «oss» (de styrende – de som er flinke/interesserte nok) og «dem» (de styrte – de som ikke kan/gidder). Politikernes holdninger kan på denne måten danne en barriere for co-governance-innovasjon i seg selv ved å forsterke vanskeligheter med å redefinere borgernes rolle, og se dem som en viktig kilde til inspirasjon, kunnskap og innovasjon.

Idéen om interaktiv styring kommer i strid med sentrale prinsipper, f.eks. likhetsverdien, som er synlig på de fleste områder i den skandinaviske samfunnsmodellen: at alle skal ha like muligheter for å delta og få innflytelse. Co-governance utfordrer dette ved i større grad å bygge på prinsippet om berørthet – at det er viktigere at de som er berørt får innflytelse, enn at alle (i en kommune) får like stor innflytelse. Problemet med dette prinsippet er imidlertid at mange kan være indirekte berørt, noe som gjør det vanskelig å sikre at alle berørte blir involvert, og at inkluderingskriteriet oppfylles. Samtidig kan «de høytropende» også se ut til å være berørt uten nødvendigvis å være det (Klausen et al., 2013).

5.2.2 Designvalg er ikke «frie»

Demokratisk innovasjon fremstilles i litteraturen ofte som et spørsmål om institusjonelle designvalg: at kommuner står relativt fritt til å velge grad av innflytelse, utvalg av deltakere, kommunikasjonsmodus og hva som skal være målet med borgernes deltakelse (Fung, 2006; Nabatchi, 2012). I innovasjonsøyemed er det mulig for politikere og kommunale ledere å fokusere på å involvere relevante aktører som har noe å bidra med i prosessene, f.eks. iderikdom, handlekraft og kreativitet. Ifølge

Geißel (2012) er det utelukkende et spørsmål om dårlig design hvis deltakende initiativer eller tiltak kun inkluderer den mest ressurssterke delen av befolkningen. Det kan imidlertid diskuteres om det er så enkelt.

Nabatchi og Leighninger (2015) hevder at essensen i vellykket borgerdeltakelse er at innbyggerne behandles som voksne. Det er viktig at borgerne får nødvendig og tilstrekkelig grundig informasjon på forhånd, at de gis reelle valgmuligheter, at de får lov til å fortelle sin historie, og at de får en følelse av legitimitet. I tillegg krever det en innsats av kommunene å få «de riktige» til å komme, noe som blant annet avhenger av tillit og relasjoner. Det finnes ingen gjennomsnittlig borger: Demokratiske innovasjoner møter ulike typer innbyggere med forskjellige forventninger og typer motivasjon (Åström, Jonsson, & Karlsson, 2017), og nyere forskning viser at borgerne sannsynligvis først må overbevises om fordelene ved nye deltakelseskanaler hvis det skal kunne føre til styrket tillit til de demokratiske institusjonene (Christensen, Karjalainen, & Lundell, 2016). Dette gjør det til et viktig aspekt at politikerne klarer å formidle formål og hensikt med nye deltakende initiativer ut til innbyggerne i kommunen, slik at de forstår at det ikke blott er mer av det samme som tidligere er prøvd ut.

Avhandlingens funn viser at de folkevalgte også selv reflekterer over viktigheten av å gå ut og invitere innbyggere inn, i stedet for å kun «kaste ballen» til dem. Og det er nettopp dette Smith (2005) også påpeker ofte mangler: en personlig invitasjon eller et løfte om at deltakelsen kan få reell betydning, slik at det er insentiver for å delta. Politikerne snakket høyt og bredt om det å bli en «samskapingskommune» eller en «kommune 3.0» på avholdte seminarer og opplæringsdager, men det oppstår en sterk motstand når det gjelder tanken om å dele beslutningsautoritet med borgerne.

Lokalpolitikere ønsker å styrke transparens og opplyste vurderinger som to demokratiske idealer, fordi de tror dette f.eks. vil kunne gjøre det lettere å skape mer forståelse/kunnskap, større eierskap og støtte om beslutningene som tas, noe de oppfatter er viktig for å styrke tilliten og legitimiteten til jobben de gjør. De er også opptatt av treffsikkerheten på de kommunale tjenestene (ekstern effektivitet), og at det er brukerne som «vet hvor skoen trykker». Men når det gjelder tanken om å gi borgerne direkte kontroll over enkelte elementer, er dette noe som ikke er ønskelig å

realisere, hvilket begrunnes ut fra risikoen for å skape ulikheter i samfunnet og gi de ressurssterke, de som allerede møter opp, mer makt. Det vil si at skepsisen til folkelig kontroll som demokratisk gode er knyttet til en oppfattelse om at inkluderingskriteriet ikke lar seg oppfylle – igjen med henvisning til erfaringer fra medvirkning i planprosesser.

I litteraturen om demokratisk innovasjon er det et poeng at det er mulig å designe nye institusjoner og/eller prosesser ut fra formål og hensikt (Geißel, 2012; Smith, 2009). Visse designvalg er sannsynligvis enklere enn andre, f.eks. å prøve nye utvelgelsesmetoder for å finne deltakere, slik at deltakerne ikke er selvselekterte. Mens det å øke graden av innflytelse som gis til borgerne, oppfattes som en radikal idé sett fra politikernes ståsted. Undersøkelsen viser at det oppstår en motstand i form av en murvegg av institusjonaliserte oppfatninger, som påvirker lokalpolitikernes forestillinger om hva som er mulig og/eller ønskelig. Kommunene (og de folkevalgte) står dermed heller ikke «fritt» til å velge eller designe demokratiske innovasjoner, ettersom at normer for rasjonalitet er innbygget i etablerte institusjoner: Politikernes holdninger og atferd er påvirket av kulturelle forestillinger og «logikken om passende atferd», og dette kan være en selvstendig forklaring på en manglende aksept for eller vilje til maktdeling. Når de folkevalgte ikke oppfatter det som legitimt å utforske politiske problemstillinger og løsninger sammen med borgerne, begrenses f.eks. mulighetene for å velge toveis-, eller deliberativ, kommunikasjonsmodus. Derfor er det viktig å eksplisitt tilføye sosiale normer/regler, roller og kultur til den teoretiske diskusjonen om institusjonelle designvalg.

5.2.3 Relasjonen med borgerne

I avhandlingens studie identifiseres en motstand mot innovasjonstankegodset i politikernes holdninger og rolleoppfatninger. Selv om de lytter til befolkningen i rollen som ombudsmenn, er de svært bevisst på at det er de selv som er satt til å bestemme retninger og ta de endelige avgjørelsene på bakgrunn av egne og/eller partiets vurderinger – i rollen som suverene besluttere og/eller partisoldater. Undersøkelsen gir grunn til å tro at det er flere sider ved relasjonen mellom politikerne og borgerne, eller ved politikernes syn på borgerne, som påvirker disse oppfatningene.

Den empiriske studien viser at de folkevalgte oppfatter det som viktig å være lydhøre overfor innbyggerne underveis i en valgperiode. Men idéen om å gå i mer direkte dialog med innbyggerne om politiske problemstillinger og løsninger er noe det bevisst tas avstand fra. De folkevalgtes oppfatninger er forankret i en representativ eller liberal demokratiforståelse når det gjelder synet på hvem de kan interagere eller samarbeide med, og hvordan. Det er ikke «passende atferd» å samhandle med ikke-politisk-valgte aktører på en jevnbyrdig måte, og denne sannheten (for politikerne) fører til at de skaper enda større avstand til dem de skal representere. Selv om det mest demokratiske hadde vært om de folkevalgte «speilte» befolkningen – noe som fordrer tett og kontinuerlig dialog – begrenser institusjonelle strukturer politikernes handlingsmuligheter (Kane & Patapan, 2012).

Lokalpolitikere har en spesiell posisjon i samfunnet, og relasjonen til andre innbyggere endret seg den dagen de ble valgt inn. En måte dette kommer til uttrykk på i funnene er når politikerne snakker om at de er «redde» i møtet med innbyggerne: De har en frykt for å bli hengt ut i sosiale medier, en frykt for å dele makt og en frykt for å invitere inn, fordi de risikerer ikke å leve opp til borgernes forventninger, risikerer å miste stemmer/oppslutning, risikerer å skape et aksjonsdemokrati, mv. En slik frykt kan i seg selv bidra til å aktivisere forsvarsreaksjoner og minske politikernes muligheter for å utvise tillit. Det kan gjøre det vanskelig for dem å ha en åpen, integrativ og utforskende atferd i møtet med innbyggerne. Politikernes holdninger til borgerdeltakelse kan med andre ord også være påvirket av i hvilken grad de føler seg truet eller ikke i posisjonen som folkevalgte. Samtidig som en utforskende atferd jo nettopp er viktig i co-governance, der borgerne (inkludert politisk marginaliserte) anses som «ekspertene» med kunnskap og erfaring som kan brukes aktivt i politikutvikling (Newman, Barnes, Sullivan, & Knops, 2004).

I litteraturen fremheves det at politikerne er *avhengig* av å samarbeide med innbyggerne, fordi de ikke selv besitter nødvendige eller tilstrekkelige innsikter og ressurser til å utvikle nye politiske løsninger på egen hånd. Denne gjensidige avhengigheten krever en viss grad av tillit mellom involverte aktører, der man må anerkjenne at aktørene har forskjellige evner og ressurser med seg. Torfing (2011) poengterer at det derfor er viktig at de folkevalgte lærer å lytte og forstå andre aktørers måter å tenke på – og at strukturene og betingelsene legger til rette for denne typen

dialog, siden det å overveie ulike synspunkter på en inkluderende og respekterende måte (deliberasjon) er sentralt. Det er dermed ikke sagt at lokalpolitikere ikke er vant til å lytte; det dreier seg om at de kanskje må lytte på en litt annen måte enn de pleier. F.eks. må de legge til side partipolitikken og betrakte innbyggerne som aktive, uavhengige og kritiske samfunnsborgere i stedet for som passive velgere.

Hvis ikke det skapes rom for mer likeverdige samarbeidsrelasjoner, risikerer man at noen ikke ønsker å delta, noe som kan gå utover alle. Samarbeid er uansett alltid utfordrende: «Even with the best will in the world, misunderstandings are likely to occur due to diversity in language, values and culture» (Huxham, 2000, s. 351). Det er knyttet til risikoen for skjevhet i beslutninger til fordel for borgere med flere ressurser, samt en risiko for at samarbeidet brukes til å fremme individuelle maktformål (Huxham, 2000; Purdy, 2012). Dette gjelder ikke bare innbyggerne – det kan i (minst) like stor grad tenkes at de folkevalgte bruker nye medvirkningsarenaer til å fremme egne politiske interesser, f.eks. ved å invitere inn bestemte aktører ut fra strategiske formål.

Til tross for at det finnes sterke historiske tradisjoner for å involvere innbyggerne i nordvest-europeiske demokratier, er det fortsatt tradisjonelle offentlige høringer og folkemøter i planlegging etter plan- og bygningsloven som er de mest brukte formene for medvirkning i norske kommuner. Møtene er åpne for offentligheten; deltakerne velges gjennom selvseleksjon, og som en konsekvens av dette er det som regel innbyggere med høy interesse for det spesifikke temaet som møter opp (Klausen et al., 2013). Det er fra disse formelle og «ryddige» formene for borgerdeltakelse eksisterende erfarings- og kunnskapsgrunnlag stammer (Ringholm, Nyseth, & Hanssen, 2018), noe som kan tenkes å ha betydning for diskusjonen.

5.2.4 Erfarings- og kunnskapsgrunnlag fra plankontekst

Tidligere forskning på medvirkning stammer hovedsakelig fra en plankontekst, og mye handler om hørings- og folkemøter. Formålet med denne typen borgerdeltakelse er blant annet å styrke beslutningsgrunnlaget og forankringen av vedtak, lette iverksettingen av tiltak, samt å gi folk en opplevelse av å bli hørt og bli tatt på alvor. Planlegging er imidlertid noe større og overgripende. Det dreier seg om å samordne

den fysiske, sosiale, økonomiske, kulturelle og estetiske utviklingen i kommunen. Dette gjør at prosessene ofte er på et lite konkret nivå, noe som skaper utfordringer når det inviteres til deltakelse: Avgrensning av tema er ikke lett, og folk har vanskelig med å forholde seg til de overordnede, langsiktige perspektivene (Klausen et al., 2013), noe som påvirker engasjementet.

Lovpålagte bestemmelser om medvirkning blir også kritisert for å være av symbolsk art eller «sandpåstrøing», og planprosesser oppleves som kompliserte og tungrodd, også for politikerne i undersøkelsen. Det er vanskelig for ordinære innbyggere å få oversikt og komme igjennom med innspill til kommunene (Vik & Refstie, 2014). Og når innholdet i planer er bestemt på forhånd av planleggere og markedsaktører, begrenses borgernes deltakelse til å bli motstand (Ringholm et al., 2018, s. 15). Selv om det også foregår en del eksperimentell og designbasert planlegging, er dette tydeligvis ikke en del av erfaringsbakgrunnen til de politikerne som er studert i avhandlingen.

Innovasjon har ikke tidligere fått mye oppmerksomhet i planleggingsteori (Torfing, 2011), og mye tyder på at den typen borgerdeltakelse det snakkes om i innovasjonslitteraturen, er ulik den man finner i planlegging. Litteraturen om interaktiv styring og co-governance fokuserer på mulighetene for aktivt å dra nytte av sivilsamfunnets ressurser i utviklingen av nye, innovative løsninger, ved å styrke borgernes rolle i offentlig styring og politikktutvikling. Hensikten er ikke kun å øke legitimeringen av planer eller redusere konfliktnivået, men også å skape rom for kreative og utforskende prosesser mellom forskjelligartede aktører. Co-governance-innovasjon bygger på prinsipper om at det skal fokuseres på praktiske, håndgripelige problemer, at ordinære innbyggere som påvirkes av problemene blir involvert, og at løsningene blir utviklet deliberativt (Fung & Wright, 2001). Det springer ut av en antakelse om at det er mulig å bygge bro mellom planlegging og brukermedvirkning, på den måten at enkeltinnbyggere kan trekkes inn i prosesser med samskapt politikktutvikling ved behov og på et mer konkret nivå, f.eks. knyttet til et bestemt politikkområde, en bestemt samfunnsutfordring, eller små og avgrensede spørsmål knyttet til konkrete kommunale tjenester.

Det finnes imidlertid ikke mye kunnskap om disse nye formene for medvirkning, der politikere og borgere er involvert i andre kontekster enn i planlegging. De teoretiske og empiriske forsøkene på å fremme dialog og samarbeid mellom folkevalgte og innbyggere er jo i seg selv innovative: Det er noe politikerne ikke har erfaringer med fra før, hvilket forklarer hvorfor de er skeptiske. Det er logisk at de er tilbakeholdne med hensyn til å gi borgerne mer direkte innflytelse, når de tenker på borgerdeltakelse som ensbetydende med medvirkning i planprosesser. Selv om kommunene opplever det som problematisk at innbyggernes deltakelse både er lav og skjevt fordelt – og at borgerne ikke i tilstrekkelig omfang engasjerer seg i overordnet politikk og helhetlige løsninger (Winsvold, 2013, s. 187) – gjør erfarings- og kunnskapsgrunnet det vanskelig å forestille seg at det overhodet går an å bringe ulike aktører sammen i et åpent og kreativt samarbeid. Samtidig er det vanskelig å skaffe kunnskap om co-governance-innovasjon i norske kommuner hvis ingen tar sjansen og prøver ut nye og kanskje mer uformelle (eller «uryddige») former for deltakelse i praksis – og lar det bli forsket på.

