



**Høgskolen
i Innlandet**

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Ingvild Nautvik

Masteroppgåve

«Den folkevalde si representative rolle i samspele med innbyggjarmedverknad i kommunal planlegging»

“The local politicians’ representative role in
interplay with citizen participation in public planning
processes”

Master i offentlig ledelse og styring

MPAL 4900

2023

Samandrag

Dette masterarbeidet har retta søkjelyset mot lokaldemokratiet og lokalpolitikaren sine oppgåver og rolleutøvingar i kommunale planleggingsprosessar. Det representative demokratiet er basert på eit sentralt fenomen. Vi er ulike, med ulike interesser og ulike behov. For å verne mot for høgt konfliktnivå, vel innbyggjaren lokale representantar som får ta avgjersler på vegne av ein i den lokale forvaltninga. Den folkevalde lokalpolitikaren har mange ulike roller som skal forvaltast, gjerne samstundes. Ved å bli demokratisk valt inn av veljaren skal lokalpolitikarane forvalte dei tenestene som ein kommune er sett til å ha, og dessutan sørge for ei samfunnsutvikling som tener heile befolkninga både i notid og framtid innanfor dei økonomiske og rettslege rammene ein til ei kvar tid har.

Den folkevalde representerer veljaren, den skal vere ein ombodsperson for innbyggjaren, den representerer ofte sitt eige parti, samarbeider med andre parti, og skal saman med kommunedirektøren og den kommunale forvaltninga legge til rette for gode planar, strategiar og best mogleg utvikling for kommunen. Dei ulike prosessane som ein folkevald står overfor skildrar korleis ein kompleks politisk institusjon er med å sikre god og gjennomarbeidd politisk saksbehandling. Dei ulike dragkampane mellom den folkevalde sine roller er med på å trygge at alle steinar, alle argument, alle perspektiv får vist seg fram før saka får sitt vedtak. Dette utgjør grunntanken i det representative demokratiet.

Gjennom ein casestudie om skulestrukturendring i Giske kommune, søkjer oppgåva å belyse den demokratiske dynamikken som oppstår når lokalpolitikaren står i ein kommunal planleggingsprosess. For kva skjer når politikaren må endre på eller dele på den makta den har blitt tildelt ved kommunestyrevalet. Innbyggjaren skal gjennom medverknad vere med i ulike delar av planprosessen, og medverknaden vert ofte organisert av kommunedirektøren, ikkje dei folkevalde. Korleis påverkar innbyggjarmedverknad politikaren? Må politikaren justere sine rolleval undervegs eller sine avgjersler når der er krav til medverknad, og ser den folkevalde på medverknaden som ein ressurs eller ei utfordring?

Studien har arbeida ut frå følgjande tittel og problemstilling: Den folkevalde si representative rolle i samspel med innbyggjarmedverknad i kommunal planlegging. Korleis blir lokalpolitikaren påverka av innbyggjarmedverknad i ein planprosess?

Eg har valt å svare på dette spørsmålet gjennom å vise til sentrale teoretiske rammeverk frå demokratiteori, policyprosess og kommunal planlegging. Ved hjelp av kvalitativ metode med

dokumentanalyse og kvalitative intervju belyser studien kvalitetar, utfordringar og fordelar, ved innbyggjarmedverknad i kommunal planlegging frå den folkevalde sitt perspektiv.

Eit hovudfunn er at den folkevalde har eit særstilt forhold til medverknad frå innbyggjaren, og vektlegg verdien av denne. Den representative delen av politikaroppgåva, å vere ombod, er viktig for alle informantar. Andre politikaroppgåver, som avgjerdsmynde, resultatleverandør, kontroll og styring av kommunedirektør osv. har varierende prioritet hjå informantane. Dermed opplevast ulike typar tillit til kvarandre og til innbyggjar og veljar også ulikt. Eg vil også trekkje fram som eit funn at eg ikkje ser at dei ulike partane har same forståing av kva medverknad er i ein kommunal planleggingsprosess. Den folkevalde ser på medverknaden som ei moglegheit til *å uttale seg*, medan innbyggjaren ser på medverknad som eit høve til *å bestemme*. Til saman framhevar dette den demokratiske dynamikken, spenningsforholda mellom dei ulike rolletypane og mellom folkevald og innbyggjar.

Abstract

This master study has its focal point on the local democracy and local politicians' assignments and role in public planning processes. The representative democracy is based on a central phenomenon: We are different, different interests and different needs. To protect one another from high levels of conflict, the citizen chooses its local representatives to make decisions on their behalf in the municipal. The elected politician has many roles to manage, often simultaneously. By being elected democratically by the voter the local politician must administer those services within the municipalities' responsibilities, and make sure of a community development for the entire group of inhabitants now and in the future within the framework of legal and economic boundaries.

The elected politician represents the voter, the citizen, inhabitants, it represents its own political party, cooperates with other parties, and shall together with the administrative director of the municipality administer a set of plans, strategies, and a best possible development for the municipality. The different processes by which the politician is confronted with, describes a complex political institution which contributes to a responsible political processing. The use of the different representative roles contributes to a thorough focus on all possible details, arguments and perspectives before a bill is voted over. This is the basis of the representative democracy.

Through a case study on the municipality Giske commune and its processing of changing the school organization, this assignment will cast light on the democratic dynamics which occurs when the politician is working through a public planning process. What happens when the politician is forced to change or share its power given in the municipal board? The citizen shall now also participate directly in parts of the planning process. In what way does the citizen participation affect the politicians work, hence its responsibilities and roles? Does the politician feel it has to adjust its roles during the planning process or does it change the votes consequently? Is this considered a resource or a bothersome challenge for the politician?

This study has worked with the following research question: The local politicians' representative role in interplay with citizen participation in public planning processes. How does citizen participation affect the process work and the vote in a public planning process?

The question will be answered through a central framework within theory of democracy, policy analyses and public planning. Through a qualitative research method with document analyses

and qualitative interviews the study sheds light on qualities, challenges, and advantages, of citizen participation in public planning, through the perspective of the local politician.

One of the main conclusions is that the politician has a deliberate relation to the citizen participation and value this. The representative part of a politician's assignment is important to all the informants interviewed. Other responsibilities, for instance voting and decision making, control and steering of the administration and goals and performance management has a more scattered priority. These differences shed light on different types of trust and confidence in each other and in the citizens and voters. Another important finding is that I cannot see that the different parties of a participation process have the same understanding to what the participation should be or lead to. The politician sees this as a possibility to *express* its opinion, while the citizen expects to be able to *decide* on the matter. Together this throws the spotlight back to the democratic dynamics, the tension between the types of roles and tension between politician and citizen/voter.

1 Forord

Denne masteroppgåva er eit resultat av eit 5 år langt studie- og livsprosjekt, som starta hausten 2018 då eg kjende meg motivert til å ta fatt på ei ny fordjuping i samfunnsvitskapen. Valet fell på studiet offentleg styring og leiing ved Høgskulen i Innlandet på Lillehammer. Der var vi vel 30 studentar frå landets krikar og krokar og med alskens utdannings- og yrkesbakgrunn. Diskusjonane var mangfaldige!