Påtrykk og forventninger om utviklingen av en interaktiv og samarbeidende politikerrolle finnes allerede i omgivelsene. KS snakker om «innovasjonspolitikeren» (KS, 2015a): Folkevalgte som klarer å utforme og utvikle lokalsamfunnet gjennom å sette utfordringer på dagsordenen, finne nye og kreative måter å løse dem på, samt mobilisere samfunnet til handling. Det fremheves i folkevalgtprogrammet for 2015–2019 (KS, 2015b) at den lokale utviklingen er en oppgave for det lokalpolitiske lederskapet, og at samfunnsutvikling krever bred involvering og tverrfaglig samarbeid. De folkevalgtes deltakelse i dette samarbeidet beskrives som viktig i og med at politikerne da kan sikre realisering og spredning av gode ideer og ny praksis. Nyere forskning viser at samskaping av politikk med borgere og andre lokale interessenter ikke kun er et verktøy offentlige ledere kan bruke for å mobilisere ressurser i tjenesteproduksjon, «... but also offers a means for elected politicians to strengthen their political leadership by developing new policy solutions with broad ownership» (Sørensen & Torfing, 2018b, s. 15). Spørsmålet blir da hvordan slike endringsambisjoner kan realiseres i praksis?

5.2.5 Hvordan realisere endringsambisjonene?

Innovasjon dreier seg om å finne balansen mellom det å utfordre eller bryte noen av de gamle normene og reglene, og å bevare de fleste eksisterende institusjonelle arrangementer (Koskela-Huotari et al., 2016). Når lokalpolitikere presenteres for innovasjonsideene, tas det ned og fordøyes i den konteksten de er en del av. I møtet med etablerte institusjoner skjer en gjensidig tilpasning av idéene; i noen tilfeller tar nye verdier over for de gamle, mens de i andre tilfeller blir forkastet hvis de «ikke finner gjenklang i det institusjonaliserte feltet de søker innpass i» (Holmen & Ringholm, 2019, s. 236). Funnene i denne avhandlingen kan være et tegn på at det er behov for enda mer tilføring av kunnskap til praksisfeltet, for å formidle og tydeliggjøre for politikerne at dette er noe nytt, noe de ikke har prøvd før, og at det kan være potensielle «gevinster» – til tross for de demokratiske risikoene co-governance-innovasjon innebærer. Her kan det være en mulig sprekk i ovennevnte murvegg av internaliserte oppfatninger, hvis man snakker mer med politikerne om det, slik at nye erfarings- og kunnskapsplattformer utvikles og modnes over tid.

Det er mye som tyder på at det er et generelt behov for demokratisk fornyelse i norske kommuner, og man ser at det flere steder jobbes med å forbedre og styrke det lokalpolitiske lederskapet. Nyere forskning viser at mange av disse innovasjonene er administrativt initiert (Røiseland, 2019). Til tross for at administrasjonens rolle ligger i skyggen av denne avhandlingen, indikerer funnene at man kan finne en viktig innovasjonspådriver her.

Administrasjonen er ivrig etter å jobbe med politisk innovasjon, og vil gjerne ha politikerne mer på banen – mens politikerne selv virker mer passive. De mangler både tid og kunnskap. Selv om det er et paradoks at administrasjonen må være til stede for utviklingen av nye politiske samhandlings- og styringsmodeller, viser undersøkelsen at administrative aktører kan ha en sentral rolle med hensyn til å gjøre politikerne trygge på at det er mulig og legitimt å ta nye roller og/eller prøve ut nye politiske arbeidsformer. Det er også administrative aktører som har både kjennskap og kunnskap til de nye idéstrømmingene om «kommune 3.0», og som i hverdagen jobber med å utvikle eller spre disse nye tankesettene i kommunene. Det er imidlertid viktig

å være oppmerksom på at det er store forskjeller på hvor engasjerte aktører (både politiske og administrative) som finnes rundt omkring.

I jordbrukskommunen kan mye av innovasjonsinnsatsen eksempelvis tilskrives en enkeltperson i administrasjonen. Vedkommende har klart å formidle informasjon til, og overbevise de folkevalgte om, potensielle muligheter ved å gjennomføre en pilot av en runde med midlertidige oppgaveutvalg etter modellen fra Gentofte kommune. Gentofte-modellen beskrives av Sørensen og Torfing (2018b) som et radikalt eksperiment på å introdusere en ny type hybrid demokrati, ved å kombinere det representative demokratiet med elementer av deltakende og deliberativt demokrati på en systematisk og integrerende måte. I Danmark har likevel halvparten av kommunene allerede implementert denne typen oppgaveutvalg (§17, stk. 4 utvalg).

Selv om det er flere demokratiske forutsetninger som er relativt like på tvers av landegrensene, er det også noen grunnleggende forskjeller: Danmark gjennomførte f.eks. en kommunereform i år 2007, der antall kommuner ble redusert fra 270 til 98. Reformen resulterte i bekymringer for den voksende avstanden mellom politikere og borgere, noe som skapte et behov for økt borgerinndragelse og videreutvikling av lokaldemokratiet (Agger, Löfgren, & Torfing, 2010). I tillegg har Danmark også vært igjennom økonomisk krise, som tvang kommunene til å bli mer innovative for å opprettholde samme velferdsnivå. Kanskje en interaktiv styringsideologi får bedre grobunn i en slik kontekst, der kriseforståelsen er større enn den er i norske kommuner?

Ifølge Sørensen og Torfing (2018b) vil slike ovennevnte nye praksiser endre rollepersepsjonene til dem som er involvert, men det er fortsatt ikke klart hva dette innebærer. Kommunene i avhandlingens studie er kritiske caser – som alle ønsker å gjøre endringer i praksis –, samtidig som de også representerer fire litt ulike typer norske kommuner med forskjellig størrelse, demografiske kjennetegn og ressursgrunnlag. I avhandlingen avkreftes en teoribasert antakelse om at det har skjedd endringer i norske lokalpolitikeres rolleoppfatninger og holdninger i retning av et mer interaktivt styringsideal. Dette resonnementet vil kunne styrkes enda mer hvis det gjøres noen tilleggsintervjuer, f.eks. ved å gjennomføre en ny intervjurunde blant folkevalgte i jordbrukskommunen etter innføringen av oppgaveutvalg. For det

er jo slett ikke sikkert at man finner rolleoppfatninger/holdninger som er i tråd med forutsetningene i co-governance, heller ikke der nye institusjoner er implementert.

Undersøkelsen viser at lokalpolitikere er svært opptatt av å styrke brukerinvolveringen når det gjelder konkrete tjenester, spesielt med hensyn til mulighetene for å forbedre kostnadseffektiviteten i kommunal tjenesteyting. Det er et «administrativt effektiviseringsrasjonale» som dominerer: De folkevalgte fokuserer på innovasjon som en måte å skape outputverdier på (nye løsninger, resultater, effektivitet mv.), mens de i mindre grad er opptatt av verdier knyttet til inputsiden og demokratiet i seg selv. Når politikere kalkulerer fordeler og ulemper ved ulike alternativer, kan det tyde på at kostnadene som er forbundet med å skulle implementere nye modeller (økonomiske, tidsressurser, demokratiske risikoer, osv.), vurderes til å være for høye sammenlignet med mulig gevinst ved endring. Eksisterende modeller gis forrang, og kommunene fortsetter å jobbe på samme måte som før.

Omveien via demokratisk innovasjon blir for lang – det koster mer enn det gir – og avhandlingen understøtter det Hertting og Kugelberg (2018, s. 14) også poengterer: «It is not a simple add-on.» Kanskje det må en større demokratisk og/eller økonomisk krise til for å skape endringer.

5.2.6 It is not a simple add-on

Undersøkelsen viser at det ikke er tilstrekkelig at kommunene har et ønske om å jobbe med politisk innovasjon. Til tross for at de folkevalgte ikke er fornøyd med situasjonen slik den er i dag, og formannskapene i kommunene var enige om at det var behov for hjelp utenfra til å fornye det politiske arbeidet og/eller (re)vitalisere politikerrollen, viser avhandlingen at de folkevalgte ikke vil det nok. Politikere oppfatter innovasjonsideene som radikale, og motstanden kan identifiseres som en tilsynelatende ugjennomtrengelig murvegg bestående av eksisterende holdninger og rolleoppfatninger hos de folkevalgte.

Normer og verdier har grodd frem internt i organisasjonen over lang tid, og skapt bestemte kulturer og identiteter, som videre skaper en innebygd treghet og gjør

kommunene robuste mot krav om endringer. Kulturen i et representativt demokrati er svært lite stimulerende i et innovasjonsperspektiv, når de folkevalgte i hovedsak får positive tilbakemeldinger på raske og effektive løsninger i en fireårig valgperiode fremfor å tenke mer langsiktig. På den ene siden er stivhengighet viktig, ettersom det former holdninger og interesser som gir aktørene en normativ kontekst med felles sosiale verdier (Christensen et al., 2009). På den andre siden kan det begrense mulighetene for innovasjon hvis det er svake insentiver for å endre (Pierson, 2000) – eller hvis kulturen får politikerne til å handle ut fra sedvane. Lokalpolitikere er en egen sosial gruppe med en kollektiv identitet; det oppstår normative, kognitive og emosjonelle relasjoner som oppleves av medlemmene i gruppen, noe som medfører at de også forsøker å beskytte eller kjempe for gruppens interesser (Meyer & Hammerschmid, 2006). Det kan være både makt og trygghet i å opprettholde eksisterende institusjonelle strukturer, og politikerne ser seg tjent med at de blir fulgt.

Hvis endringsambisjonene skal realiseres, er det sannsynligvis avgjørende at kommunene prøver ut og implementerer nye modeller i praksis, fordi dette i seg selv kan føre til at det stilles spørsmål ved etablerte regler/normer, kulturelle forestillinger og rolleoppfatninger. I teorien vil det også kunne gi involverte aktører nye erfaringer, både positive og negative, som kan sette tidligere erfarings- og kunnskapsgrunnlag (fra planprosesser mv.) i perspektiv. Samtidig vil det også gi grunnlag for mer kunnskapsutvikling på området, samt bidra til en offentlig debatt angående hvilken rolle mellomvalgsdeltakelse skal ha i moderne demokratier. Tidsperspektivet har imidlertid en tendens til å bli undervurdert i innovasjonsteori, og det mangler kunnskap om hvordan tiden jobber med eller mot innovasjon (Holmen & Ringholm, 2019).

Denne avhandlingen viser hvordan demokratisk innovasjon sannsynligvis dreier seg om en langvarig modningsprosess, som kan ha et usikkert forløp. Selv om flere norske kommuner henter inspirasjon, modeller og oppskrifter direkte fra f.eks. Danmark, er det ikke bare å «legge til» disse idéene. I stedet slipes de inn i og tilpasses en norsk kommunekontekst. Idéene som sådan kan få ideologisk fotfeste, som «kommune 3.0»-begrepet. Men i møtet med politikernes beinharde oppfatninger er det stor sannsynlighet for at praktiske utfall kan variere.

Nye alternative styringsreformer tolkes og gis forskjellig innhold i ulike kontekster, slik som også var tilfellet med New Public Management-reformene som rullet frem på 1990-tallet. Og selv om moderne demokratier, ifølge Hendriks og Karsten (2014), allerede er en miks eller en hybrid av ulike demokratiformer, viser denne avhandlingen at det representative og liberale demokratiet er så sterkt institusjonalisert at direkte- og deltakerdemokratiske idealer ikke tillegges samme verdi. Ifølge Fung (2015) er den største utfordringen at mens deltakerdemokratene håper at styrket/utdypet borgerdeltakelse kan bidra til mer sosial rettferdighet, mangler de som har autoritet og ressurser til å iverksette nye deltakende initiativer, motivasjonen til å gjøre dette. Og så lenge de folkevalgte ikke selv ser noen verdi i å involvere borgerne mer direkte i politiske beslutningsprosesser, er det sannsynligvis heller ikke noe de ønsker å bruke krefter eller ressurser på. Spørsmålet er imidlertid hva dette gjør med «public value(s)» i et demokrati?

5.3 «Public value(s)» i et demokrati

Et teoretisk utgangspunkt i avhandlingen er at målet for innovasjon i offentlig sektor er «public value» (Fuglsang & Rønning, 2014a; Moore, 1995; Mulgan, 2007). En del av PV-litteraturen omhandler «creating public value»; det å skape verdier (output) som offentligheten ønsker eller verdsetter (Moore, 1995; Alford, 2008; Benington & Moore, 2011). En annen del av PV-litteraturen handler om den politiske dimensjonen ved «public values» (Bozeman, 2002; Jørgensen & Bozeman, 2007a). En tredje del av litteraturen fokuserer på den offentlige sfæren i seg selv – det «stedet» der offentlige verdier blir definert og realisert (Benington, 2011). Avhandlingen bidrar til PV-diskusjonen ved å fremheve at «public value» ikke kun dreier seg om hvilke outputverdier som skal skapes i eller av offentlig sektor, men også om inputverdier. Og i et demokrati er det borgerne som skal definere innholdet i PV, noe som gjør borgerdeltakelse til et sentralt element.

«Public value» fremstilles også iblant som et nytt, alternativt styringsperspektiv (O'Flynn, 2007; Stoker, 2006), mens jeg i avhandlingen argumenterer for PV som en

samling teoretiske argumenter som kan anvendes til å knytte innovasjons- og demokratiforskningen tydeligere sammen.¹⁶

For det første fremhever PV-litteraturen at «public value» er noe mer enn summen av individuelle ønsker. Det dreier seg om en kollektiv vilje og borgernes mål for samfunnet som helhet (Alford, 2009), noe som strekker seg utover enkeltinnbyggers private interesser. Dette har sitt opphav i en antakelse om at man som borger deltar i samfunnet på grunn av sosiale relasjoner i en kontekst med felles læring og gjensidig respekt – da det er i samskaping av verdier mennesker finner mening og tilhørighet (Benington, 2011). I praksis kommer dette eksempelvis til uttrykk når velhavende innbyggere aktivt støtter inntektsskatt for å hjelpe fattige, noe som tilfører moraletikk til diskusjonen: «... what the public values is more than instrumental efficiency and effectiveness. It also attaches weight to what is right in deontological terms ... People may value these things even if they are personally disadvantaged by them» (Alford, 2016, s. 680).

Også egenverdien ved deltakelse fremheves: at det kan gjøre borgerne mer oppmerksomme og tolerante overfor fellesskapets interesser (Bozeman, 2002), noe som danner egne argumenter for å transformere demokratiet i retning av mer direkte eller deltakerdemokratiske idealer. I PV-litteraturen anerkjennes det at kommunikasjon og deliberasjon i prosessene er avgjørende for å fange opp hva borgerne ønsker og verdsetter, og for å sikre legitimitet. Samtidig hviler det også på instrumentelle begrunnelser for å trekke inn flere (og helst nye) stemmer i diskusjoner om PV i den offentlige sfæren, ettersom dette i seg selv kan styrke potensialet for å komme frem til mer treffsikre, innovative og effektive løsninger. På denne måten kan «public value»-konseptet forene de to tilgangene til demokratisk innovasjon (instrumentelt og transformativt) som ble presentert innledningsvis i avhandlingen (Figur 1, s. 10).

¹⁶ Som presentert i teorikapittelet (s. 47-49) bruker jeg «public value» (PV) som en samlebetegnelse på konseptene «public value» (entall) og «public values» (flertall), dvs. de to hovedperspektivene man finner i litteraturen: På den ene siden inkluderer det idéen om å skape verdier offentligheten verdsetter, eller som skaper verdi i den offentlige sfæren (jf. Moore sitt hovedperspektiv) – samtidig som det på den andre siden er viktig å understreke at det ikke er mulig å komme frem til konsensus om innholdet i PV, da det finnes mange og motstridende verdier (jf. Bozeman sitt hovedperspektiv). Den politiske dimensjonen er viktig, og PV dreier seg i like stor grad om de demokratiske prosessene som ligger bak.

Moore (1995) sin opprinnelige forståelse av «public value» ble kritisert for å betrakte demokratisk engasjement i instrumentelle termer; at PV er noe som blir «produsert» – og dermed gjenspeiles en nyliberal rasjonalitet, som han jo selv i utgangspunktet var ute etter å utfordre (Dahl & Soss, 2014). Moore (1995) hadde også en formodning om at offentlige ledere og politikere alltid er motiverte for å skape offentlige verdier som har positive effekter for borgerne, mens det i praksis kan hende at aktørene er motiverte av (makt)interesser og/eller politiske gevinster (Rhodes & Wanna, 2007). «Public values» er omstridte: Konsensus er ikke mulig, og det dreier seg derfor heller ikke om å komme frem til enighet om innholdet. I stedet handler det om demokratiet og de demokratiske prosessene i seg selv.

5.3.1 PV i et konkurransedemokrati

Avhandlingen viser at lokalpolitikere opplever flere utfordringer knyttet til eksisterende representative institusjoner som f.eks. stor gjennomstrømning av folkevalgte, rekrutteringsvanskeligheter, synkende antall medlemmer og dalende aktivitet i partiene. De gir uttrykk for at dette gjør det mindre interessant å være folkevalgt i dag. Men i stedet for å tenke ut av huset, på mulighetene for å styrke interaksjonen med borgere og andre aktører i det politiske arbeidet, fokuserer de på barrierene i de tradisjonelle lokalpolitiske organene som f.eks. kommunestyremøtenes tidsramme, form og innhold.

Politikerne ønsker blant annet mer samarbeid på tvers av partiene, men det mangler felles spilleregler som gjør det mulig å samle seg om det det er enighet om. Den politiske kommuneorganisasjonen i Norge er gjennomsyret av partipolitikken (Aars & Offerdal, 2012), og konkurransedemokratiet er sterkt forankret i politikernes bevissthet og forståelse. Dette gjør politikere utrygge på tanken om å interagere mer direkte – både med borgerne og med hverandre på tvers. Selv om samarbeid mellom heterogene aktører regnes som selve nøkkelen i et offentlig innovasjonsperspektiv, er dette motstridende med sentrale demokratiske verdier i et liberalt, representativt demokrati.

Det representative systemet minner om et marked «med velgeren som kunde, og med politikere som selgere av pakker med politiske goder» (Røiseland, 2019, s. 37). Hvert

parti lager sine pakker med definisjoner på hva som er «public value», og i kommunestyret blir det en kamp mellom disse (av partiene forhåndsdefinerte) verdsettene. I et konkurransedemokrati deltar borgerne ikke selv, men velger eliter til å definere og realisere PV for seg. Co-governance-innovasjon blir i denne konteksten en trussel mot partipolitikken (og demokratiet) slik det fungerer i dag.

Kritikere til det representative demokratiet peker på at det har skjedd en bevegelse i retning av et elitært valgaristokrati (Van Reybrouck, 2014). Elitestyring bygger på tre antakelser: 1) at borgere hverken kan eller vil forstå kompleksiteten, 2) at samfunnet er for stort til å bli styrt gjennom direkte deltakelse, og 3) at det er den folkevalgte eliten som best kan bevare demokratiske verdier (Wagenaar, 2016).

Den første antakelsen kommer empirisk til uttrykk i synet politikerne har på innbyggernes evne, vilje eller motivasjon til å delta. Selv om forskning antyder at folkeavstemninger blir den foretrukne formen for medvirkning i fremtiden (Gjertsen et al., 2017), er dette noe de folkevalgte er skeptiske til, nettopp på grunn av den manglende forståelsen for kompleksiteten – og at det derfor er risikabelt å åpne opp for direkte deltakelse i slike beslutninger (jf. antakelse nummer to). Derfor gis folkeavstemninger også kun en rådgivende funksjon. Den tredje antakelsen gjenspeiles også i avhandlingens studie, når politikerne snakker om at borgerne (i motsetning til dem selv) ikke klarer å se bort fra egeninteresser og ta hensyn til helheten. Innbyggerne fremstilles som selvinteresserte rasjonelle aktører eller «homo economicus», og de folkevalgte er usikre på om borgerne overhodet kan ha et ønske om å delta og bidra til fellesskapet, noe som gjør at de anser dem selv som bedre egnet til å bevare demokratiske verdier. Når politikerne i undersøkelsen snakker om «hensynet til helheten», handler det i stor grad om å ha forståelse for økonomiske konsekvenser av politiske prioriteringer og beslutninger. De opplever at mange innbyggere sliter med å skjønne at kommunene ikke kan levere og gjøre alt de ønsker.

Selv om alle i teorien kan bli politikere og stille til valg, fremhever de folkevalgte selv at et politisk verv stiller meget høye krav til bestemte personlige egenskaper, og at det derfor slett ikke er noe som passer for alle. Bredden i den politiske deltakelsen er blitt påvirket av den økte vektleggingen av effektivitet i en NPM-styringsideologi på den måten at det har bidratt til å legitimere en reduksjon i antall folkevalgte, samt et krav

om profesjonell og strategisk politisk ledelse (Vabo, 2002a). At det fremdyrkes en bestemt type politiske ledere, som kan beslutte profesjonelt og upartisk, kommer imidlertid i strid med lekmannsprinsippet, som tradisjonelt har gjort seg gjeldende i norske kommuner. Demokratisk elitisme har allerede fått hegemonisk status i både teori og praksis (Wagenaar, 2016, s. 101), og dette får direkte konsekvenser for forståelsen av mulighetene for demokratisk fornyelse på den måten at nye deltakende initiativer og modeller sliter med å få reell betydning på kvaliteten til det institusjonaliserte, liberale valgdemokratiet.

Tradisjonelle demokratioppfatninger med tilhørende institusjoner har også skapt bestemte forventninger til borgerne: De skal holde seg orienterte, og stemme ved valg, men trenger ikke å engasjere seg utover dette så lenge politikerne fatter gode og effektive beslutninger. Dette har ifølge Amnå (2015) ført til at dagens borgere står «stand by». I et representativt demokrati er passivitet hos befolkningen mellom valg ikke negativt – det kan i stedet være bevis på at demokratiet fungerer, og at tilliten til institusjonene er sterk. Mer direkte borgerdeltakelse vil i denne konteksten blott forstyrre det som fungerer, og gjøre det (enda) vanskeligere for de folkevalgte å samle oppslutning og få flertall i saker. I et konkurransedemokrati, der politikk for partiene dreier seg om å «selge inn» sine verdsett for å få det samfunnet de vil, tjener de folkevalgte ikke på å åpne opp prosessene for flere aktører. PV-konseptet gir lite mening og blir veldig begrenset i denne demokratiforståelsen. Det gjøres til et spørsmål om de verdiene den politiske eliten i partiene har definert som «public value(s)», og som borgerne (som kunder) kan velge mellom ved politiske valg.

5.3.2 PV i et utvidet demokrati

Det liberale og representative demokratiet er både velforankret og velbegrunnet, men kritiseres for å ikke være tilstrekkelig demokratisk. I kombinasjon med at flere «sanne ledere» vinner frem, gis folkets interesser og meninger mindre betydning – og «tidkrevende deltakelse er kommet i skyggen av interesse for gode tjenester, fritt valg av tjenesteleverandør og effektiv ressursbruk» (Olsen, 2015, s. 291). I avhandlingen er det likevel et sentralt poeng i teoriene jeg støtter meg til, at demokratisk innovasjon ikke er rettet mot å erstatte det nåværende, men mot å utvide rammene for demokratiet ved å supplere eller komplementere med mer direkte og deltakende

former for demokrati – for å bevare kommunikasjonen mellom borgere og politikere mellom valg og få folkets stemme til å bli hørt før politikken vedtas (Klausen et al., 2013).

Dette bygger blant annet på antakelsen om at beslutninger blir bedre når borgerdeltakelsen styrkes, i og med at kunnskap og nærhet er viktig: «The man who wears the shoe knows best that it pinches and where it pinches, even if the expert shoemaker is the best judge of how the trouble is to be remedied» (Dewey & Rogers, 2012, s. 153). For å komme frem til løsninger som samsvarer med det borgerne ønsker og verdsetter (PV), er det behov for å trekke inn flere stemmer – og kople politikerne mer direkte til andre aktører på deliberative arenaer. Forskning viser at involveringen av flere interessenter beriker prosessene ved å sikre at politikerne får nødvendige input, som igjen fører til bedre beslutninger og styrket legitimitet (Røiseland & Vabo, 2016). På denne måten kan interaktive styringsformer også støtte representative strukturer i et demokrati (Newton, 2012).

I et utvidet demokrati innebærer PV-konseptet et annet politisk representasjonskonsept, som fordrer en bevegelse fra å fokusere på politikernes mandat til å definere PV, til å vende seg mot den demokratiske forpliktelsen de folkevalgte har med hensyn til å interagere med offentligheten i denne innsatsen. Dette krever en redefinering av politikernes rolleoppfatninger: De skal ikke kun «ta beslutninger» og «implementere» dem, men også lede pågående prosesser med offentlige debatter og opplæring i et deliberativt forhold med borgerne (Bozeman, 2002). Det handler ikke bare om å styrke de folkevalgtes handlingsevne til politikkinnovasjon (styrke output), men også om hvem de samarbeider med, og hvordan i prosessene (styrke input) – og i hvilken grad det aktivt jobbes med å inkludere flere stemmer. En deltakende demokratiforståelse fordrer at innbyggernes ressurser, evner og identiteter anerkjennes og brukes aktivt ved å involvere dem som medspillere og samskapere i politikktutvikling – av både strategiske og normative begrunnelser. Ikke for å komme til enighet om PV, siden dette i realiteten er umulig. Men for å kunne omfavne eksisterende konflikter og maktrelasjoner ved å involvere flere i den offentlige sfæren.

Det ovennevnte kan knyttes til det Mouffe (2000, s. 15) kaller for agonistisk pluralisme. Hun skriver: «... the aim of democratic politics is to construct the 'them'

in such a way that it is no longer perceived as an enemy to be destroyed, but an 'adversary', i.e. somebody whose ideas we combat but whose right to defend those ideas we do not put into question». Det vil alltid være verdier og interesser som står i konflikt med hverandre («public values»), og derfor er det viktig at det finnes arenaer for dialog og deltakelse: «steder» der verdiene og interessene kan uttrykkes og forhandles mellom motstandere som lytter til og respekterer hverandre i en felles bestrebelse på å komme frem til kollektive beslutninger. I dette demokrati-perspektivet er borgernes stand by-posisjon urovekkende, fordi det kan være et tegn på at de ikke bryr seg om politikk eller om fellesskapets interesser. Det finnes imidlertid lite kunnskap om hva borgerne tenker om å bli involvert i dialogorienterte, demokratiske prosesser (Geißel, 2016), noe denne avhandlingen heller ikke gir grunnlag for å kunne si noe om.

Som et prinsipp behandles idéen om «makt til folket» med skepsis, fordi det bestrides i hvilken grad det er realistisk i praksis (Kane & Patapan, 2012). Demokratiforståelsen fremstilles derfor også ofte som en kamp mellom «realistiske» elitedemokrater og «romantiske» deltakerdemokrater (Amnå, 2015). Fra perspektivet til førstnevnte kan man kritisere PV-konseptet generelt: Det er ikke realistisk å forestille seg at alle kan bidra og delta på like fot. Dette er jo nettopp begrunnelsen for å ha et indirekte representativt demokrati – for å sikre at innbyggerne i det minste kan være med og bestemme hvem de ønsker skal representere og styre på vegne av dem. Alle borgere kan ha oppfatninger om «public values» (hva dette er for dem), men alle kan ikke være med og definere eller realisere verdier i praksis, ettersom det alltid vil være en ujevn fordeling av ressurser, evner, interesser, osv. De teoretiske perspektivene i denne avhandlingen kan imidlertid brukes til å sette oppfatningen om at deltakerdemokrater er «romantiske», i relieff, ved å vise hvordan deltakerdemokratiet er en forutsetning for å finne ut hva befolkningen oppfatter er gode samfunn. I stedet for å se på konkurransedemokratiet og deltakerdemokratiet som motpoler, innebærer PV en overskridende demokratiforståelse som har ambisjoner om å forene de to sidene.

5.3.3 Overskride etablerte demokratiforståelser

I «public value»-litteraturen fremheves det at borgerne ikke kun handler ut fra egeninteresser og/eller eksterne insentiver, men også ut fra internaliserte dyder og normer for hva som er akseptabelt i et samfunn (Alford, 2016). Dette gjør demokratiske institusjoner og prosesser til en aktiv part i å skape offentlige verdier: Gjennom politisk dialog og deltakelse lærer mennesker å skille mellom egne personlige behov/ønsker og fellesskapets interesser (Wagenaar, 2007). Det er ikke ut fra en «romantisk» eller naiv forestilling om at alle kan delta i likeverdige relasjoner og komme frem til enighet. Det dreier seg om å fremheve verdien av prosessene i seg selv: at det ikke er tilstrekkelig å fokusere på *hva* som er «public value(s)» – men at det er et minst like interessant spørsmål *hvorfor* det nettopp er disse offentlige verdiene som er gjeldende. Sentrale spørsmål blir dermed: Av hvem og hvordan er PV definert? I hvilken grad har samfunnet evne og vilje til å la nye stemmer komme til orde og la forskjeller brytes med hverandre? Og hvordan er kvaliteten på interessekampene? Dette krever at debatten i større grad dreies over mot kombinasjonen av og samspillet mellom ulike demokratiforståelser og former i et hybrid demokrati. Og her finner man flere demokratiske spenninger.

Denne avhandlingens studie gir f.eks. inntrykk av at verdien av demokratisk deltakelse er mindre viktig enn hva demokratiet produserer, når politikerne hovedsakelig fokuserer på innovasjon som et redskap til å lage bedre og mer kostnadseffektive kommunale tjenester. Økonomisk effektivitet er rasjonaliteten som vektlegges, noe som i seg selv står i strid med styrket/utdypet borgerdeltakelse, i og med at medvirkning er tidkrevende og kostbart. I hvilken grad det er en avveining mellom effektivitet (output) og demokrati (input) er imidlertid et åpent spørsmål som må vurderes fra kontekst til kontekst. Hvis teoriene om interaktiv styring holder, trenger dette jo ikke alltid å være tilfellet. Inkluderingen av flere ulike typer kunnskaper og ressurser, f.eks. ved å la ekspert- og lekmannskompetanse møtes i et konstruktivt samarbeid, kan potensielt sett styrke den offentlige innovasjonskapasiteten og ha positive effekter på output. I tillegg er det også visdom og læring i selve prosessene: Det er her borgerne får anledning til å uttrykke seg og justere egne meninger ved å få innsikt i andre menneskers perspektiver. «Rather than simply adding the preferences up through atomized voting, they need to be fashioned into a

coherent set of understandings by a process in which people mutually adjust their priorities in the light of others' changed preferences: deliberation, through the democratic political process» (Alford, 2016, s. 681). Borgerdeltakelse kan på denne måten bidra til å skape personlige politiske ressurser i form av selvtillit, tillit til systemet og politisk knowhow (Sørensen, 2003). Dette krever imidlertid at prosessene gir folk lyst til å delta – og resulterer i positive erfaringer – noe som igjen avhenger av institusjonelt design.