Eg har alltid hatt ei interesse for offentleg forvaltning, og hadde i heile studietida eit mål om å få vere ein del av denne fellesskapen, delta i det samfunnsoppdraget det er å arbeide i det offentlege. For det er noko anna enn pengar, makt og business som driv dei offentleg tilsette. Dei har eit anna type oppdrag. Så landa eg i 2021 i kommunal forvaltning, i Giske kommune. Giske kommune er eit lita øygruppe på Sunnmøre. Den består av fire små øyar – Godøy, Vigra, Giske og Valderøy – og har i underkant av 9 000 innbyggjarar. Eg var nyttilsett som politisk sekretær, og i ei lita kommune som Giske kommune vil det seie at heile det politiske sekretariatet, det var meg. Eg var nyfiken på denne stillinga, midt i smørauget mellom administrasjonen og politikarane. Kommunestyret og ordføraren på den eine sida og administrasjonen med kommunedirektør, kommunalsjefar og tilsette på den andre – og så skal ein ikkje gløyme innbyggjarane, som er – om ikkje omnipotent, så i alle fall omnipresent - i ei lita kommune.

Å skulle bli kjent med desse folkevalde, med deira samfunnsoppdrag og korleis dei løyser deira rolle som lokalpolitikarar, var det som skulle bli inspirasjonen til å avslutte masterarbeidet. Utan dei folkevalde i Giske kommune hadde denne masteravhandlinga ikkje eksistert. Både tema og problemstilling har blitt arbeida ut frå erfaringane mine frå Giske kommune. Det er viktig for meg å understreke at eg i dette arbeidet ikkje er ute etter å vurdere, kritisere eller «sette karakter» på dei enkelte folkevalde sitt arbeid, men å belyse utfordringar og moglegheiter rundt det tema eg har valt. Så hadde det heller ikkje vore mogleg å fullføre dette arbeidet utan god hjelp og støtte frå arbeidsplassen som har gitt meg løyve til avspasere og permisjon, familie og vener som har gitt meg rom til å vere i masterbobla, og ein god rettleiar som har vore fagleg sorteringshjelp ved krevjande vegval i oppgåva. Sist, men slett ikkje minst, takk til gutane mine Kenneth og Sivert – klippane i mitt liv!

Ingvild Nautvik

Valderøya 2023

Innhald

2	Innleiing	10
3	Ein casestudie av skulestruktuerendinga i Giske kommune	12
3.1	Problemstilling.....	13
3.2	Operasjonalisering av problemstilling.....	13
3.2.1	Omgrepsavklaringar	14
3.3	Masteroppgåva si oppbygging.....	15
4	Teori	15
4.1	Demokratiteori.....	16
4.1.1	Det offentlege embetsverket.....	18
4.1.2	Dynamikken mellom demokratiet og byråkratiet.....	19
4.1.3	Lokalpolitikaren sine oppgåver og styringsstrategiar	20
4.1.4	Lokalpolitikaren sine rolletypar	22
4.1.5	Det norske lokaldemokratiets legitimitet i dag	23
4.2	Kommunal planlegging – å knyte saman kunnskap og handling i samspelet mellom politikkk og administrasjon.....	25
4.2.1	Policy-syklus – Demokrati, medverknad og byråkrati.....	25
4.2.2	Kommunikativ planlegging.....	29
4.3	Medverknad i kommunal planlegging.....	31
4.3.1	Planlegging, noko anna enn planarbeid?.....	32
5	Metode.....	33
5.1	Forskningsdesign og metode	33
5.2	Verktøy	34
5.2.1	Dokumentmateriale	34
5.2.2	Samtaleintervju.....	34
5.3	Gjennomføring.....	35
5.4	Teoretisk perspektiv i analysen	35

5.5	Reliabilitet, validitet og overføringsverdi.....	36
5.6	Forskningsetikk	37
6	Empiri.....	37
6.1	Kva er ein lokalpolitikar sine oppgåver?.....	38
6.2	Kva politikarroller meiner den folkevalde er viktigast i arbeidet som lokalpolitikar? 39	
6.2.1	Representere	39
6.2.2	Å styre	41
6.2.3	Å leie	43
6.3	Giske kommune si organisering av medverknad i planleggingsprosessar	45
6.3.1	Lovpålagt planlegging, offentlegheit og medverknad.....	45
6.4	Ny skulestruktur – til utarbeiding og behandling i 3 kommunestyreperiodar	46
6.4.1	2009 – 2011 Behov for endring.....	47
6.4.2	2011-2015.....	48
6.4.3	2015-2019.....	49
6.4.4	2019-2023.....	50
6.4.5	Skulestrukturutval – politisk-administrativt samansett	50
6.4.6	Medverknad - Folkemøte, dialogar, høyringar, einingsmøte	52
6.5	Korleis påverka innbyggjarmedverknad den folkevalde si rolleutøving i skulestruktursaka?	53
6.6	Korleis påverka innbyggjarmedverknad i planleggingsprosessen utfallet i den endelege politiske behandlinga av skulestruktursaka?.....	55
6.6.1	Folkemøte.....	55
6.6.2	Høyringsbrev	56
7	Analyse.....	59
7.1	Skulestruktursaka i eit kommunalt planleggingsperspektiv	59
7.1.1	Kvifor vart skulestruktur sett på agendaen?.....	59
7.2	Å representere, leie og styre	59

7.3	Kva politikarroller meiner den folkevalde er viktigast i arbeidet som lokalpolitikar?	60
7.3.1	Representasjon	60
7.3.2	Å styre	63
7.3.3	Å leie	65
7.4	Korleis påverkar innbyggjarmedverknad den folkevalde si rolleutøving gjennom ein planprosess?	65
7.4.1	Innbyggjartillit.....	66
7.4.2	Systemtillit	68
7.4.3	Handlingstillit.....	70
7.5	Korleis påverkar innbyggjarmedverknad utfallet i ein planprosess?.....	71
8	Konklusjon	74
9	Avslutning	77
10	Kjelde- og litteraturliste	78
10.1	Bøker og artikkelsamling	78
10.2	Dokumentinnsamling frå Giske kommune	79
10.3	Vedlegg	81

2 Innleiing

Demokratiet som fenomen har stått sentralt i den vestlege verda. Og det representative folkevalde demokratiet i Noreg har stått grunnstøyt med få unntak dei siste hundreåra. Dei demokratiske verdiane er tufta på nokre grunnidear om mennesket – vi er ulike. Ulike interesser, ulike behov. For å trygge mot konkurranse og høgt konfliktnivå har demokrativerdiane vakse fram: Fridom- og autonomiverdiar, demokrati verdien og effektivitets verdien. (Baldersheim & Rose, 2000) Fridoms verdien er todelt, med fridom *frå* å bli pålagt styring i visse saker frå staten, og fridom *til* å gjere egne lokale avgjersler tilpassa lokale forhold. Demokrati verdien vaks fram gjennom tanken om at kommunestyret/det lokale sjølvstyret skulle bestå av representantar av folket, valt av folket. Effektivitets verdien handlar om at avgjerslene blir tatt så nærme dei som blir pålagt/påverka av vedtaka som mogleg. At lokalkunnskapen er med å bestemme gjer avgjersleprosessen meir effektiv, både med tanke på kunnskap om kva som skal til for å betre vilkåra for innbyggjarane, men også med kjennskap til midlar tilgjengelege for å få det til (Baldersheim & Rose, 2000, s. 57f).