Spenningen mellom indirekte og direkte demokratiformer er blitt tydeligere og sterkere med tiden, noe som blant annet kommer til uttrykk i flere klager og protester (Nyseth & Ringholm, 2018). Denne avhandlingen viser at politikerne er skeptiske til idéen om å styrke borgernes direkte deltakelse. De ønsker å stoppe utviklingen mot det de kaller et «aksjonsdemokrati», og oppfatter ikke at økt bruk av folkeavstemninger er veien å gå. De folkevalgte tenker imidlertid hovedsakelig på direkte eller deltakende demokrati som ensbetydende med å skulle overføre endelig beslutningsautoritet til innbyggerne, men dette er bare én måte å tenke på: at deltakelse handler om å legge til rette for borgerstyring eller borgerkontroll, det øverste trinnet i Arnsteins (1969) deltakelsesstige.

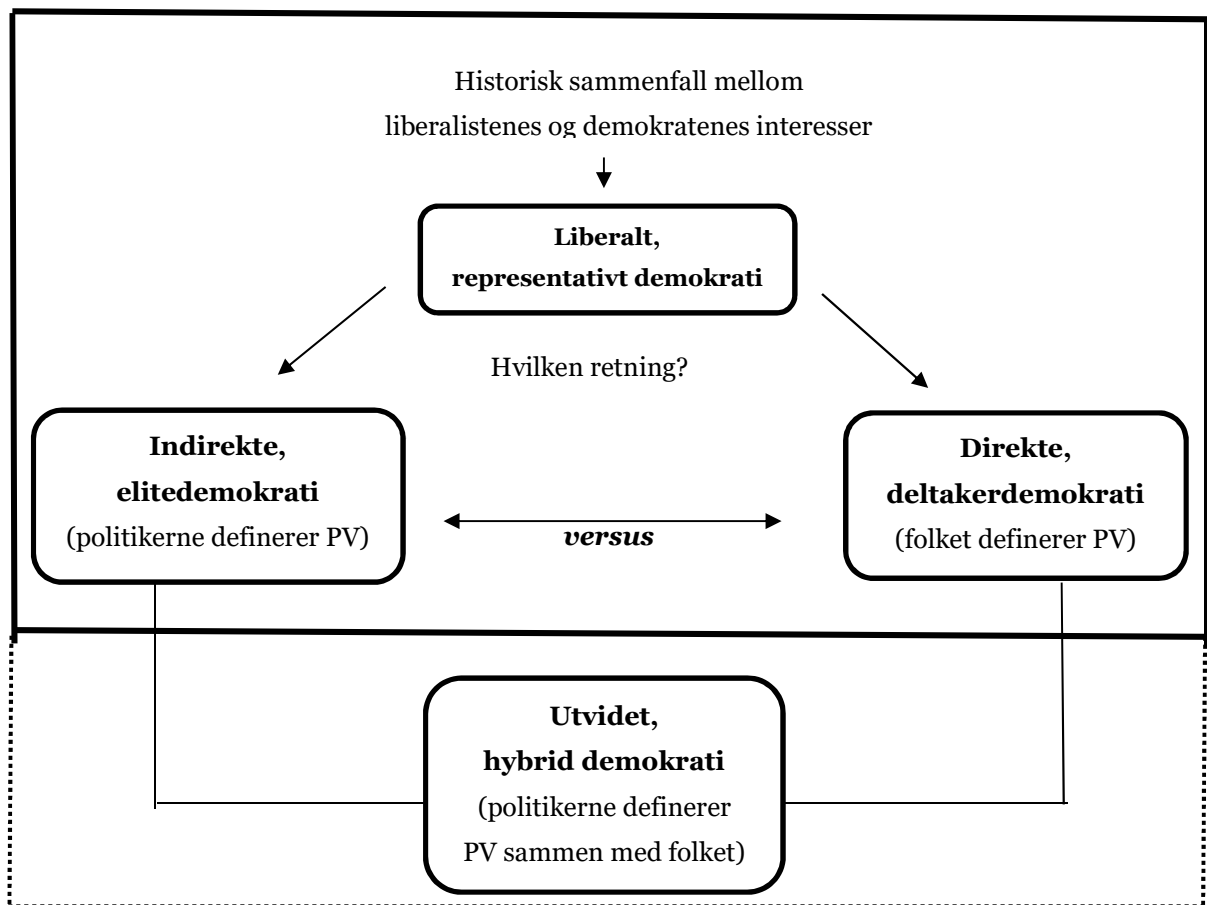
Teorirammen i avhandlingen bygger på en annen måte å tenke på når det gjelder borgerdeltakelse. Det dreier seg ikke om at borgerne skal «frigjøres» til å bestemme og styre selv, slik det kommer til å fremstå hvis man tar utgangspunkt i et liberalistisk demokratikonsept. I stedet dreier det seg om å styrke den kollektive politiske handlekraften ved å gi borgerne frihet til å delta mer aktivt i offentlig styring og politikkutvikling hvis de kan eller ønsker å gjøre dette. Selv om det åpnes opp for at ikke-politisk-valgte aktører kan få tidligere og mer direkte innflytelse, er det ikke rettet mot å overlate ansvaret til borgerne, som i en tradisjonell forståelse av direkte demokrati. I stedet handler det om å styrke interaksjon og samarbeid mellom folkevalgte og borgere underveis i en valgperiode, slik at det i større grad legges til rette for at borgerne kan delta i definerings- og realiseringen av *PV sammen* med politikerne.

En interaktiv styringslogikk forsøker å kombinere og forene direkte og indirekte demokratiformer på nye måter i et hybrid demokrati. Denne avhandlingen antyder at

i og med at det liberale, representative demokratiet er så sterkt institusjonalisert, kan en realisering av slike endringsambisjoner bli vanskelig innenfor rammene av dagens demokrati. Maktdeling og samstyring utfordrer sentrale representative verdier, f.eks. ansvarlighet, partipolitikken, lover og andre etablerte institusjoner. Samtidig fordrer co-governance-innovasjon at det gjøres reelle forandringer på den måten at de folkevalgte må være villige til å samarbeide i mer likeverdige relasjoner, ettersom borgerne mister motivasjonen hvis borgerdeltakelsen fortsetter å være rådgivende.

I bunn og grunn er det jo en diskusjon av hva slags demokrati vi vil ha: om vi vil redusere betydningen av et indirekte elitedemokrati og institusjonalisere direkte og deltakende demokrati. Men i stedet for å tenke at det dreier seg om å velge retning mellom to demokratimodeller som motpoler (indirekte/aggregativt vs. direkte/integrativt), kan det være mer fruktbart å tenke på det som en overskridelse eller utvidelse av etablerte demokratiforståelser, slik som illustrert i figur 16.

Figur 16: Utvide rammene for demokratiet



Demokratisk innovasjon innebærer likevel, i ytterste konsekvens, en risiko for å svekke det representative demokratiet: «Introducing participatory governance is tricky, and it is tricky for good reasons» (Danielsson, Hertting, & Klijn, 2018, s. 43). Og det er dermed også et spørsmål om hvor langt man er villig til å gå.

5.4 Konklusjon

Formålet med denne avhandlingen er å generere kunnskap om betingelsene for demokratisk innovasjon i en norsk kommunekontekst. Demokratisk innovasjon forstås i denne sammenhengen som det å gjøre en intensjonell innsats for å styrke eller utdype borgernes deltakelse i politiske beslutningsprosesser. Det fokuseres på kategorien som går under betegnelsen «co-governance-innovasjon», ettersom dette er et sentralt element i nyere teoretiske idéstrømninger om interaktiv (sam)styring, som nå også har fått et visst ideologisk fotfeste i Norge. I tidligere forskning har det vært lite oppmerksomhet om politikernes rolle, til tross for at de er portvoktere for graden av innflytelse som gis til borgerne. Det er de som er satt til å beslutte om og hvordan det skal åpnes opp for mer direkte former for deltakelse i prosessene, noe som gjør de folkevalgtes perspektiv viktig å tilføye til diskusjonen.

Avhandlingens funn stemmer overens med andre studier på området, som også viser en utbredt skepsis blant folkevalgte til tanken om å implementere nye deltakende demokratimodeller. Co-governance-innovasjon er ikke uproblematisk, i og med at det utfordrer sentrale demokratiske verdier i et representativt demokrati. Samtidig er det argumenter fra innovasjons- og demokratiforskning som understøtter idéene om styrket/utdypet borgerdeltakelse i offentlig styring og politikkutvikling av både strategiske og normative grunner.

5.4.1 Avhandlingens samlede bidrag

Overordnet bidrar denne avhandlingen med dybdegående kunnskap om hva de folkevalgte i kommunene tenker og mener om co-governance-innovasjon. Det er spesielt tre empiriske funn som bidrar til teorien på feltet.

For det første viser avhandlingen at de folkevalgte er åpne for demokratisk innovasjon i et administrativt effektiviseringsrasjonale – som en måte å nyttiggjøre seg flere aktører og ressurser i problemløsningen på. Men når det gjelder idéen om å styrke demokratiet i seg selv, ved å legge til rette for at flere kan få reell innflytelse i beslutninger som påvirker dem (et demokratisk revitaliseringsrasjonale), er de tilbakeholdne. Politikerne lider av en form for inkluderingsvegring, som i stor grad kan tilskrives tidligere erfaringer fra medvirkning i planprosesser. De folkevalgte har bestemte oppfatninger om hvem som møter opp når kommunen inviterer innbyggere inn, og fremhever at borgerne mangler både vilje, motivasjon og ressurser til å delta og bry seg. Dette skaper selvforsterkende prosesser ved at de folkevalgte blir skeptiske til «dypere» former for deltakelse; de velger medvirkningsformer med en lav grad av delt beslutningsautoritet, noe som gjør at borgerne mister motivasjonen og ikke møter opp. Dermed blir politikernes stereotyper om borgerne bekreftet. Det er derfor viktig å eksplisitt tilføye normer, regler, roller og kultur til diskusjonen om institusjonelle designvalg, ettersom dette i stor grad påvirker hva politikerne oppfatter er mulig og/eller ønskelig.

For det andre bidrar avhandlingen med å identifisere motstand mot en interaktiv styringsideologi i politikernes institusjonaliserte holdninger og rolleoppfatninger. De folkevalgte er forankret i en representativ, liberal demokratiforståelse som ikke er forenelig med de nye teoretiske idéstrømningene; de oppfatter det ikke som legitimt å gå i toveis- eller deliberativ dialog om politikuttvikling med aktører som ikke har fått et demokratisk mandat gjennom valg. Denne typen interaksjoner strider mot det de oppfatter er «passende atferd» i rollen som folkevalgt. Til tross for nye eksplisitte forventninger, blant annet fra KS, om at lokalpolitikere skal legge til rette for bred involvering og tverrfaglig samarbeid i utviklingen av nye politiske løsninger, er de folkevalgte ikke i takt med omgivelsene på dette området. I et konkurransedemokrati tjener politikere ikke på å trekke inn flere stemmer i prosessene, noe som kan være et tegn på at det er behov for å utvide etablerte demokratiforståelser hvis politikere skal kunne ta rollen som interaktive politiske ledere.

For det tredje viser avhandlingen at selv i opplagte tilfeller, der kommuner selv tar kontakt med en forskningsinstitusjon for å få hjelp til å jobbe aktivt med politisk innovasjon, er realiseringen av slike endringsambisjoner ikke enkelt. Studien viser

hvordan politikernes holdninger og rolleoppfatninger i seg selv kan være en grunn til at det demokratiske fornyelsesarbeidet er av begrenset omfang i norske kommuner. For de folkevalgte koster demokratisk innovasjon mer i tid, risiko og penger enn de tror de kan tjene på det. Et poeng ut fra dette er derfor at hvis det er et mål å fremme co-governance, kan ansvaret ikke overlates til de folkevalgte organene, fordi nye deltakende demokratiformer møter adskillige utfordringer i en representativ demokratikontekst – og spesielt i politikernes etablerte rolleforståelser. I tidligere forskning har det vært lagt vekt på borgernes motvilje og/eller manglende motivasjon til å delta, mens det i mindre grad har vært satt lys på at lokalpolitikere også kan være «propper» for demokratisk innovasjon.

Avhandlingen bidrar teoretisk ved å kople litteraturen om offentlig innovasjon og demokratiteori tydeligere sammen ved hjelp av «public value»-konseptet (PV). Målet for innovasjon i offentlig sektor er å skape offentlige verdier, og i en demokratisk og politisk styringskontekst dreier dette seg ikke kun om output (hvilke verdier som ønskes realisert), men også om input (hvem som deltar i å definere og realisere verdier). Et PV-perspektiv fordrer dermed en annen tankegang når det gjelder lokalpolitikernes rolle: I stedet for å snakke om de folkevalgtes mandat gjennom valg til å definere innholdet i PV, dreier det seg i like stor grad om interaksjonen mellom de styrende (folkevalgte) og de styrte (borgere) i denne innsatsen.

Dette gjør borgerdeltakelse til et sentralt element i diskusjonen. I tillegg åpnes det opp for et litt annet maktperspektiv. Co-governance er ikke rettet mot å overføre definisjonsmakten eller beslutningsautoriteten fra politikerne til borgerne, men i stedet om å styrke den kollektive, politiske handlekraften ved å legge til rette for læring, dialog og samarbeid på tvers. I både innovasjons- og demokratilitteraturen foreligger det at prosessene har en egenverdi: På den ene siden er det et innovativt potensiale i selve møtet mellom forskjelligartede aktører som jobber sammen for å realisere offentlige verdier. På den andre siden blir prosessene mer rettferdige, legitime og demokratiske hvis borgerne involveres og gis mer reelle og direkte innflytelsesmuligheter. På denne måten kopler avhandlingen sammen et instrumentelt perspektiv (strategiske begrunnelser) med et transformativt perspektiv (normative begrunnelser) på demokratisk innovasjon.

Avhandlingen synliggjør også hvordan PV-konseptet innebærer en demokratiforståelse som har ambisjoner om å forene eller overskride etablerte forståelser. PV gir lite mening i et konkurransedemokrati, der partiene søker etter en politikk som borgerne ønsker, for å vinne frem og få flertall. Dette fører til et statisk bilde av «public value(s)», der det kommer til å fremstå som et spørsmål om innholdet i partiprogrammene og kampen mellom disse forhåndsdefinerte verdsettene. I et utvidet demokrati dreier PV seg i stedet om at inputdimensjonen i seg selv har stor betydning; det argumenteres for å lage arenaer for dialog og deltakelse der konflikterende verdier og interesser kan uttrykkes og brytes med hverandre – på en lyttende og respekterende måte – og gjøre det mulig for alle samfunnsgrupper (ikke kun den politiske eliten) å definere deres syn på «public value».

5.4.2 Sluttbetraktninger

Denne avhandlingen har både teoretiske og praktiske implikasjoner. For å starte med førstnevnte, kan det være behov for å vitalisere demokratiforståelsen i seg selv. Co-governance-innovasjon innebærer et brudd med eksisterende praksiser, i og med at det dreier oppmerksomheten hen mot muligheten for å bruke deltakerdemokratiet som en viktig drivkraft i samfunns- og politikktutvikling. I en demokratisk kontekst med konkurranse og valg mellom politiske partier kan man imidlertid risikere at en slik innsats svekker eksisterende representative institusjoner. Det er derfor et spørsmål om hvor langt man kan gå?

Mens deltakerdemokratiet ofte fremstilles som urealistisk, grunnlagt i en skepsis til idéen om «makt til folket», tydeliggjør denne avhandlingen at co-governance ikke trenger å være tuftet på en romantisk forestilling om at alle skal delta på like fot og bli enige om innholdet i PV. Det dreier seg i like stor grad om å ønske konflikter og uenigheter velkommen, og skape et samfunn der det er plass til ulikheter og mangfold. I stedet for å la spenninger mellom indirekte og direkte demokratiformer komme til uttrykk gjennom protester og klager i et aksjonsdemokrati, er det sannsynligvis mer hensiktsmessig å utvide det representative demokratiet. I teorien kan dette gjøres ved å designe nye, supplerende institusjoner og prosesser som kan gi både borgere og politikere positive erfaringer, og potensielt sett styrke muligheten for å skape innovative og treffsikre politiske løsninger på komplekse, kollektive utfordringer.

Denne avhandlingen viser imidlertid hvordan innovasjonsidéene tas ned og blir forstått i den konteksten aktørene er en del av, og at dominerende rasjonalitetslogikker legger sterke føringer på designvalg i praksis. Selv om co-governance-innovasjon er noe nytt i en norsk kommunekontekst, tenker lokalpolitikere på det med referanser til andre tradisjonelle og utbredte former for medvirkning, f.eks. i form av informasjon og konsultasjon. Det er derfor et poeng å understreke at det er altfor enkelt teoretisk å fokusere på drivere og barrierer for demokratisk innovasjon, fordi fenomenet er komplekst. Institusjonaliserte holdninger og rolleoppfatninger kan knyttes til en systemmakt som får de folkevalgte til å tro at det hverken er mulig, ønskelig eller lovlig å gi borgerne tidligere og mer signifikant innflytelse. I stedet for å se på makten som noe som må unngås eller nedtones, er det viktig å være oppmerksom på og inkludere ulike maktspørsmål i teoriene.

Avhandlingen kan i tillegg være til inspirasjon for politikere, administrative aktører og forskere som er involvert i demokratiske innovasjonsprosesser. Den kan inspirere dem til å tenke nøye igjennom hvilke institusjonelle krefter man er oppe imot – og dermed også være en oppfordring til å forberede seg godt. For det første er det viktig å tenke nøye igjennom hva som er målet med innovasjonsinnsatsen, ettersom dette i stor grad bestemmer hvilke institusjonelle design det bør siktes mot. Om det f.eks. dreier seg om å inkludere nye stemmer, noen som ikke pleier å bli hørt, eller om det er mer relevant å invitere inn ut fra mer strategiske grunner og hente inn aktører som har noe spesielt å bidra med. For det andre er det viktig å tenke igjennom hvor store demokratiske risikoer man er villig til å ta. Tanken om å dele makt eller beslutningsautoritet med ikke-politisk-valgte aktører er spesielt utfordrende for de folkevalgte, og det kan være behov for å gjøre dem trygge i situasjonen og i nye rolleutforminger. Dette kan gjøres ved å forsikre dem om at det jo uansett er de som sitter på den endelige beslutningsmyndigheten som folkevalgte i kommunens øverste politiske organ. Samtidig er det, slik denne avhandlingen antyder, viktig å holde på borgernes motivasjon ved at politikere faktisk tør å la deltakelsen få mer enn en rådgivende funksjon.

Litteraturliste

- Aars, J. (2012). Demokrati som policy: Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53(4), 386-405.
- Aars, J., & Offerdal, A. (2012). *Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys*. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: Beyond “exit” and “voice”. *World Development*, 32(3), 447-463.
- Agger, A., Löfgren, K., & Torfing, J. (2010). *Nærdemokrati efter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Agger, A., Sørensen, E., & Torfing, J. (2008). It takes two to tango. I K. Yang & E. Bergrud (Red.), *Civic engagement in a network society* (s. 15-40). Charlotte: IAP.
- Agger, A., & Tortzen, A. (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. Roskilde: Roskilde Universitet. Hentet fra https://samskabelse.i.ucl.dk/files/2015/02/forskningsreview-om-co-production_samlet-udgave-at-aa-at07115-2.pdf?_ga=2.93463581.1643638975.1547293195-634577855.1547293195
- Ajzen, I., & Fishbein, M. (1977). Attitude-behavior relations: A theoretical analysis and review of empirical research. *Psychological bulletin*, 84(5), 888-918.
- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public money and management*, 25(1), 51-56.
- Alford, J. (2008). The limits to traditional public administration, or rescuing public value from misrepresentation. *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 357-366.
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients : from service-delivery to co-production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Alford, J. (2016). Co-production, interdependence and publicness: extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673-691.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2007). Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy Of Management Review*, 32(4), 1265-1281.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* (2. utg.). Lund: Studentlitteratur.

- Amnå, E. (2015). Når medborgaren står standby. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 117(1), 36-38.
- Ansell, C. (2012). Collaborative governance. I D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford handbook of governance* (s. 498-511). Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baldersheim, H. (2011). Demokrati og lokalpolitikk. I R. Malnes & D. E. Thorsen (Red.), *Demokrati. Historien og idéene*. (s. 563-577). Oslo: Dreyer Forlag.
- Baldersheim, H. (2012). På barrikadene for status quo. *Plan*(2), 16-19.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value? I J. Benington & M. H. Moore (Red.), *Public value: Theory and practice* (s. 31-51). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Benington, J. (2015). Public value as a contested democratic practice. I J. M. Bryson, B. C. Crosby & L. Bloomberg (Red.), *Creating public value in practice: Advancing the common good in a multi-sector, shared-power, no-one-wholly-in-charge world* (s. 29-48). Boca Raton: CRC Press.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). *Public value: Theory and practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Benton, T., & Craib, I. (2011). *Philosophy of social science : the philosophical foundations of social thought* (2. utg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Berg, A. M. (2008). *Verdiskaping i offentlig sektor: Verdibegrepet i offentlig forvaltning – historikk, implikasjoner og utfordringer* (Notat). Lillehammer: Avdeling for samfunnsvitenskap.
- Berge, D. M. (2013). *Innovasjon og politikk: Om innovasjon i offentlig sektor* (Arbeidsnotat / Working Paper 2013: 4). Molde: Høgskolen i Molde.
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research*. Cambridge: Polity Press.
- Blatter, J., & Blume, T. (2008). In search of co-variance, causal mechanisms or congruence? Towards a plural understanding of case studies. *Swiss Political Science Review*, 14(2), 315-356.

- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313-328.
- Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public Administration Review*, 62(2), 145-161.
- Bozeman, B. (2007). Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Bozeman, B., & Johnson, J. (2015). The political economy of public values. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 61-85.
- Bregnballe, A., & Øvreid, B. (2012). Samfunnsforskningen er relevant men for hva og hvem? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53(01), 99-105.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2015). Conclusions. I J. M. Bryson, B. C. Crosby & L. Bloomberg (Red.), *Creating public value in practice: Advancing the common good in a multi-sector, shared-power, no-one-wholly-in-charge world* (s. 369-398). Boca Raton: CRC Press.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Christensen, H. S., Karjalainen, M., & Lundell, K. (2016). Democratic innovations to the rescue? Political trust and attitudes toward democratic innovations in Southwest Finland. *International Journal of Public Administration*, 39(5), 404-416.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Chwalisz, C. (2016). *The populist signal: Why politics and democracy need to change*. Stockholm: Arena Ide.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (3. utg.). Thousand Oaks: Sage.
- Cornwall, A. (2004). Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. I S. Hickey & G. Mohan (Red.), *Participation: from tyranny to transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development* (s. 75-91). London: Zed Books.

- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches* (3. utg.). Thousand Oaks: Sage.
- Dahl, A., & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy. *Public Administration Review*, 74(4), 496-504.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L., & Karlsson, J. C. (2003). *Att förklara samhället* (2. utg.). Lund: Studentlitteratur.
- Danielsson, M., Hertting, N., & Klijn, E.-H. (2018). Tricky for good reasons. Institutionalizing local participatory governance in representative democracy. I N. Hertting & C. Kugelberg (Red.), *Local participatory governance and representative democracy: Institutional dilemmas in European cities* (s. 1-17). New York: Routledge.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). *Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda*. Paper presenteret på IRSPM, Ottawa.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). *The SAGE handbook of qualitative research* (4. utg.). Los Angeles: Sage.
- Dewey, J., & Rogers, M. L. (2012). *The public and its problems: An essay in political inquiry*. University Park: Penn State Press.
- Douglas, M. (1986). *How institutions think*. New York: Syracuse University Press.
- Dryzek, J. S. (2012). *Foundations and frontiers of deliberative governance*: Oxford University Press.
- Eagly, A. H., & Chaiken, S. (1993). *The psychology of attitudes*. Forth Worth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2016). Conclusions: Synthesizing key reflections and exploring new avenues for research and debate on interactive governance. I J. Edelenbos & I. Van Meerkerk (Red.), *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance* (s. 491-520). Cheltenham: Edward Elgar.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: opportunities and challenges. *Academy of management journal*, 50(1), 25-32.
- Elstub, S., & Escobar, O. (2017). *Typology of democratic innovations*. Paper presenteret på Political Studies Association's Annual Conference Glasgow.
- Eriksen, E. O. (1993). *Den offentlige dimensjon: Verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo: TANO.

- Eriksen, E. O., & Weigård, J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fagerberg, J. (2003). Schumpeter and the revival of evolutionary economics: An appraisal of the literature. *Journal of evolutionary economics*, 13(2), 125-159.
- Fagerberg, J., Fosaas, M., & Sapprasert, K. (2012). Innovation: Exploring the knowledge base. *Research policy*, 41(7), 1132-1153.
- Fagerberg, J., & Verspagen, B. (2009). Innovation studies: The emerging structure of a new scientific field. *Research Policy*, 38(2), 218-233.
- Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Fiva, J. H., Sørensen, R. J., & Hagen, T. P. (2014). *Kommunal organisering: Effektivitet, styring og demokrati* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fleming, C., & Jussim, L. (1996). Self-fulfilling prophecies and the maintenance of social stereotypes: The role of dyadic interactions and social forces. I C. N. Macrae, C. Stangor & M. Hewstone (Red.), *Stereotypes and stereotyping* (s. 161-192). New York: Guilford press.
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og magt*. København: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. I W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Red.), *The new institutionalism in organizational analysis* (s. 232-267). Chicago: University of Chicago press.
- Fuglsang, L., & Rønning, R. (2014a). Conclusion: Public service sector innovation in context. I B. Enquist, L. Fuglsang & R. Rønning (Red.), *Framing innovation in public service sectors* (s. 218-233). New York: Routledge.
- Fuglsang, L., & Rønning, R. (2014b). Introduction: Framing innovation in public service sectors. A contextual approach. I B. Enquist, L. Fuglsang & R. Rønning (Red.), *Framing innovation in public service sectors* (s. 1-17). New York: Routledge.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66(s1), 66-75.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.

- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Geißel, B. (2012). Democratic innovations: Theoretical and empirical challenges of evaluation. I B. Geißel & K. Newton (Red.), *Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise* (s. 209-214). London: Routledge.
- Geißel, B. (2013). Introduction: On the evaluation of participatory innovations - a preliminary framework. I B. Geißel & M. Joas (Red.), *Participatory democratic innovations in Europe: Improving the quality of democracy?* (s. 9-32). Opladen: Barbara Budrich.
- Geißel, B. (2016). Should participatory opportunities be a component of democratic quality? The role of citizen views in resolving a conceptual controversy. *International Political Science Review*, 37(5), 656-665.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). Is there a (viable) crucial-case method? *Comparative Political Studies*, 40(3), 231-253.
- Gerring, J. (2017). *Case study research: Principles and practices* (2. utg.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gjertsen, A., Frisvoll, S., Brobakk, J., Gustavsen, A., Lindeløv, B., & Sivertsvik, R. (2017). *Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser*. (NF-RAPPORT nr. 9/17). Bodø: Nordlandsforskning.
- Gobo, G. (2004). Sampling, representativeness and generalizability. I C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium & D. Silverman (Red.), *Qualitative research practice* (s. 435-456). London: Sage.
- Godin, B. (2013). *The unintended consequences of innovation studies*. Paper presentert på EU-SPRI, Madrid.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems* (1. utg.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Guribye, E. (2016). *Mot 'Kommune 3.0'. Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal*. (FoU-rapport nr. 3/2016). Kristiansand: Agderforskning.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: Lifeworld and system. A critique of functionalist reason* (Vol. 2). London: Heinemann.

- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J., & McCarthy, T. (1977). Hannah Arendt's communications concept of power. *Social Research*, 44(1), 3-24.
- Haga, G., Leirset, E., & Lillestøl, Ø. (2014). Kommunestyre og lokaldemokrati: En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- Hagen, T. P. (1989). "Ombud" eller konsernledelse? *Undervegsrapport frå frikommuneforsøket med "fylkesregjering" i Hedmark fylkeskommune*. (NIBR-notat nr. 1989:103). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hancké, B. (2009). *Intelligent research design: A guide for beginning researchers in the social sciences*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J. (2008). The innovation landscape for public service organizations. I J. Hartley, C. Donaldson, C. Skelcher & M. Wallace (Red.), *Managing to improve public services* (s. 197-216). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartley, J. (2012). Public and private features of innovation. I S. Osborne & L. Brown (Red.), *Handbook of innovation and change in public sector service* (s. 44-59). London: Sage.
- Hartley, J., & Benington, J. (2011). Political leadership. I A. Bryman, D. Collinson, K. Grint, B. Jackson & M. Uhl-Bien (Red.), *The SAGE handbook of leadership* (s. 201-212). Los Angeles: Sage.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.
- Hartley, J., & Torfing, J. (2016). Innovation. I C. K. Ansell & J. Torfing (Red.), *Handbook on theories of governance* (s. 236-244). Cheltenham: Edward Elgar.
- Haug, A. V. (2014). Innovasjonsteori og fremveksten av digital forvaltning. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (s. 153-175). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hendriks, F., & Karsten, N. (2014). Theory of democratic leadership. I R. Rhodes & P. t. Hart (Red.), *The Oxford handbook of political leadership* (s. 41-56). Oxford: Oxford University Press.

- Henriksen, L. S. (2011). Frivilligt sosialt arbeid i nye (politiske) omgivelser. *Social Politik*(5), 10-17.
- Hernes, G. (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hertting, N., & Kugelberg, C. (2018). Representative democracy and the problem of institutionalizing local participatory governance. I N. Hertting & C. Kugelberg (Red.), *Local participatory governance and representative democracy: Institutional dilemmas in European cities* (s. 1-17). New York: Routledge.
- Hodgson, G. M. (2006). Economics and institutions. *Journal of Economic Issues*, XL(I), 1-25.
- Holmen, A. K. T., & Ringholm, T. (2019). Hva skjer i "møterommet"? I T. Ringholm & A. K. T. Holmen (Red.), *Innovasjon møter kommune* (s. 227-242). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358.
- Høyrup, S. (2012). Medarbejderdrevet innovation belyst ud fra et læringsperspektiv. I M. Bendixen & N. C. M. Nickelsen (Red.), *Innovationspsykologi* (s. 73-102). København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Jacobsen, D. I. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt: en studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner*. Ph.d. , Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007a). Public values an inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007b). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Kane, J., & Patapan, H. (2012). *The democratic leader: How democracy defines, empowers and limits its leaders*. Oxford: Oxford University Press.
- Karlsson, J., Skåln, P., & Sundström, E. (2014). How front-line employees nurture service innovation through co-creation with their customers: A case study of public health care. I B. Enquist, L. Fuglsang & R. Rønning (Red.), *Framing innovation in public service sectors* (s. 18.40). New York: Routledge.
- Karlsson, M. (2012). Participatory initiatives and political representation: The case of local councillors in Sweden. *Local Government Studies*, 38(6), 795-815.