Kommunestyret er det øvste vedtaksorganet i ein kommune. Representantar frå dei ulike partia blir valde inn ved kommunestyrevalet kvart fjerde år. Den folkevalde lokalpolitikaren har mange ulike roller som skal forvaltast, gjerne samstundes. Politikaren representerer ikkje berre seg sjølv som privatperson med egne, individuelle preferansar. Den kan vere også lokalpatriot for sitt avgrensa område – det kan vere den vesle grenda, øya, eller ein annan type avkrok av kommunen, og patriot for kommunen i eit større geografisk perspektiv. Lokalpolitikaren er den som kjem nærmast inn på innbyggjaren av alle i forvaltninga. Og den skal svare til veljaren for dei avgjerslene som har blitt tatt i løpet av ein periode. Politikaren skal vere ein representant for og eit talerøyr inn til og ut av kommuneadministrasjonen. Ein er vald som representant for sitt parti, ein har gjerne eit samarbeid med eitt eller fleire andre parti i kommunen i ymse saker. Debattklimaet i Noreg i valtider er fylt med partia og politikarane sine hjartesaker som står fremst når dei forsøkjer å vinne veljarane si stemme. Det kan vere vern om bygdeskular, naturforvaltning av særskilde områder, eller haldningar til flyktningmottak. Men når ein blir vald inn skal ein forvalte si røyst på alle dei kommunale områda, ikkje berre i sine enkelte hjartesaker.

Politikaren skal vere sitt ansvar medviten når det kjem til sakleg møtebehandling, kontroll/samarbeid med kommuneadministrasjonen, og ein har eit ansvar med å følgje lovar, reglar og retningslinjer. Gjennom fordeling av kommunestyrerepresentantar ut til hovudutval,

ad-hoc arbeidsgrupper og andre råd får dei fleste folkevalde ei særskilt innsikt i eitt fagområde og er med på å behandle ei enkelt sak fleire gonger gjennom dei ulike utvala.

Korleis utøver kommunestyrepolitikaren vervet sitt, der den både skal vere ein representant for sitt parti lokalt og nasjonalt, stå til ansvar for veljaren, den skal vere veljaren og innbyggjaren sitt talerør inn i kommunestyret, og den skal vere både medspelar og motspelar til administrasjonen si faglege prioritering?

Kva rolle – partipolitikk, fagarbeid, samarbeid med administrasjonen eller andre parti, innbyggjarombod – gjer seg mest gjeldande gjennom dei ulike stadia av ein planprosess, og endrar rolla seg undervegs? Er det skilnad på om dei ulike rollene aspirerer eller utfordrar til tillit frå veljar og innbyggjar?

Ein føreseieleg politisk saksprosess er ofte nærast umogleg. Nokre saker tek lang tid frå den kjem inn som initiativ eller ønske, til den blir vedtatt og iverksett. Kor tid tek politikaren standpunkt i saka? Har politikaren ein «bli-kjent-med»-prosess med saka gjennom råd og utval som gjer at ein tek standpunkt, kanskje til og med endrar det, er det påverknad frå partigruppa eller kommunestyrekollegiet når saka har kome til kommunestyret, eller er det veljarane eller innbyggjarar som har påverka politikaren fram til vedtak?

Dei ulike spørsmåla, eller skildringane ovanfor, av prosessane som ein folkevald står ovanfor er med å forklare korleis ein kompleks politisk institusjon er med å sikre god og gjennomarbeidd politisk saksbehandling. Dei ulike dragkampane mellom den folkevalde sine roller er med på å trygge at alle steinar, alle argument, alle perspektiv får vist seg fram før saka får sitt vedtak. Dette utgjer grunntanken i det representative demokratiet. Men kva skjer når politikaren må endre på eller dele på den makta den har blitt tildelt ved kommunestyrevalet. Innbyggjaren skal gjennom medverknad vere med i ulike delar av planprosessen, og medverknaden vert organisert av administrasjonen, ikkje dei folkevalde. Korleis påverkar innbyggjarmedverknad politikaren? Må politikaren justere sine rolleval undervegs eller sine avgjersler når der er krav til medverknad, og ser den folkevalde på medverknaden som ein ressurs eller ei utfordring?

3 Ein casestudie av skulestruktur-endringa i Giske kommune

Giske kommune har på grunn av naturlege geografiske inndelingar med sine fire øyar, hatt ei skuleinndeling som følgjer geografien, det vil seie (minimum) ein grunnskule per øy, og på fleire av øyane har dette også inkludert ungdomskule. Med aukande økonomiske utfordringar utover det nye årtusenet, og spesielt frå 2016 då kommunen vart meldt inn i ROBEK¹, vart det satt i gong drastiske grep for innsparing på drift, deriblant å vurdere ei samanslåing av skulekrinsane. Frå ein kommune med 6 barneskular og 3 ungdomskular ved årtusenskiftet, med den største og mest inngripande prosessen frå 2009 til 2021, sto kommunen etter innspurten hausten 2021 med 4 barneskular og 1 samla ungdomskule for dei fire øyane.

Den politiske temperaturen var høg – og stigande, med kommunestyrerepresentantar frå alle krinsane som sto føre vanskelege val, der dei ønska å kjempe for sin nærskule samstundes som ein såg at tiltak måtte gjerast for å kome seg ut av økonomiknipa. Ei skuleklasse, relativt uavhengig av storleik kostar om lag 1 – 1,5 millionar kroner i året å drifte (Giske kommune, 2017.) og mange av klassene på småskulane var berre halvfulle og enda mindre. Fleire omsyn var naudsyne, dei fleste skulane hadde omfattande oppgraderingsbehov, samstundes som elevtalet var aukande på dei største skulane og dei små skulane ikkje store nok for framtida. I tillegg låg der eit ønske om å ta vare på nærmiljøet, også i dei minste bygdene, og eit viktig element for at ei bygd skal overleve er å tilretteleggje for familieliv og dermed ha barnehage og skule tilgjengeleg. Ein av kommunestyrerepresentantane uttalte på talarstolen då samanslåinga var eit faktum at vegen hadde vore lang. Utgangspunktet hadde vore å kjempe imot nedlegginga av «sin» nærskule, men etter kvart som saka hadde gått sin gong var hen no komfortabel med den vedtekte samanslåinga og såg til og med at dette no var ynskja av elevane sjølve (Kommune-TV. 29. september 2021).

Etter mange års behandling av saka og eit stadig meir innfløkt blikk på problemstillingane, med kampen mot - og samarbeidet med - kommuneadministrasjonen, vippar fleirtalet etter kvart i retning av strukturendring i kommunestyret. I kommunestyresak 062/22 våren 2020 gjer kommunestyret vedtak med knapt fleirtal om å slå saman to barneskular til éin, i tillegg til å samle alle ungdomskuleelevane i éin samla skule. Saka hadde vore ute til høyring, og samanlikna med andre plansaker til høyring i Giske kommune der det kan kome 0-15

¹ ROBEK – Register for kommunar og fylkeskommunar som er lagt under statleg kontroll med årsbudsjett, låneopptak og langsiktige leigeavtalar, grunna økonomisk ubalanse.

høyringsfråsegner, fylde vedleggslista med høyringsfråsegner i denne saka heile fire A4 sider – engasjementet var enormt! (Giske kommune, 2020).

Ombodsrolla – å tale sitt nærmiljø si sak – og partirolla, for dei parti som har oppvekst og skule på si sakliste både lokalt og nasjonalt, spelte ei sterk rolle både gjennom valprosessane, men og undervegs i kommunestyreperiodane. Undervegs i prosessen vart det organisert ulike former for innbyggjarmedverknad. Der var informasjonsmøte, både for lærarar, foreldre, og elevar, men også opne møte med innbyggjarar. Skuleutvala, FAU, egne elevgrupper osb. fekk i organisert form uttale seg og kome med synspunkt og idear ut frå deira behov. Og gjennom fire kommunestyreperiodar kravde veljaren også sine svar i kvar einskild valkamp.

Kva gjorde denne innbyggjarmedverknaden med dei folkevalde sitt arbeid i prosessen? Har medverknadsprosessen i den folkevalde sitt perspektiv ført til eit anna resultat enn dersom dei hadde behandla denne saka utan direkte innbyggjarmedverknad?

3.1 Problemstilling

Den folkevalde si representative rolle i samspel med innbyggjarmedverknad i kommunal planlegging. Korleis blir lokalpolitikaren påverka av innbyggjarmedverknad i ein planprosess?

Som avgrensing har eg stilt meg følgjande forskingsspørsmål:

Kva politkaroppgåver og -roller meiner den folkevalde er viktigast i arbeidet som lokalpolitikar?

Korleis påverkar innbyggjarmedverknad den folkevalde si rolleutøving i ein planprosess/i skulestruktursaka?

Korleis påverkar medverknad i planprosessen utfallet i den politiske behandlinga av ein planprosess/skulestruktursaka?

3.2 Operasjonalisering av problemstilling

Gjennom denne oppgåva vil eg sjå på det representative demokratiet og lokalpolitikaren og den si rolleutøving og korleis det vert påverka av innbyggjarmedverknad gjennom valperioden og i ein planleggingsprosess, med den folkevalde sitt perspektiv som hovudfokus. I den teoretiske gjennomgangen vil eg presentere sentrale fundament frå demokratiteori og knyte desse opp til policy-analyse og medverknad i planlegging i dag for å skape ei forståing av korleis lokaldemokratiet i planleggingsprosessar er sett saman slik dei er i dag. Den empiriske gjennomgangen vil belyse kva oppgåver og roller dei folkevalde vektlegg, og i kva grad og korleis dei folkevalde meiner den politiske prosessen blir påverka i møte med

medverknadsaktørane. Eg viser også til utsegner informantane har gjort i samtaleintervju med konkrete spørsmål om demokrati- og medverknadsprosess i deira virke som folkevald. Vidare knyter eg dei teoretiske fundamenta til empiriske funn gjennom casen *Skulestruktur i Giske kommune 2009-2021*. Det er henta inn data frå kommunen sine arkivsaker om skulestrukturendringa i dei gjeldande periodane, og frå kommunestyremøta som ligg som filmopptak på kommunen sin møtestreaming, Kommune-TV. Deretter drøftar eg problemstillinga gjennom å svare på forskingsspørsmåla.

3.2.1 Omgrepsavklaringar

Politikaren er ein enkeltperson som gjennom eigeninteresse og engasjement stiller seg disponibel for å vere ein representant for veljarane og innbyggjarane, anten som enkeltindivid eller som ein del av ei gruppe med definerte interesseområde og prioriteringar. Den enklast identifiserande grupperinga av politikarar er politiske parti, men på lokalt/distriktsnivå er det ofte andre typar grupperingar som til dømes geografisk tilknytning til nærområde, grender og liknande. Nokre politikarar vel også å stå som uavhengig (av parti). Politikaren får sitt mandat gjennom demokratiske valprosessar, til kommune- og fylkesnivå eller til nasjonalt nivå. Ulike omgrep vert brukt om politikaren på kommunalt nivå - lokalpolitikar, folkevald, folkerepresentant m.fl – alle omtalar i denne oppgåva i stor grad det same fenomenet. Politikarane som vert valt inn ved lokalval får fast plass for fire år i kommunestyret, i tillegg til at flesteparten får plass i anten formannskap eller hovudutval og medverknadsråd.

Veljaren er den som ved kommunestyrevalet vel den lista og dei personane som står på den, til å representere seg i kommunestyret for neste fireårs-periode. I motsetnad til i løpet av perioden, då dei folkevalde har blitt gitt makt til å ta avgjersler på vegne av andre, så er det her snudd på hovudet. Veljarmassen får makt til å bestemme kven som skal representere dei. På kva bakgrunn og med kva argument er det ingen andre enn kvar enkelt veljarindivid som bestemmer. Veljaren er over 18 år og inkluderer dermed ikkje barn, ungdom, skuleelevar osv. som er under myndigheitsalder.

Innbyggjaren er ein person som er folkeregistrert i kommunen, og som gjennom å nytte seg av og bidra til ulike tenester blir ein del av lokalsamfunnet sitt. Ein innbyggjar er ein bebuar, med hus og heim og dei nære forholda med naboar og familie rundt seg. Den er ein tilsett med ein arbeidsplass, yrkesbakgrunn og slik sett kan også vere ein fagperson innanfor sitt område. Og den er brukar av ulike tenester som kommunen forvaltar - som barnehage og skule, tannlege, helse- og omsorgstenester med fleire. I nokre tilfeller kan innbyggjaren også vere frå

nabokommune, eller yrkespendlar, og slik vil vere brukar av nokre av tenestene og tilboda som kommunen legg til rette for. Til skilnad frå veljaren er alle under myndighetsalder også innbyggjarar, og ei definert målgruppe i medverknadssamanheng.

Både veljar og innbyggjar kan også vere politikar sjølv.

Administrasjonen er fagorganet i ein kommuneorganisasjon. Den består av kommunedirektør som har fått delegert mynde frå kommunestyret til å «lede den samlete kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.» (Kommunelova, 2018, s. §13-11 andre ledd). Den norske kommunen følgjer prinsippet om negativt avgrensa mynde, det vil seie at den på eige initiativ og organisering kan gjere alt, så lenge det ikkje er definert ved lov at andre organ skal utøve det. Utover dette prinsippet høyrer det med at kommunen skal forvalte ei rekke lovpålagde oppgåver med ein kombinasjon av øymerka løyvingar og rammeoverføringar frå staten og eigne innkrevjingar av skattar og avgifter, som samla gir kommunen sitt økonomiske handlingsrom. Andre omgrep ofte brukt om administrasjonen er blant anna kommunen, kommunedirektøren, kommuneadministrasjonen eller rådhusadministrasjonen. I motsetnad til det politiske systemet fell kommuneadministrasjonen også innunder omgrepet byråkratiet i nokre teoriframstillingar.

3.3 Masteroppgåva si oppbygging

Dette er ein kvalitativ studie av dei folkevalde i Giske kommune si planlegging og realisering av ny skulestruktur i perioden 2009-2021. Den baserast på 5 samtaleintervju, dokumentanalyse av politiske saksdokument, i tillegg til administrative dokument frå kommunen. Oppgåva er delt inn i åtte kapittel der teoretisk fundament blir presentert i kapittel fire, deretter metode, utgreiing av empiriske funn og ei drøfting og analyse der eg knyter teori frå kapittel fire til dei empiriske funna i lys av problemstillinga med dei ulike forskingsspørsmåla eg har stilt i dette kapitlet. Til slutt i siste kapitlet vil eg og kome med nokre eigne konkluderande betraktningar rundt temaet og spørsmål til vidare forskning som eg har fått av studien.

4 Teori

Dei teoretiske bidraga kan delast inn i 3 overordna linjer. Eg vil først gjere ei utgreiing av demokratiteori, både gjennom nokre historiske trekk og å presentere sentrale moment frå demokratiteori i dag for å gje ei forståing av den folkevalde sin plass i samfunnet som sosialt og styrande fenomen. Frå denne tradisjonen definerer eg, basert på bidrag frå samfunnsvitarar

og Kommunesektorens Sentralforbund, ulike måtar å definere politikaren sine oppgåver, roller, og styringsstrategiar.