- Keohane, N. O. (2014). Western political thought. I R. A. Rhodes & P. t. Hart (Red.), *The Oxford handbook of political leadership* (s. 25-40). Oxford: Oxford University Press.
- Kjellberg, F. (1995). The changing values of local government. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540(1), 40-50.
- Kjørup, S. (2001). Den ubegrundede skepsis. *Sosiologi i dag*, 31(2), 5-22.
- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M., & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning: Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: NIBR.
- Klausen, K. K. (2013). Political leadership: Future challenges. I T. Busch, A. Heichlinger, E. Johnsen, K. Klaudi Klausen, A. Murdock & J. O. Vanebo (Red.), *Public management in the twenty-first century: Trends, ideas and practices* (s. 288-297). Oslo: Universitetsforlaget.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. (2000). Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers. *Public Administration*, 78(2), 365-387.
- Koch, P., & Hauknes, J. (2005). *On innovation in the public sector*. Oslo: NIFU STEP.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Koskela-Huotari, K., Edvardsson, B., Jonas, J. M., Sörhammar, D., & Witell, L. (2016). Innovation in service ecosystems: Breaking, making, and maintaining institutionalized rules of resource integration. *Journal of Business Research*, 69(8), 2964-2971.
- KS. (2015a). *Hvordan ser innovasjonspolitikeren ut?* Hentet fra www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/innovasjonspolitikeren/
- KS (2015b). *Tillit* (KS folkevalgtprogram 2015-2019). Oslo.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Langergaard, L. L. (2011). *Innovating the publicness of the public sector: A critical, philosophical discussion of public sector innovation*. Ph.d., Roskilde University, Institute for Communication, Business and Information Technologies, Roskilde.
- Langergaard, L. L. (2014). User-driven innovation and the role of the citizen: A citizen, a customer, or a human being? I B. Enquist, L. Fuglsang & R. Rønning (Red.), *Framing innovation in public service sectors* (s. 63-84). New York: Routledge.
- Langergaard, L. L., & Carstensen, H. V. (2014). Democracy innovation and public authorities: Learning from the Danish ministry of taxation. *The Innovation Journal-Public Sector Innovation Journal*, 19(1), 1-21.

- Larsen, H. O. (2001). Rollebegrepet i studiet av politisk lederskap. I A. Offerdal, J. Aars, H. O. Larsen & A. L. Fimreite (Red.), *Lekmannsstyre under press: Festskrift til Audun Offerdal* (s. 157-172). Oslo: Kommuneforlaget.
- Lees-Marshment, J. (2015). *Deliberative political leadership and the ministry of public input*. London: Palgrave.
- Liu, J. H., & Hilton, D. J. (2005). How the past weighs on the present: Social representations of history and their role in identity politics. *British Journal of Social Psychology*, 44(4), 537-556.
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view* (2. utg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lundvall, B.-Å. (2011). Økonomisk innovationsteori: Fra iværksættere til innovations-systemer. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (s. 41-58). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lønning, D. J. (2015). Permanence or change: What makes the world tick? *Journal of Human Values*, 21(1), 37-47.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Martin, B. R. (2013). *Twenty challenges for innovation studies* (Working Paper nr. 443). University of Cambridge: Centre for Business Research.
- Mattijssen, T. J., Behagel, J. H., & Buijs, A. E. (2015). How democratic innovations realise democratic goods. Two case studies of area committees in the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(6), 997-1014.
- Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press.
- Meijer, A., Van der Veer, R., Faber, A., & Penning de Vries, J. (2017). Political innovation as ideal and strategy: The case of aleatoric democracy in the city of Utrecht. *Public Management Review*, 19(1), 20-36.
- Meijer, A. J. (2014). From hero-innovators to distributed heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. *Public Management Review*, 16(2), 199-216.
- Meld. St. 26 (2014–2015). *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-2014-2015/id2409890/>

- Meld. St. 29 (2012–2013). *Morgendagens omsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20122013/id723252/>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, R. E., & Hammerschmid, G. (2006). Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 1000-1014.
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Michels, A. M. B. (2011). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-8523.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moses, J. W., & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing: Competing methodologies in social and political research* (2. utg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research*, 66(3), 745-758.
- Mouffe, C. (2000). *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Wien: Institute for Advanced Studies.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. Hentet fra https://media.nesta.org.uk/documents/ready_or_not.pdf
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. London: Cabinet Office.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public participation and collaborative governance. *Journal of social policy*, 33(2), 203-223.
- Newton, K. (2012). Curing the democratic malaise with democratic innovations. I B. Geißel & K. Newton (Red.), *Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise* (s. 3-20). London: Routledge.

- Norris, P. (2011). *Democratic deficit : Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 2003: 19. *Makt og demokrati*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>
- NOU 2011: 11. *Innovasjon i omsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-11/id646812/>
- Nyseth, T., & Ringholm, T. (2018). Medvirkning i demokratiske spenningsfelt. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008. En lov for vår tid?* (s. 259-275). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nyseth, T., Ringholm, T., & Agger, A. (2019). Innovative forms of citizen participation at the fringe of the formal planning system. *Urban Planning*, 4(1), 7-18.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Offerdal, A. (2003). Politisk deltakelse: Er den så nøye da? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(3), 360-376.
- Offerdal, A., & Aars, J. (2000a). Kommunene og det lokale demokratiet i en omstillingsfase. I A. Offerdal & J. Aars (Red.), *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer: Aktuelle forskningsbidrag* (s. 9-17). Oslo: Kommuneforlaget.
- Offerdal, A., & Aars, J. (2000b). Status og utfordringer. I A. Offerdal & J. Aars (Red.), *Lokaldemokratiet : status og utfordringer : aktuelle forskningsbidrag* (s. 204-214). Oslo: Kommuneforlaget.
- Olsen, J. P. (2004). *Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk* (Working papers nr. 4). Oslo: Arena, Centre for European Studies, UiO.
- Olsen, J. P. (2015). Utfordringer for skandinavisk demokrati og statsvitenskap. *Statsvetenskaplig tidsskrift*, 117(2), 281-299.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public service delivery in the UK: The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2001). *The future of governing: Four emerging models* (2. utg.). Lawrence: University Press of Kansas.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan.

- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), 251-267.
- Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public administration review*, 72(3), 409-417.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University press.
- Ragin, C. C. (1992). "Casing" and the process of social inquiry. I C. C. Ragin & H. S. Becker (Red.), *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (s. 217-226). New York: Cambridge University Press.
- Ragin, C. C., & Amoroso, L. M. (2011). *Constructing social research : The unity and diversity of method* (2. utg.). Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Repstad, P. (1984). *Fra ilden til asken: En studie i religiøs passivisering*. Stavanger: Universitetsforlaget.
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Ringholm, T. (2004). *Demokrati på dugnad: En studie av ti problemløsningsprosesser i norske lokalutvalg*. Dr. polit., Universitetet i Tromsø.
- Ringholm, T., & Holmen, A. K. T. (2019). Innovasjon i møtet mellom idé og institusjon. I T. Ringholm & A. K. T. Holmen (Red.), *Innovasjon møter kommune* (s. 13-30). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ringholm, T., & Nyseth, T. (2018). Medvirkning IG. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008 - fungerer loven etter intensjonene?* (s. 317-332). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringholm, T., Nyseth, T., & Hanssen, G. S. (2018). Participation according to the law? The research-based knowledge on citizen participation in Norwegian municipal planning. *European Journal of Spatial Development*, 67, 1-20.
- Ringkjøb, H.-E., & Aars, J. (2008). *Får vi også vere med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk* (Notat nr. 3). Bergen: Rokkansenteret.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 4(2), 155-169.
- Rose, L. E. (2014). Demokratiteori - forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det Kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3 utg., s. 19-50). Bergen: Fagbokforlaget.

- Rothstein, B. (2009). Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government. *American Behavioral Scientist*, 53(3), 311-330.
- Rutgers, M. R. (2015). As good as it gets? On the meaning of public value in the study of policy and management. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 29-45.
- Ryan, R. (2014). Innovative citizen involvement for creating public value in local government. *Journal of African & Asian Local Government Studies*, 3(1), 35-51.
- Røiseland, A. (2019). Politisk lederskap som arena for innovasjon. I T. Ringholm & A. K. T. Holmen (Red.), *Innovasjon møter kommune* (s. 31-48). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). Interactive–or counteractive–governance? Lessons learned about citizen participation and political leadership. I J. Edelenbos & I. van Meerkerk (Red.), *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance* (s. 120-145). Cheltenham: Edward Elgar.
- Rønning, R. (2014). The diffusion of innovation: A question of power IB. Enquist, L. Fuglsang & R. Rønning (Red.), *Framing innovation in public service sectors* (s. 201-217). New York: Routledge.
- Rønning, R. (2017). Innovation and the creation of public value. I N. Veggeland (Red.), *Administrative strategies of our time* (s. 69-94). New York: Nova Science Publishers.
- Rønning, R., Knutagård, M., Heule, C., & Swärd, H. (2013). *Innovationer i velfärden: Möjligheter och begränsningar*. Stockholm: Liber.
- Rønning, R., & Lesjø, J. H. (2015). *Vårt politiske Norge : En innføring i stats- og kommunalkunnskap* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røste, R. (2014). Coevolution and innovations in governance: A case study of the new public service system for electric vehicles in Oslo. I B. Enquist, L. Fuglsang & R. Rønning (Red.), *Framing innovation in public service sectors* (s. 187-200). New York: Routledge.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2010). Managementtrender. *Praktisk økonomi & finans*(03), 61-72.
- Saglie, J., Winsvold, M., & Blåka, S. (2016). Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet: I eller mellom valg? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 31(01), 59-81.

- Schumpeter, J. A. (1943/1976). *Capitalism, socialism and democracy* (5. utg.). London: Allen & Unwin.
- Schumpeter, J. A. (1934/1983). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Seip, A.-L. (1994). *Veiene til velferdsstaten: Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal.
- Selstad, T. (2012). Kommune-Norge 2037. *Plan*, 2, 24-31.
- Sharpe, L. J. (1970). Theories and values of local government. *Political studies*, 18(2), 153-174.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Skjervheim, H. (1996). *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Aschehoug.
- Smith, G. (2005). *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*. Hentet fra http://www.accountabilityindia.in/sites/default/files/document-library/58_1236485109.pdf
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Speer, J. (2012). Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? *World Development*, 40(12), 2379-2398.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2009). Institutional change in advanced political economies. I B. Hancké (Red.), *Debating varieties of capitalism: A reader* (s. 95-134). Oxford: Oxford University Press.
- Sønderskov, M. (2019a). Do local politicians really want collaborative governance? *International Journal of Public Sector Management*, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2017-0271>.
- Sønderskov, M. (2019b). «Innovasjonspolitikeren»: Betingelser for en interaktiv politikerrolle. I T. Ringholm & A. K. T. Holmen (Red.), *Innovasjon møter kommune* (s. 49-66). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sørensen, E. (2003). Netværksdemokrati i byen. *Kommunal økonomi och politik*, 7(1), 7-24.

- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance (Denmark). *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E. (2012). Governance and innovation in the public sector. I D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford Handbook of Governance* (s. 215-227). Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, E. (2016a). Enhancing policy innovation by redesigning representative democracy. *Policy & Politics*, 44(2), 155-170.
- Sørensen, E. (2016b). The role of elected politicians in collaborative policy innovation. I J. Torfing & P. Triantafyllou (Red.), *Enhancing public innovation by transforming public governance* (s. 178-196). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, E. (2017a). *Interactive political leadership: The role of politicians in the age of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, E. (2017b). Political innovations: Innovations in political institutions, processes and outputs. *Public Management Review*, 19(1), 1-19.
- Sørensen, E., & Agger, A. (2014). Samarbejdsdrevet politikinnovation i praksis: Udfordringer og muligheder. I P. Aagaard, E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis* (s. 153-174). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011a). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011b). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (s. 19-40). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance. I J. Edelenbos & I. Mvan Meerkerk (Red.), *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance* (s. 444-466). Cheltenham: Edward Elgar
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2018a). The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. *Public Administration*, 96(2), 302-317.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2018b). Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. *Public Management Review*, 1-21. doi: 10.1080/14719037.2018.1559342

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2018c). Governance on a bumpy road from enfant terrible to mature paradigm. *Critical Policy Studies*, 12(3), 350-359.
- Sørensen, E., Torfing, J., Winsvold, M., & Røiseland, A. (2017). *En ny politisk arbeidsform?: Evaluering av oppgaveutvalg i Svelvik kommune våren 2017*. Hentet fra <https://www.svelvik.kommune.no/contentassets/9d7a86a7170643b4a9653f541da54633/rapport-folgeforskning-oppgaveutvalg-i-svelvik.pdf>
- Sørensen, E., & Triantafillou, P. (2013). The politics of self-governance: An introduction. I E. Sørensen & P. Triantafillou (Red.), *The politics of self-governance* (s. 1-24). Farnham: Ashgate Publishing.
- Talpin, J. (2012). When democratic innovations let the people decide. An evaluation of co-governance experiments. I B. Geißel & K. Newton (Red.), *Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise* (s. 184-206). London: Routledge.
- Teigen, H., Aarsæther, N., & Ringholm, T. (2013). Innovatør frå alders tid. I H. Teigen, N. Aarsæther & T. Ringholm (Red.), *Innovative kommuner* (s. 15-30). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 99-129). Los Angeles: Sage.
- Tjerbo, T., & Hansen, T. (2005). Individualisme, sosial kapital og politisk deltakelse. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 21(01), 29-51.
- Torfing, J. (2011). Teorier om offentlig administration og styring: Fra stillestående bureaukrati til samarbejdsdrevet innovation. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (s. 117-138). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Torfing, J. (2012). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(1), 27-47.
- Torfing, J., Peters, G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfing, J., & Ricard, L. M. (2017). Innovation. I J. Torfing & P. Triantafillou (Red.), *New public governance på dansk* (s. 233-252). København: Akademisk Forlag.
- Torfing, J., Sørensen, E., & Aagaard, P. (2014). Samarbejdsdrevet innovation i praksis: En introduktion. I P. Aagaard, E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis* (s. 15-36). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016a). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat & styring*, 26(1), 10-14.
- Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016b). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 1-31.
- Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer: Hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?* Ph.d., Roskilde Universitet, Roskilde.
- Tucker, R. C. (1995). *Politics as Leadership* (Rev. utg.). Columbia: University of Missouri Press.
- Vabo, S. I. (2000). New organisational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzling role for local politicians? *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 343-372.
- Vabo, S. I. (2002a). *Koordinering og politisk styring: En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner = Co-ordination and governance: Studying new organisational solutions in Norwegian local governments*. Ph.d. , Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo Unipub, Oslo.
- Vabo, S. I. (2002b). Tid for nytt hamskifte? En diskusjon av nye utfordringer for de folkevalgtes rolle i kommuner. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*(4), 309-331.
- Vabo, S. I. (2014a). *Kriterier for god kommunestruktur: Sluttrapport fra ekspertutvalg*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Vabo, S. I. (2014b). Velferdens organisering - mellom styring, ledelse og læring. I M. Vabø & S. I. Vabo (Red.), *Velferdens organisering* (s. 175-198). Oslo: Universitetsforlaget.
- Vabo, S. I., & Stigen, I. M. (2003). Moteslaveri, interesser og behov: En analyse av utberedelsen av 'moderne' organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske organisasjonsstudier*, 6(1), 48-88.
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & de Graaf, G. (2015). From galaxies to universe. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13-28.
- Van Reybrouck, D. (2014). *Mot valg: Til forsvar for demokratiet*. Oslo: Font forlag.
- Vargo, S., & Lusch, R. (2016). Institutions and axioms: An extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 44(1), 5-23.
- Vik, M. L., & Refstie, H. (2014). Medvirkning, makt og avmakt i planlegging–Norge og Malawi. *Kart og Plan*, 107(4), 280-290.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur: En innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: SEEK.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.
- Wagenaar, H. (2016). Democratic transfer: Everyday neoliberalism, hegemony and the prospects of democratic renewal. I J. Edelenbos & I. van Meerkerk (Red.), *Critical reflections on interactive governance : Self-organization and participation in public governance* (s. 93-119). Cheltenham: Edward Elgar
- Waldorff, S. B., Sørensen, E., & Petersen, A. (2014). Samarbejdsdrevet politikinnovation i Det Etske Råd: En succes der ikke bliver gentaget. . I P. Aagaard, E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis* (s. 71-92). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical policy studies*, 3(1), 3-13.
- Willumsen, T., Bråtå, H. O., Higdem, U., Lesjø, J. H., & Ringholm, T. (2019). Ordførerroller i kommunale innovasjonssystemer. I T. Ringholm & A. K. T. Holmen (Red.), *Innovasjon møter kommune* (s. 67-82). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Windrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. I P. Windrum & P. M. Koch (Red.), *Innovation in public sector services: Entrepreneurship, creativity and management* (s. 3-20). Cheltenham: Edward Elgar
- Winsvold, M. (2013). *Strategier for god lokaldemokratisk styring: Veier til god lokaldemokratisk styring* (NIBR-rapport nr. 2013:24). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and method* (3 ed.). London: Sage.
- Østerud, Ø., Engelstad, F., & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Åström, J., Jonsson, M. E., & Karlsson, M. (2017). Democratic Innovations: Reinforcing or Changing Perceptions of Trust? *International Journal of Public Administration*, 40(7), 575-587.