For å kunne sette politikarrollene i samanheng med offentlege prosessar der byråkrati og politikk samhandlar, vil eg gje ei utgreiing av korleis politisk innhald og kommunal planlegging vert arbeida fram gjennom policyteori og ulike bidrag som skildrar kommunal planlegging som fenomen. Til sist vil eg fokusere på innbyggjaren sin medverknad i desse ulike prosessane – høva for medverknad mot politikaroppgåvene, og mot policyutviklinga i kommunal forvaltning.

4.1 Demokratiteori

Det tidlegaste demokratiet vi kjenner til er det athenske demokratiet om lag 400 f.Kr. Av byens om lag 300 000 innbyggjarar, var 35 000 – 40 000 fullborgarar og alle desse kunne delta i offentlege avgjerdsprosessar, uavhengig av klasse. Sakene vart førebudde av Rådet, som bestod av 500 medlemmer, også plukka ut ved loddtrekning. Når Folkeforsamlinga møttest var det plass til minst 6000 deltakarar og alle hadde talerett. Dei fekk ei moderat daglønn for oppmøtet. Perikles som var dåtida sitt svar på ordførar i Athen ga dette systemet følgjande skildring:

«Denne forfatning kalles demokrati fordi det ikke er for noen få, men flertallet som styrer i byen. Etter lovene er alle likestilte for retten, men den respekt man nyter, er avhengig av hva man har å bidra med. I det politiske liv blir man ikke foretrukket fordi man tilhører en bestemt klasse, men fordi man fremstår som dyktig. Kan man gagne staten på noen måte, er det ikke noe hinder at man er fattig eller av ringe ætt.»

Ut frå dette demokratiske systemet kom dei store athenske filosofane som Platon og Aristoteles med nokre grunntrekk innan politisk tenking, som sosialt fellesskap, samspelet mellom lovene, statsmannen og befolkning, og ideelle styreformar som skulle vere med å danne grunnlaget for det demokratiske tankesettet under opplysningstida på 1700 talet. (Malnes & Midgaard, 2003, s. 11ff). Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) har gitt eit av dei viktigaste filosofiske bidraga innan tanken om ei folkesuveren styring. *For at eit samfunn med sine institusjonar skal vere legitim, må det baserast på frivillig tilslutnad frå dei menneska det omfattar*, hevdar han i Den sosiale kontrakt frå 1762. At ein kvar overgir seg til fellesskapen fører inn på Roussau sitt nøkkelomgrep *allmennviljen*. For John Stuart Mill, var det representative demokratiet ei trygging mot dei styrande sitt tyranni, der dei med si makt over folket kunne innføre mot folket sin vilje til fordel for seg sjølve. I Mill sin utilitaristiske tankegong vurderer dei styrande ulike alternativ ved å tenke gjennom konsekvensane av det ein vel å gjere. (Bromwich et al., 2003, s. 74) Ein skal velje det som i sum gir minst negative og flest positive konsekvensar. (Malnes &

Midgaard, 2003, s. 163) Representativt demokrati er ei vidareføring av direkte demokrati, idealstyret ifølgje Mill, men som i tett befolka samfunn ikkje er praktisk mogleg. Ved representativitet vel folket sine talspersonar slik at deira interesser blir fremja blant dei styrande. Så er resten basert på eit tillitsforhold der den folkevalde forsøker å forvalte veljaren sitt ønske så langt det er mogleg. (Malnes & Midgaard, 2003, s. 165f)

Det norske demokratiet er internasjonalt kjent for å vere eit av verdast mest velorganiserte, velfungerande og stabile demokrati. Ein dynamikk av gjensidig avhengige og samverkande styringsnivå utgjer vår *politiske orden*. Kva er politikk og kva er orden? Ifølgje Johan P. Olsen er forteljinga om det norske folkestyret ei skildring av korleis det representative demokratiet fekk fotfeste heilt frå starten under utarbeiding av Grunnlova på Eidsvoll i 1814. Tankesettet om det representative demokratiet kom nettopp frå dei politisk-filosofiske tankesetta i kontinental-Europa frå 1700-talet. I boka *Folkestyrets varige spenninger* (2014) problematiserer Olsen dei generaliserande omgrepa folkestyre og demokrati. Demokrati har blitt brukt både som skjellsord og som egna levesett (Olsen 2014: 49), og folkestyre er eit samleomgrep på ulike former for styresett som er antatt går ut frå folket.

Det norske samfunnet i dag består av formelle og uformelle rammer for korleis vi lever saman. Dei uformelle rammene handlar om korleis dei ulike aktørane i samfunnet påverkar kvarandre og den etablerte orden, og skapar spenning mellom stabilitet og endring. (Olsen, 2014, s. 49) Det kan vere innanfor kommunikasjon, som media og det nettsosiale samfunn. Det kan vere frittstående organisasjonar innanfor særrområde som miljø, kamp mot fattigdom osv. som vil legge press på statsstyringa. Kort samanfatta er det kanalar som påverkar og legg press på politikarar til å gjere endringar i dagens politiske dagsorden.

Demokrati er ei form for folkestyrt samfunn, ei folkeleg deltaking, representasjon eller innverknad som speglar dei spenningane som er i spel i den politiske ordenen. Kva omsyn ein må ta og kva den generelt aksepterte norma for å finne felles svar på spørsmål som fredsskaping, tryggleik, helse, konkurransevne osv. er (Olsen, 2014, s. 49). At eit samfunn ser på seg sjølv som demokratisk vil ikkje seie at det er tydeleg kva type folkeleg deltaking det er snakk om, korleis den er organisert eller blir utarbeidd. Ut frå den klassiske demokratiteorien er det samråd om at det dreier seg om politisk organisering og styring av likeverdige og velinformerte borgarar (Olsen, 2014, s. 50) Desse er gjensidig avhengige av kvarandre, der folket blir representert og får ytra si stemme gjennom til dømes val, partimedlemskap, offentleg debatt osv. Dei som best greier å representere samfunnets - totale, fleirtalsmessige eller sterkaste -

interesser på best måte, vinn borgarane si tillit til å halde fram representasjonen og blir tildelt makt til å ta avgjersler på vegne av desse.

4.1.1 Det offentlege embetsverket

Sjølv om eit hovudfokus her er på den folkevalde, demokratiske institusjonen er det for å auke forståinga av folkevalderollene naudsynt å ta med seg «den andre sida av bordet» – byråkratiet. Den ideelle organiseringa av forvaltninga av samfunnet er ifølge Max Weber (1864 – 1920) ein institusjon som tryggjar befolkninga mot tyranni, einvelde, eller andre former for ubalanse i makt. Dette embetsverket følgjer prinsipp som fagleg kompetanse, nøytralitet, fastsette rutinar og etterleving av lover, reglar og reglement. (Weber, 2000, s. 97) Og nettopp gjennom samspelet mellom dei folkevalde og byråkratiet, maskineriet av ei offentlig forvaltning som gjennom rutinemessig og pliktoppfyllande arbeid utfører samfunnsoppgåvene, iverksett innbyggjarane sine tenester, sikrar dei ei rettferdig skjønnsfordeling frå politikarane.