Vedlegg

Vedlegg 1: Tilbakemelding fra NSD

Vedlegg 2: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Vedlegg 3: Intervjuguide (kartleggingsintervju)

Vedlegg 4: Intervjuguide (oppfølgingsintervju)

Vedlegg 5: Orientering om bi-veileders rolle

Vedlegg 6: Refleksjonsnotater

Vedlegg 1: Tilbakemelding fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hørfagres gate 29
N-5017 Bergen
Norway
Tlf: +47 55 58 21 17
Fak: +47 55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org nr: 985 321 894

Mette Sønderskov
Senter for innovasjon i tjenesteyting Høgskolen i Lillehammer
Postboks 952
2604 LILLEHAMMER

Vår dato: 18.06.2015

Vår ref: 43789 / 3 / AMS

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 17.06.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

43789	<i>Lokalpolitikeres rolle i styringen av innovative og demokratiske prosesser. En studie av politisk innovasjon i en norsk kommunekontekst.</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Lillehammer, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Mette Sønderskov</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldepikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 11.01.2018, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Anne-Mette Somby

Kontaktperson: Anne-Mette Somby tlf. 55 58 24 10

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontoret / Ostret Offices

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tlf: +47 22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7991 Trondheim. Tlf: +47 73 59 19 07. lynn.waarsaeth@ntnu.no
TRONHØJ: NSD, SVU, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tlf: +47 77 64 43 36. medmar@svu.ut.no



Formålet med dette ph.d.-prosjektet er å kartlegge mulighetene for å engasjere kommunestyret i innovasjonsarbeidet som gjøres. Kan lokalpolitikernes rolle styrkes ved hjelp av nye arbeidsformer knyttet til politiske beslutningsprosesser, og vil dette ha virkninger på kommunen som lokalpolitisk arena? Fokus blir hovedsakelig på de folkevalgte rolle, rutiner for beslutninger, muligheter for borgerinndragelse og samarbeidsdrevet innovasjon.

Ifølge prosjektmeldingen skal utvalget informeres muntlig om prosjektet og samtykke til deltakelse. For å tilfredsstille kravet om et informert samtykke etter loven, må utvalget informeres om følgende:

- hvilken institusjon som er ansvarlig
- prosjektets formål / problemstilling
- hvilke metoder som skal benyttes for datainnsamling
- hvilke typer opplysninger som samles inn
- at opplysningene behandles konfidensielt og hvem som vil ha tilgang
- at det er frivillig å delta og at man kan trekke seg når som helst uten begrunnelse
- dato for forventet prosjektslutt
- at data anonymiseres ved prosjektslutt
- hvorvidt enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven
- kontaktopplysninger til forsker, eller student/veileder.

Det kan behandles sensitive personopplysninger om etnisk bakgrunn og/eller politisk/filosofisk/religiøs oppfatning, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8 a.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Høgskolen i Lillehammer sine interne rutiner for datasikkerhet.

Forventet prosjektslutt er 11.01.2018. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lyd-/bilde- og videoopptak

Vedlegg 2: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

*”Lokalpolitikeres rolle i styringen av innovative og demokratiske prosesser.
En studie av politisk innovasjon i en norsk kommunekontekst”*

Bakgrunn og formål

Formålet med denne ph.d.-studien er å belyse hvordan de folkevalgte opplever behovet og betingelsene for politisk/demokratiske innovasjon i norske kommuner. Studien blir gjennomført av en stipendiat som er tatt opp på doktorgradsprogrammet «Innovasjon i tjenesteyting – offentlig og privat sektor» ved Høgskolen i Innlandet. Deltakende kommuner har selv meldt sin interesse for å delta i prosjektet, og før oppstart i 2015 ble det avholdt møte med formannskapet i gjeldende kommuner. Utvalget er trukket på bakgrunn av ønsket om å snakke med sentrale politikere og/eller administrativt ansatte.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Det blir brukt tre ulike typer datainnsamlingsmetoder; individuelle intervju, observasjon av politiske verksteder/seminarer og dokumentanalyse av offentlige dokumenter og/eller skriftlig materiell utarbeidet i forbindelse med gjennomførte seminarer. Intervjuene blir enten planlagt i samarbeid med administrasjonen i kommunene eller direkte med den det gjelder. Spørsmålene vil omhandle holdninger/erfaringer/opplevelser med det politiske arbeidet i kommunen, spesielt med fokus på innovasjon og de folkevalgtes rolle. Intervjuene varighet vil bli rundt 30-45 minutter, og det gjøres lydopptak som blir transkribert i etterkant.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er utelukkende stipendiat og hennes to veiledere som har tilgang til personopplysninger. Opplysningene blir oppbevart i et avlåst skap på Høgskolen i Innlandet. Alle opptak og dokumenter vil bli slettet og makulert ved prosjektets slutt. Dette gjelder også notater tatt i forbindelse med observasjoner, samt dokumentene som anvendes og analyseres i studien. Data blir anonymisert i doktorgradsavhandlingen slik at det ikke blir mulig å gjenkjenne deltakerne. Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.2018.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli slettet. Dersom du ikke ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med stipendiat Mette Sønderskov på tlf.nr. 47362548 eller e-post: mette.sonderskov@inn.no.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Vedlegg 3: Intervjuguide (kartleggingsintervju)

Innledning

- Takk for at du vil stille til intervju!
- Presentasjon av formålet med prosjektet
- Krav til samtykke (NSD).
- Har du noen spørsmål før vi starter?

Politikerrollen

- **1)** Hvor lenge har du vært med i kommunalpolitikken/ kommunestyret nå?
- **2)** Stiller du til valg for neste periode?
- **3)** Hvorfor engasjerte du deg i lokalpolitikken? (de viktigste grunnene)
- **4)** Hvis fortsette: Hva er det som motiverer deg til å fortsette?
- **5)** Hvilke saker har opptatt deg mest i siste periode?
 - o (Noter enkeltsaker og spør gjerne hvorfor)
- **6)** Hvis fortsette: Hvilke politiske merkesaker går du og ditt parti til valg på høsten 2015?
 - o Hvorfor nettopp disse sakene (eller temaene)?
- **7)** Hvor mye tid vil du anslå at du bruker på politisk arbeid i løpet av en måned:
 - o a) Til arbeidet i formannskap/kommunestyre direkte
 - o b) Totalt (interessegrupper, aksjoner mv.)
- **8)** Hva synes du om saksmengden (formannskap/kommunestyre)?
- **9)** Hva vurderer du er de største utfordringene du står over for som lokalpolitiker i dag?
- **10)** Hva synes du er mest meningsfylt ved arbeidet ditt som politiker?
 - o a) I formannskap/ kommunestyre/ utvalg
 - o b) Totalt sett?
- **11)** Er det sider ved arbeidet i formannskap/kommunestyre du opplever som lite meningsfylt?
- **12)** Synes du at lokalpolitikkerne har nok beslutningsmyndighet i dag
 - o i forhold til staten?
 - o i forhold til administrasjonen?
 - o (Be om eksempler – hvorfor/hvordan)
- **13)** Hvordan opplever du arbeidsdelingen mellom politikkerne og administrasjonen?

- (Be gjerne om eksemplifisering og begrunnelse)
- **14)** Får du den hjelpen du ønsker fra administrasjonen?
- **15)** Syns du at du får tilstrekkelig informasjon om sakene du skal ta beslutninger om?
- **16)** Syns du noen ganger at du får lite tid til å sette deg inn i sakene?
- **17)** Er det oppgaver du ønsker at formannskap/kommunestyret kunne engasjere seg mer i?
- 18)** Ønsker du endringer for arbeidet i kommunestyret i neste periode?
 - Hvis ja: Hvilke?
- **19)** Har du konkrete forslag til hvordan arbeidet kunne legges om?
- **20)** Hvilke egenskaper mener du det er viktig at en god lokalpolitiker har?

Politikkutvikling

- **21)** Hvordan blir du oftest oppmerksom på saker i lokalsamfunnet som du seinere ønsker å ta opp?
- **22)** Gjennom hvilke kanaler (eller på hvilke måter) kommuniserer du mest med:
 - a) Velgerne
 - b) Partikolleger
 - c) Administrasjonen
 - d) Andre partier
- **23)** Samarbeider du mye med andre relevante aktører for å skaffe politisk innflytelse?
- **24)** Er det saker (arbeidsoppgaver) i kommunen du mener best kan løses sammen med andre aktører (organisasjoner/næringsliv)?
 - Hvis ja: Hvilke?
- **25)** Har det vært noen endringer i det politiske arbeidet i løpet av den perioden som nå har gått? (arbeidsformer, rutiner, samarbeid med andre aktører mv.)
 - (Be om konkretisering)
- **26)** Vurderer du at det er rom for kreativ nytenkning i formannskap/kommunestyret når det gjelder:
 - a) Arbeidsformer
 - b) Visjoner
 - c) Strategier
 - d) Konkrete tjenestetilbud
- **27)** Når du ser tilbake på fireårsperioden din: Vil du si at du har vært opptatt av innovasjon? På hvilken måte da?

- **28)** Har du noen tanker om hvordan en kan få til mer nytenkning og omstilling i kommunen?

Lokaldemokratiet som politisk arena

- **29)** Hva kjennetegner etter din mening kommuner med god styring?
- **30)** Hvilke forventninger opplever du at innbyggerne har til deg som folkevalgt lokalpolitiker?
- **31)** Hvilke forventninger opplever du at innbyggerne har til kommunen som politisk organisasjon?
- **32)** Har innbyggergrupper/ lokale organisasjoner tatt kontakt med deg for at du skal ta opp politiske saker?
 - o Hvis ja: Har du eksempler?
- **33)** Har du tatt kontakt med innbyggergrupper/ lokale organisasjoner for å få støtte på politiske saker?
 - o Hvis ja: Har du eksempler
- **34)** I Danmark er det gjort forsøk med direkte demokrati hvor det skapes politikk sammen med innbyggerne (åpne politiske utvalg, dialogkonferanser, borgertoppmøter mv.). Er dette noe du mener er ønskelig (og mulig?) i din kommune?
- **35)** Bør politikerne ta mer initiativ til slik direkte innbyggerinvolvering?
- **36)** Er det noe av arbeidet i de formelle politiske organene du mener kan/ bør reduseres?
- **37)** Har du en visjon for hvordan du vil x (din kommune) skal være
 - o Som politisk beslutningsenhet? Som tjenesteleverandør? Andre områder?

Avslutning

- **39)** Er det noe du ønsker å tilføye, eller noe du mener jeg har glemt å komme inn på?
- **40)** Kan jeg kontakte deg igjen hvis jeg får behov for utdypninger i forhold til spørsmål og svar?

Vedlegg 4: Intervjuguide (oppfølgingsintervju)

I 2015 hadde formannskapet et uttalt ønske om å jobbe aktivt med politisk innovasjon gjennom deltakelse i et prosjekt i samarbeid med Høgskolen i Lillehammer.

- **1) Hva har skjedd (eller ikke)? Og hvorfor?**
 - o Arbeidsbetingelser? Innovasjonskultur?
 - o Har det vært motstand mot det?
- **2) Har du noen synspunkter på måten prosjektet/arbeidet ble styrt/ledet på?**
 - o Egen rolle/innsats?
 - o Andres rolle/innsats?
 - o Konkrete omstendigheter/hendelser?
 - o Noe som kunne vært gjort annerledes?
- **3) Begrunnelser for at bestemte tiltak ble satt i gang?**
 - o Hvordan fungerte det avholdte kommunestyreseminaret?
 - o Andre tiltak knyttet til temaet?
- **4) Begrunnelser for planlagte tiltak i fremtiden?**
 - o Hva er hensikten – hva ønskes oppnådd?

På den offentlige innovasjonsdagsordenen fremheves ofte potensialet for å styrke innovasjonskapasiteten ved å trekke inn flere stemmer og legge til rette for tidligere og mer direkte innbyggermedvirkning og -deltakelse i kommunalpolitiske prosesser. Blant annet for å gi borgerne en større rolle i utformingen av lokalsamfunnet.

- **5) Mener dere at innbyggere, utover de som er politisk valgte i dag, bør trekkes inn i politiske beslutningsprosesser?**
 - o Tanker om innbyggernes motivasjon? Ressurser? Evner?
 - o Nevnes kun rutinemessig deltakelse i planprosesser osv. – eller har de andre tanker?
- **6) Hvordan tenker dere at politisk medvirkning kan foregå?**
 - o Hvor? Hvem? Form? Innhold? Grad av innflytelse?
- **7) Har det vært prøvd ut noen konkrete tiltak for å gi innbyggerne mer direkte innflytelse på beslutninger som påvirker dem her i kommunen?**

- Eller har dere planer om å gjøre dette (jf. innholdet på seminarene)?
- **8) Mener dere at det er nødvendig med forandring på dette området?**
 - Og hva skal denne forandringen eventuelt gå ut på?
- **9) Evt. annen oppfølging fra tidligere intervju/observasjon**

Til sist

- **10) Syns dere at kommunen jobber aktivt med innovasjon?**
 - På hvilken måte (innovasjonstenkemåte)?
 - Hvilken rolle har politikerne i dette arbeidet?
 - Kunne de folkevalgte hatt en annen rolle?

Vedlegg 5: Orientering om bi-veileders rolle

Fageksperten har hatt en rolle som veileder for meg, noe som har vært tatt opp til diskusjon flere ganger underveis i ph.d.-perioden: Hvorvidt det å være fasilitatorstøtte for kommunene er forenelig med veilederrollen med tanke på mulige påvirkninger en konsulent kan ha på prosessene. Denne problemstillingen førte helt i starten av doktorgradsarbeidet (i løpet av det første halvåret) til at vedkommende gikk fra å være hovedveileder til å bli bi-veileder. Den nye hovedveilederen har på ingen måte vært involvert i prosessene i kommunene, og har dermed kunnet veilede meg på et rent faglig og teoretisk plan med selve oppgaveskrivingen. Mens bi-veileder, med sin kjennskap til utvalgets kommuner og innsikt i prosessene, har gitt meg en annen form for veiledning som i større grad har omhandlet generelle utfordringer knyttet til forskningsdesign og metoder, inntrykk og erfaringer fra feltet som har påvirket teoretiske perspektiver samt overordnede temaer og problemstillinger.