Dei nordiske landa si organisering har på bakgrunn av nokre grunnleggjande fellestrekk fått namnet «den nordiske modellen», grunna sine *åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv* (Elgvin & Hernes, 2014). Denne modellen byggjer på at staten tek meir ansvar for velferdstenestene til innbyggjarane, og finansierer store delar av dette gjennom skattar. Velferdstenestene er basert på tilgang ut frå statsborgarskap, ikkje frå til dømes inntektsprøving som i modellen vi finn i USA, og eit institusjonalisert samarbeid mellom stat, arbeidsgjevarar og arbeidarrørsla med nokolunde jambyrdige maktilhøve (Elgvin & Hernes, 2014, s. 8). Denne måten å organisere og engasjere større delar av befolkninga, gjer at den også dannar grunnlaget til den mangfaldige partipolitiske modellen vi har, samanlikna med to-parti modellen i USA og Storbritannia. Velferdssamfunnet sitt ideal er ikkje øyremarka eitt eller nokre få parti på venstresida. Og fellesengasjementet er heller ikkje å finne berre på det nasjonale nivå, men følgjer dei demokratiske institusjonane heilt ned på lokalt nivå (Elgvin & Hernes, 2014, s. 9).

I kommunal planlegging knyt ein saman idealet om det lokale sjølvstyret, med dei lokale folkevalde, og at desse skal syte for samordning mellom administrasjonen si utarbeiding av lokale tilhøve og innbyggjarane sine tenestebehov. Det har vore, og er nok framleis ulik praktisering i kommunar av forholdet mellom politikken og administrasjonen sitt arbeid. Hanssen (2012, s. 24) framhevar at tradisjonelt har politikken vore «hands on» der dei folkevalde organa har vore meir involvert i administrasjonen si behandling av enkeltsaker. Med den nye kommunelova frå 2018 har det blitt gjort tydelegare skilje mellom desse to organa sitt verkeområde og vedtaksfelt.

4.1.1.1 *New Public Management (NPM)*

Nyare styringspraksisar idealiserer eit skilje mellom politikken og administrasjonen, der sistnemnde skal ha ansvaret for enkeltsaker, medan politikken skal ha eit større fokus på strategisk leiing og framtidsretta, berekraftig planlegging. Dette for å skape betre effektivitet i administrasjonen sitt arbeid. Noko av kritikken mot Weber sin målrasjonelle byråkratiske modell av styresmaktene har ifølgje William Niskanen (i Sitter og Eliassen (2008, s. 97) vore at byråkratiet veks seg for stort og har ikkje effektivitet som eit eige styringsprinsipp sidan det ikkje blir utsett for konkurranse slik som private bedrifter. New Public Management (NPM) er ei fellesnemning på ei rekke reformar som vart gjennomført i offentleg sektor om lag frå 1980-talet som representerer ein ny måte å styre sektoren på. (Stamsø, 2017, s. 64) Det skjer ei dreining frå regelstyring til resultatstyring der hovudmålsettingane er å redusere storleiken på offentleg sektor, betre kvaliteten og servicen på offentlege tenester og produsere fleire tenester til lågare kostnader. Eit hovudstikkord er *effektivitet*, å produsere best mogleg teneste til lågast mogleg kostnad. (Stamsø, 2017, s. 67) Etter ei lengre periode med økonomisk vekst i etterkrigstida, kom nedgangstider og eit behov for å minske og effektivisere den offentlege sektoren i vestlege velferdsland. (Stamsø, 2017, s. 71) For kommunale tenester har dette fått to konsekvensar. På den eine sida har det ført til ei sentralisering av tenester, der innsatsstyrt finansiering har blitt meir vanleg. Det vil seie at sjukehus får overførte midlar i samsvar med tal på gjennomførte behandlingar, universitet og høgskular får midlar per uteksaminerte student, og grunnskulen får utrekning ut frå storleiken på einingane og på antal elevar. For å oppnå best mogleg resultat vil det løne seg med store einingar som kan produsere meir effektivt. Samstundes med denne sentraliseringa har det skjedd ei desentralisering av oppgåver og ansvar. Mindre statleg styring og meir ansvar for tenestene, og for resultatet hjå kommunen. (Stamsø, 2017, s. 75)

4.1.2 *Dynamikken mellom demokratiet og byråkratiet*

Det norske folkestyret saman med statssystemet, med domstolane og det byråkratiske styringssystemet, står i eit spenningsforhold til kvarandre, der verdiar og omsyn som rettstryggleik, grunnleggande fridomar, omsyn til aktuelle partar, brukarmedverknad, deltakingsfridom, fagleg integritet, omsynet til økonomisk konkurransevne, effektivitet og sysselsetting osb. står med og mot kvarandre, og denne dynamikken utgjer vårt styresett, vårt folkestyre (Olsen, 2014, s. 13) I samfunnsdebattar om det representative demokratiet si rolle og funksjon i dag, vert det hevda at demokratiet vårt er sterkt svekt og kjem i bakgrunnen av andre sterkare aktørar som kontrollerer faktorar som avgjer befolkninga sine levekår. Til dømes har administrativ autonomi blitt meir førande på kostnad av politisk skjønn og marknadskreftene

har sentralisert økonomisk makt. (Olsen, 2014, s. 17) Partisystemet er i stadig endring, der partia har tapt medlem og partiloyalitet er svekt. Partia er meir avhengig av statleg partistøtte med tap av medlemskontingentar. Men Olsen hevdar dette utgjer ein del av ei kontinuerleg utvikling av partisystemet, som ikkje nødvendigvis har gjort det svakare, men der endring og utvikling er ein del av partia sin natur og overlevingsevne, og befolkninga meiner klart (nesten 90%) at partia er nødvendige for eit velfungerande demokrati. (Olsen, 2014, s. 23) Olsen legg vidare 4 premiss for ei dynamisk demokratioppfatning: at borgarane er grunnelementet i folkestyret, ikkje ein statisk institusjon; at den politiske orden er bygd rundt varige spenningar som uløyste konflikhtar, skiftande maktforhold og vanskelege balanseongar; at den demokratiske orden kan veksle mellom å vere splittande og integrerande; og at den kan fungere både i normale tider og i ekstreme situasjonar eller eksepsjonelle tider. (Olsen, 2014, s. 27)

4.1.3 Lokalpolitikaren sine oppgåver og styringsstrategiar

Demokratiet er altså tanken om at det er folket sjølv, gjennom sine folkevalde representantar som skal *leie samfunnet*. (Baldersheim & Rose, 2000, s. 58) Dette er den folkevalde si fremste oppgåve. Den norske lokalpolitikaren har i sitt verv både ulike interesser og ulike typar ansvar og verv, slik som alle oss andre, som ein skal skjøtte samstundes. Ein har eigeninteresser som spring ut frå eins eigen kvar dag, familieliv, yrkesliv. Det kan vere engasjement i ulike musikk-, eller idrettslag, engasjement i særskilde lokale saker som utvikling av eit spesielt område i kommunen, eller kanskje ein er ein del av lokalt næringsliv. Mange politikarar har også politiske og idealistiske utgangspunkt for sine engasjement, ein er feminist, sosialdemokrat eller kristenkonserverativ. Den folkevalde er ein representant for eit avgrensa lokalt nærmiljø – nabolaget, grenda/byggfeltet, velforeininga, sogelaget, øya og kommunen. Og den er medlem av eit politisk parti med lokal, regional og nasjonal forankring, som gjerne har særskilte hjertesaker som næringsutvikling, innvandring, nærmiljø eller oppvekstvilkår.

I det kommunale apparatet må den folkevalde også spele på ulike styringsstrategiar. Den skal samarbeide og konkurrere, den skal vere pådrivar, samstundes som den skal stoppe opp og kontrollere. Den skal representere «mannen i gata» og handtere til dels kompliserte faglege problemstillingar. Og den kan vere medlem av både kommunestyret, som med fugleperspektivet vedtek dei overordna prinsipielle sakene, i tillegg til å vere medlem av hovudutval/komitear som jobbar med detaljane bak. (Røiseland & Vabo, 2020, s. 18)

KS – Kommunenes Sentralforbund, har i rapporten *KS Folkevalgt ledelse og kommunal organisering* delt inn politikarrollene i fire delar: Ein politikar skal leie, styre, representere og

vere arbeidsgjevar. Politisk leiarskap inneberer å forstå problem, føreslå løysingar og mobilisere støtte og handlekraft, seier Charles Tucker (1995) i Røiseland og Vabo (2020). Politikaren som leiar bør slik sett vere visjonær og løysingsorientert og ha eit blikk på kva organisasjonsformer som best kan realisere visjonar til konkrete planar og tiltak. I denne rolla er politikaren også avhengig av støtte i den politiske fellesskapen, partikollegaer, kommunestyrekollegaer, administrasjon, veljarar og innbyggjarar. Kva aktørar, administrasjon, befolkning, næringsliv bør mobiliserast og kva roller skal dei ulike ha. (Stokstad et al., 2017, s. 23)

I styringsrolla ligg det at politikaren skal treffe vedtak, velje styringsmiddel og drive kontroll og tilsyn på iverksettinga. Økonomi- og handlingsplan som vert vedteke av kommunestyret kvart år er eit viktig styringsverktøy, der kommunestyret vedtek dei økonomiske rammene til kvart tenesteområde i kommunen. Så ligg det også til styringsrolla å delegere ansvaret med utveljing av verktøy og å føre kontroll og tilsyn til andre enn kommunestyret, slik at oppgåva er mogleg å gjennomføre. (Stokstad et al., 2017, s. 26) Dette skjer til dømes ved at hovudutval får delegert ansvar til å følgje opp særskilte fagområde og får eit meir spesialisert innblikk i enkelte av tenesteområda. (Røiseland & Vabo, 2020, s. 18)

Representasjonsrolla inneber at ein politiskar representerer enkeltpersonar og grupper, egne veljarar og eige parti, og kommunestyret og eventuelt fylkesting som kollegial organ. Men politikaren er også representant i andre typar samansetningar som interkommunale samarbeid, næringsmessige forum eller andre private eller offentlege organiseringar. Dette kan ha fleire utfordringar. Det kan bidra til å svekke både det partipolitiske fokuset, då politikaren blir medlem i andre grupperingar enn partiet sitt. Og det kan vere utfordrande for ombudsrolla for innbyggjaren, då organiseringar som fell utanfor kommunelova ikkje har same krav til medverknad eller til openheit gjennom møteoffentlegheit. (Stokstad et al., 2017, s. 30) Samstundes kan det skape ein fellesskap på tvers av partipolitiske grupper, der dei valde skal representere heile kommunestyret, og slik sett går frå partikonkurrent til kommunestyrekollega.

Den siste politikarrolla i rapporten er arbeidsgjevarrolla. Kommunestyret har det overordna ansvaret for kommunens tilsette, medan kommunedirektør har det løpande ansvaret for oppfølging av kvar enkelt tilsett. I politikaren si rolle som arbeidsgjevar ligg det å ha ein strategisk arbeidsgjevarpolitikk, til dømes konkretiserte verdiar og haldningar som skal ligge til grunn i arbeidsforholdet, og eit ansvar for å krevje resultat og rapportering frå kommunen på området (Stokstad et al., 2017, s. 32). (Baldersheim et al., 2011) har konkretisert folkevaldoppgåva noko meir: representasjon, vedtak, kontroll og resultatleveranse.

Representasjonen sin kjerne er kommunikasjon. Formidling av krav, forventningar og meiningar frå lokalsamfunnet som skal rettast til den lokalpolitiske fellesskapen og til kommuneadministrasjonen. Men dei folkevalde står i eit konkurranseforhold til andre kanalar som også formidlar inn frå befolkninga, til dømes presse, ein stor administrasjon og ulike interessegrupper. (Baldersheim et al., 2011, s. 135) *Vedtaksfunksjonen* inneber at den folkevalde er del av det øvste vedtaksmyndet i kommunen, kommunestyret. I denne styringsrolla skal ein gjere vedtak og velje styringsmidlar som administrasjonen skal følgje. Så kan ein spørje seg om avgjerslene faktisk vert tekne i vedtaksaugeblinken i kommunestyresalen, eller om saka er så gjennomarbeidd i administrasjonen, i råd og utval eller andre grupperingar at den i teorien er avgjort før møtet vert satt. Det er partiet som paraplyen som står til ansvar for veljaren, men det kan spesielt i små kommunar vere andre grupperingar som er reelle påverkarar i enkeltsaker – nærmiljø som grendelag og enkeltbedrifter, spesielt i mindre distriktskommunar. (Baldersheim et al., 2011, s. 137f) *Kontrollfunksjonen* er ifølgje Baldersheim om mogleg den funksjonen som gjennom tidene er utsett for størst utviklingsarbeid. Dei folkevalde skal kontrollere at administrasjonen iverksett vedtaka. Men korleis denne kontrollfunksjonen kan utøvast, der nokre titals folkevalde skal ha oversyn på ei stadig større sysselsetting i det kommunale apparatet, som igjen har fått ein stadig større og meir komplisert ansvarsinstruks, er stadig oppe til diskusjon. (Baldersheim et al., 2011, s. 39) Sist er *resultatleveranse*. Resultata av kommunal verksemd er eit tenestetilbod og ei samfunnsutvikling som i større eller mindre grad tilfredsstillar krav og forventningar hjå innbyggjarane. Kommunestyret har ei leiroll som inneber å tenke strategisk, visjonært og finne løysingar og aksept for dette. Og dette er eit resultat av den politikken dei folkevalde har vedteke. (Baldersheim et al., 2011, s. 141f)

4.1.4 Lokalpolitikaren sine rolletypar

Ei rolle kan definerast som eit sett med normer som seier noko om korleis ein bør opptre i spesielle situasjonar. Rolla definerer ein logikk om kva åtferd som «passar seg» i ein gitt situasjon. (Harald Baldersheim & Jacobsen, 2021, s. 16) Bukve og Hagen (1991) utarbeidde ein teoretisk fundert typologi over moglege politikarroller. Denne kan brukast til å seie noko om korleis lokalpolitikaren posisjonerer seg i politiske diskursar og saksspel. Dersom politikaren er medviten sin rolletype kan desse også sjåast på som styringsaspirasjonar eller strategiar. Typologien plasserer ulike politikarroller langs definerte dimensjonar. 1) Politikaren som heilskaps- versus enkeltsaksorientert, 2) målorientert versus prosessorientert og verdiorientert.

Krysspunkta mellom dei to dimensjonane gir ulike typar politikarroller (Bukve & Hagen, 1991, s. 57ff).