Det har også vært en diskusjon om bi-veilederrollen kan være problematisk med tanke på den mulige påvirkningen han har på prosessene. Men, som beskrevet i avhandlingen, har han ikke vært involvert på andre måter enn å ha bidratt med inspirasjon og kunnskap (gjennom muntlige innlegg) på et antall seminarer, og det har aldri vært meningen at han skulle lede eller styre videre prosesser i kommunene. Avtalen var at han kun skulle gi de folkevalgte opplæring og innsikt i temaet, slik at de kunne få bedre grunnlag til selv å ta stilling til om eller hva de eventuelt ønsker å prøve ut i fremtiden. Det dreier seg med andre ord ikke om intervensjonsforskning, og fageksperten har ikke hatt noe ansvar for det som skjedde i utvalgets kommuner utover seminarene. Den eventuelle påvirkningen handler derfor utelukkende om kommunikasjonen med aktørene, innholdet/formen på muntlige innlegg og tilstedeværelsen som deltakende observatør. En slik dobbeltrolle kan være problematisk dersom det hindrer meg i å reflektere og skrive om vedkommende. Men det har vært snakket åpent om disse problemstillingene hele veien, og jeg føler meg trygg på at kritikk ikke blir oppfattet som et personlig angrep. At det har oppstått misforståelser i kommunikasjonen med kommunene er ikke noe som kan tilskrives hverken den ene eller den andre parten – men fageksperten må likevel inkluderes som en av flere mulige forklaringer på utfall og i konklusjoner.

Vedlegg 6: Refleksjonsnotater

Da jeg startet opp som stipendiat, fikk jeg på en måte et ferdig prosjekt i hendene. I hvert fall trodde jeg at det langt på vei allerede var planlagt et formelt prosjektforløp med tre norske kommuner – og prosjektet ble beskrevet som en nasjonal pilot. Det skulle opprettes en ressursgruppe bestående av representanter fra kommunene, en representant fra KS, fageeksperten og jeg (som følgeforsker). Tanken var at det skulle gjennomføres jevnlig innovasjonsverksteder, hvor målet i starten var å gi kommunene hjelp til å finne nye arbeidsformer – og deretter bli «en kvalitativ analyse av konkrete politikikutviklingsprosesser, for å undersøke hvordan det kan jobbes med å utvikle nye politiske løsninger på et valgt problem eller en utfordring som har strategisk betydning for kommunen». Denne formuleringen er hentet fra den opprinnelige prosjektbeskrivelsen ved søknad om opptak til ph.d.-programmet. Jeg var klar over at det endelige forskningsdesignet ikke kunne fastlegges på daværende tidspunkt, men jeg hadde visse forventninger om at jeg skulle forske på konkrete prosesser. Dette var det metodiske utgangspunktet.

Underveis utviklet det seg i en annen retning. Etter formøtene og kartleggingsintervjuene skjedde det lite, noe som først ble forklart med henvisning til kommunevalget i september 2015. Etersom jeg selv måtte ut i foreldrepermisjon i desember samme år, mistet jeg den daglige kontakten til fageeksperten – ham som hadde hovedansvaret for dialogen med kommunene. Vi hadde imidlertid kontakt på e-post, der jeg ble oppdatert om at det hadde vært avholdt en opplæringsdag i pendlerkommunen i februar 2016. Og jeg fikk i permisjonstiden mulighet for å delta på den andre opplæringsdagen (april 2016) og det politiske seminaret i bykommunen (august 2016). Den planlagte ressursgruppen ble dog aldri opprettet, noe som sannsynligvis skyldes at kommunene hadde veldig ulike forventninger og ønsker som var vanskelig å forene i et samlet prosjekt. Da jeg kom tilbake i oktober 2016 ble jeg informert om at bygdekommunen hadde meldt seg ut. Samtidig som prosessene i de tre andre kommunene heller ikke hadde utviklet seg slik det var tenkt i utgangspunktet, noe som førte til at problemstillingen i avhandlingen ble endret. Inputene jeg fikk gjennom observasjoner av gjennomførte aktiviteter påvirket således også prosjektet til å ta en annen retning, og jeg endte opp med et annet prosjekt enn det jeg trodde når jeg startet.

Fageksperten sin oppgave var å være kontaktperson med kommunene, hjelpe med planleggingen av aktiviteter som fasilitatorstøtte (i form av å foreslå og/eller invitere inn fagpersoner/foredragsholdere), samt å holde muntlige innlegg/presentasjoner selv. Formålet med denne rollen var utelukkende å gi de folkevalgte mer kunnskap om innovasjon, samt idéer til nye måter å jobbe på gjennom økt innsikt i ulike temaer og forskning på feltet. Ikke å sette i gang (eller styre) nye, konkrete politiske arbeidsformer/prosesser, i og med at dette er noe kommunene selv må initiere og styre som politisk organ. På seminarene agerte fageksperten som deltakende observatør. Når det var gruppearbeid gikk han rundt og stilte spørsmål, og ble iblant trukket inn i diskusjonene som faglig ressurs.

Jeg selv tok bevisst en rolle som en mer tilbaketrukket observatør, noe som til tider kunne være utfordrende. Jeg hadde et ønske om å være «flue på veggen» – men dette medførte også at jeg følte meg litt ukomfortabel. Spesielt i situasjoner med gruppearbeid, der jeg på den ene siden følte behov for å gå rundt og høre hva de forskjellige gruppene pratet om, samtidig som det opplevdes som vanskelig å bryte opp når jeg først hadde satt meg et sted (kunne signalisere manglende interesse fra min side). Den fysiske avstanden til deltakerne var også noe jeg tenkte på: om jeg burde hilse på alle og sette meg ved bordet eller i stedet holde meg i bakgrunnen. Når jeg plasserte meg for langt unna fikk jeg ikke med meg hva som ble sagt, så derfor prøvde jeg å finne en løsning midt imellom. Det at vi var to til stede på avholdte seminarer/opplæringsdager gjorde det mulig å drøfte observasjonene (inntrykk, stemning, førstehåndtolknninger osv.) sammen på slutten av dagen.

Når det gjelder mine egne evner som fagperson og forsker, er dette noe jeg flere ganger har reflektert over. Jeg har ikke tidligere studert hverken statsvitenskap eller innovasjon, og jeg måtte derfor starte avhandlingsarbeidet med å sette meg inn i omfattende forskningsfelter gjennom å lese meg opp på veldig mye litteratur. Dette kan både ha visse fordeler og visse ulemper. For å starte med sistnevnte, er det klart at det er krevende å bevege seg inn på nye teoretiske områder – men jeg fant raskt ut at mye av litteraturen ligger tett opp av faglige retninger jeg hadde blitt kjent med tidligere gjennom et masterstudium i velferdsforvaltning.

Det tidspunktet jeg virkelig kjente på kroppen at jeg kunne lite fra før, var når jeg gjennomførte kartleggingsintervjuene i kommunene. Det var nervepirrende i begynnelsen, fordi jeg var redd for at politikerne skulle «avsløre meg» med hensyn til mine manglende kunnskaper om politikk og demokrati. Jeg følte meg f.eks. ikke tilstrekkelig trygg på praksisfeltet til å gå utenfor intervjuguiden og stille oppfølgingsspørsmål, noe som var en av grunnene til at jeg valgte en standardisert intervjumetode. Det viste seg heldigvis at læringskurven ble ekstrem bratt, og etter intervjurunden følte jeg meg mer trygg på egne innsikter og ferdigheter. Jeg opplevde det egentlig mer som en fordel ikke å være låst til bestemte teoretiske fagtradisjoner eller perspektiver, slik at jeg kunne ha en mer eksplorativ tilnærming til både tema, problemstillinger og teorier. Det gjorde at jeg i større grad valgte teoretisk rammeverk ut fra empiriske inntrykk jeg fikk underveis – frem for å «lete etter» empiriske inntrykk for å bekrefte teoretiske antakelser.

Jeg hadde heller ikke tidligere brukt intervju som metode, noe som også førte til en viss usikkerhet. Jeg synes at det var vanskelig å stille de riktige spørsmålene til informantene. For eksempel var jeg ute etter å finne ut hvilke holdninger de folkevalgte har til det å invitere borgerne inn i politikktutviklingsprosesser – men siden dette i liten grad blir gjort i dag, valgte jeg å henvise til Danmark. Jeg stilte spørsmålet: «I Danmark er det gjort forsøk med direkte demokrati hvor det skapes politikk sammen med innbyggerne i åpne politiske utvalg, dialogkonferanser, borgertoppmøter mv. Er dette noe du mener er ønskelig og/eller mulig i din kommune?» Underveis i analyseprosessen ble jeg imidlertid usikker på hvorvidt informantene hadde forstått spørsmålet, ettersom de i kartleggingsintervjuene fortsatt snakket om borgerinndragelse som ensbetydende med informasjon og konsultasjon. Dette kan på den ene siden være et tegn på at spørsmålet var dårlig formulert. Det kan på den andre siden også være et tegn på at det å skape politikk sammen med innbyggerne virker som en fjern tanke for politikerne. Dette ble undersøkt nærmere i oppfølgingsintervjuene.

En annen usikkerhet dukket opp i begynnelsen av selve analyseprosessen – i møtet med den store mengden av data. I starten brukte jeg veldig mye tid på å sortere og kode, fordi jeg måtte gjøre meg kjent med NVivo som verktøy. Men dette programmet fikk meg på mange måter til å gå i en slags kodningsfelle, selv om jeg hele tiden prøvde

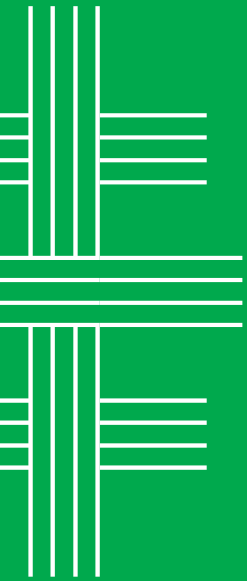
å unngå det. Etter den andre intervjurunden (oppfølgingsintervjuene) valgte jeg derfor i større grad å jobbe på «den gamle» måten: med transkriberte intervju på papir og bruk av overstrekingstusjer og notater i margin osv. Dette opplevde jeg som fordelaktig, i og med at de ni oppfølgingsintervjuene var mer spisset mot avhandlingens tema og problemstilling og dermed hovedsakelig hadde relevant innhold. I tillegg hadde jeg også selv transkribert disse, og notert og reflektert mye underveis i dette arbeidet (jeg var godt kjent med materialet).

Når det gjelder egen tolkningsevne og tekst, har den største utfordringen vært å forske på noe normativt – uten selv å bli normativ. Jeg gir sannsynligvis inntrykk av å ha «svelget det rått», denne samskappingsfortellingen. Det ville jo vært så utrolig fint hvis alle borgere kunne få innflytelse, føle seg verdsatt, oppleve mening og tilhørighet, samtidig som de bidrar til utviklingen av gode og inkluderende lokalsamfunn. Jeg kan ikke unnsnippe min personlige interesse for menneskers liv, helse og velvære – men jeg har forsøkt å unngå å gi uttrykk for egne meninger og holdninger i avhandlingen. Mitt optimistiske syn på mennesker, at jeg tror de både kan og ønsker å bidra til fellesskapets beste, kan likevel ha påvirket tolkningene i analysen, f.eks. ved å fremstille politikernes skepsis til borgerne som en hindring/barriere – i stedet for å fremstille det som et tegn på at politikerne er kloke nok til ikke å la alle slippe til (dvs. i positiv forstand). Jeg har prøvd å være det bevisst, og reflektert over betydningen av egne meninger underveis i diverse refleksjonsnotater underveis i arbeidet.

Ved prosjektets oppstart, var det en antakelse at utvalgets fire kommuner ville prøve ut nye tiltak i praksis, og at jeg skulle følge disse prosessene. I stedet viste det seg at selv om kommunene selv ønsket å delta, er det ikke lett å iverksette konkrete aktiviteter. Spesielt fordi det oppstod usikkerhet rundt hvem som skulle ta ansvar for hva i planlegging og gjennomføring. Dette kunne sannsynligvis vært unngått dersom prosjektet hadde vært mer formalisert. Samtidig kunne manglende formalisering også nettopp skyldes at det skjedde så lite som det gjorde. Fageksperten fra høgskolen skulle jo ikke være fasilitator – men agere som en tilgjengelig ressursperson som kommunene kunne trekke vekslers på. Og det gjorde han også ved å stille seg til rådighet for å hjelpe dem i gang. Jordbruks- og pendlerkommunen grep ballen og fikk gjennomført et forløp med opplæring av de folkevalgte, mens bykommunen hadde misforstått fagekspertens rolle. Det oppsto utfordringer med hensyn til

kommunikasjonen med bygdekommunen, som kan være en del av forklaringen der. I etterpå-klokskapens lys tenker jeg at prosjektet kunne ha utviklet seg annerledes hvis det hadde vært bedre organisert.

I innovasjonsprosjektet skulle fageksperten fra høgskolen i utgangspunktet ikke ha ansvar for prosjektets forløp og utfall, men utelukkende være en tilgjengelig ressursperson (fasilitatorstøtte) for politikere og ansatte i kommunene. Likevel ble vedkommende tillagt en del av «skylden» for retningen innovasjonsprosjektet tok. Dette viser hvordan det lett kan oppstå forventninger om at forskning skal komme med konkrete løsningsforslag, når en forskningsinstitusjon involveres som en aktiv aktør i kommunenes innovasjonsarbeid på denne måten. I avhandlingen kunne jeg ha valgt å gjøre fageksperten til en del av studien ved å f.eks. ha intervjuet ham. Dette ble diskutert, men ikke gjort, noe som skyldtes at det jo var kommunene som var oppdragsgivere og selv måtte etterspørre hjelpen. Fageksperten kunne uansett ikke ha gått inn i kommunene og fortelle politikerne hva de skulle gjøre – men utelukkende gi dem innsikt og kunnskap gjennom teori og praktiske eksempler, som de deretter kunne velge å bruke eller ikke. Det er kommunestyret som er satt til å bestemme om og hvordan de ønsker å forny demokratiet, da det dreier seg om politiske prioriteringer og mål.



Høgskolen
i Innlandet

Nyere forskning på innovasjon i offentlig sektor viser at utviklingen av nye, innovative løsninger ofte skjer i møtet mellom forskjelligartede aktører som samarbeider. I teoriene argumenteres det for at det er et innovasjonspotensiale knyttet til det å styrke borgernes deltakelse i offentlig styring og politikk-utvikling, ettersom dette kan gjøre de politiske prosessene mer tillitsskapende, legitime og rettferdige. Selv om norske kommuner jobber målrettet med innovasjon, er det først de senere år man er begynt å se nærmere på hvordan dette arbeidet treffer sentrale prinsipper i et representativt demokrati. Denne avhandlingen er rettet mot å undersøke nettopp dette ved å sette lys på de folkevalgte – og behovet for fornyelse av det lokalpolitiske arbeidet og/eller politikerrollen. Avhandlingens problemstilling er: Gir norske lokalpolitikeres holdninger til borgerdeltakelse grobunn for demokratisk innovasjon?

Avhandlingens teoretiske bidrag består i å kople litteraturen om offentlig innovasjon og demokratiteori tydeligere sammen ved hjelp av «public value»-konseptet, mens det empiriske bidraget består i et case-studie av et forsøk på å få til konkrete endringer i fire norske kommuner. Studien viser at til tross for stor begeistring for innovasjonstankegodset, kan man identifisere en motstand i politikernes holdninger og rolleoppfatninger når det gjelder idéen om å interagere mer direkte i samarbeidsrelasjoner med innbyggerne. De nye teoretiske idéene strider mot det politikere oppfatter er passende atferd i rollen som folkevalgt, og tanken om å dele beslutningsautoritet med ikke-politisk-valgte aktører i prosessene er radikal. I tillegg har tidligere erfarings- og kunnskapsgrunnlag, f.eks. fra tradisjonelle former for medvirkning bidratt til å skape en inkluderingsvegring. Ettersom de folkevalgte er portvoktere for graden av innflytelse som gis til borgerne, kan en utbredt skepsis til styrket borgerdeltakelse gjøre dem til «propper» for demokratisk innovasjon.