- a. Ein heilskaps- og målorientert politikar definerer Bukve som *målformulatore*n. Denne politikaren er opptatt av strategisk styring og overordna rammer – politikk blir styringsåtfærd.
- b. Ein enkeltsaks målorientert politikar er ein *saks- og interesseforkjempar*. For denne er politikken eit maktsøkjande spel der mobiliseringa av ressursar, alliansesøking og arena-val er strategiske element.
- c. Ein heilskaps og prosessorientert politikar er ein *integrator*. Denne er oppteken av å samordne og skape semje. Å etablere eit praktisk grunnlag for handling er viktigare enn å vedta gode mål som gir grunnlag for handling. Dette gjer at ein i situasjonar med stor usemje eller sterk orientering mot status quo, kan bli ein talsmann for ei inkrementell politikktilnærming, med stegvise trinn mot endring.
- d. Den enkeltsaks prosessorienterte politikaren blir definert som *lojalitetsveljaren* av Bukve. Denne har utfordringar med å sjå verdien i kvar enkeltsak for seg, samstundes ser den heller ikkje heilskapen og er ikkje målorientert.
- e. Den heilskaps- og verdiorienterte politikaren finn rot i eit sett verdiar frå sitt eige parti, og er dermed ein *partipolitikar*. Partipolitikaren tenker utifrå partiet sitt idégrunnlag heller enn å basere seg på felleskommunale mål (målformulatoren).
- f. Den enkeltsaks- og verdiorienterte er ein *saksforkjempar eller aktivist*. Denne sloss for verdiar innanfor eitt eller nokre få saks-/fagfelt

	Målorientert	Prossessorientert	Verdiorientert
Enkeltsaksorientert	b.Saks-/ interesseforkjempar	d. Lojalitetsveljaren	f. Aktivisten
Heilskapsorientert	a. Målformulator	b. Integrator	e. Partipolitikaren

(Bukve & Hagen, 1991, s. 64)

4.1.5 Det norske lokaldemokratiets legitimitet i dag

Dei tre verdiane, eller demokratiargumenta, som Lawrence E. Rose framhevar: demokrati, effektivitet og fridom, peikar på kommunen som arena for møteplass for ulike interesser, at den lokale kunnskapen gjer tilpassing av politikktutforminga betre, og lokalmyndigheita har fridom frå sentralt mynde, men og fridom til eit (visst) eige handlingsrom og autonomi. Desse tre argumenta gjer, viss dei er til stades, at kommunen og lokalpolitikaren har demokratisk

legitimitet – tillit – gjennom at folk sitt engasjement fungerer som eit grunnlag for lokalsamfunnet si utvikling. Ein føresetnad for dette er at det lokale sjølvstyret har oppslutning i folket (Segaard, 2020, s. 10). Segaard som utarbeidde ein nyare KS-rapport om lokaldemokratiets tillit meiner det er tre viktige forhold å ta omsyn til når legitimitet skal vurderast: politisk tillit, deltaking og (u)likskap. I dei fleste framstillingane som er gjort er det fokus på innbyggjarane sin legitimitet til politikarane og til kommunen, men i denne rapporten leggast det altså vekt på kva tillit politikarane har til det systemet dei jobbar under.

Rapporten framhevar tre typar tillit – system, handling- og innbyggjartillit. Systemtillit handlar om tillit til at det politiske systemet som dei er ein del av handlar i tråd med demokratiske normer og reglar. Dette viser både til struktur og organisering, men kanskje aller mest tillit til sine medpolitikarar si etterleving av dei demokratiske spelereglane. Desse spelereglane delast inn i lydhøyre – at ein lyttar til innbyggjarane; pålitelege – politikarane held det dei lover; og ueigennyttige – at det er innbyggjarane som gruppe, og ikkje sine egne særinteresser ein skal prioritere. Handlingstillit handlar om at politikarane kjenner at dei får utretta noko innanfor sine rammer, gjennom at administrasjonen iverksett vedtaka dei har fatta på ein ordentleg måte. Sidan politiske verv i hovudsak er frivillig arbeid er det viktig at ein kjenner at innsatsen utgjer ein skilnad. Innbyggjartillit baserer seg på at politikarane kjenner at innbyggjarane er politisk kompetente til å delta i lokalpolitikken. Denne deltakinga viser seg både gjennom at dei involverer seg sjølv ved å gje sin innspel, men også at dei aktivt gir rom til politikarane å utarbeide politikken og vise tillit tilbake at dei gjer det for innbyggjaren sitt beste. Er ikkje denne tillita på plass er det større sjanse for at ein folkevald handlar i eigeninteresse i staden for innbyggjarinteresse (Segaard, 2020, s. 36ff).

Medverknadstiltak brukast i rapporten til Segaard som eit samleomgrep om tiltak som skal gjere det lettare for innbyggjarane å bidra til politiske avgjerdsprosessar i periodane mellom kommunestyrevala. Medverknad har positiv påverknad på systemtillita til politikarane, men på handlingstillit er det meir tvitydig, meiner Segaard (2020, s. 42). Nokre ser på den som ein effektivitetsgevinst, at medverknaden frå innbyggjaren hjelper politikaren til å treffe dei rette vedtaka og dermed får auka tillit til eiga handlingskraft. I motsett ende finn vi dei som meiner at politikarane kjenner på tap av makt til å treffe vedtak basert på større heilskapsvurderingar enn det innbyggjarane klarer å sette seg inn i. Innbyggjaren går frå medhjelpar til pressmiddel. Røiseland og Vabo (2020) framhevar nettopp dette demokratiparadokset, der kommunestyret ved kommunestyrevalet har blitt valt inn til å representere, til å utøve makt, på vegne av veljaren, men gjennom perioden skal innbyggjaren, og blant dei også veljaren, vere jambyrdig

og ha rett til medverknad i prosessane (s.10). Høg grad av innbyggjartillit, altså tillit som politikaren har til innbyggjaren si politiske kompetanse, kan best målast gjennom kor mange medverknadsordningar politikarane har lagt opp til. Det er vanskeleg å måle grada av påverknad sidan ein vanskeleg kan vite i detalj den heilskaplege vurderinga politikaren har tatt. Men rapporten viser til at gjentakande initiativ til innbyggjarmedverknad tyder på at dei har tillit til at innbyggjaren kan bidra i sakene. Så er det høgare grad av påverknad frå medverknad hjå dei som sit blant fleirtalet, og lågare hjå opposisjonen (Segaard, 2020, s. 47ff)

4.2 Kommunal planlegging – å knyte saman kunnskap og handling i samspelet mellom politikk og administrasjon

Den målrasjonelle planmodellen som Max Weber framstilte har vore gjenstand for diskusjon det siste halve århundret. I den målrasjonelle planmodellen har planleggaren ekspertkunnskap om det den legg plan for, eller for planlegging generelt, noko som inneber ein føreseieleg prosess frå arbeid til vedtak og realisering. Friedmann (1987) framhevar at «den målrasjonelle planmodellen blei ikkje konstruert for å vere ein demokratisk styringsreiskap [...]. Utviklinga av modellen heng nært saman med tanken om samfunnsstyring med eit tydeleg vitskapleg kunnskapsgrunnlag».

4.2.1 Policy-syklus – Demokrati, medverknad og byråkrati.

I samspelet mellom byråkrati, politikk og befolkning som er omkransa av demokratiske prinsipp for deltaking er det innfløkte prosedyrar for korleis saker vert løfta fram for behandling.

Ein ideell planleggingssituasjon ville ha vore at all kunnskap var kjent for alle aktørar i planlegginga, formål, mål og verkemiddel under kontroll og planarbeidet bestod slik sett berre av å sette tidsfristar for implementering. Ei slik verd eksisterer sjeldan, i alle fall ikkje i den kommunale sfæren. Det vil i dei fleste planleggingsfasar i ein kommune vere ufullstendig kunnskap, uklare mål, avgrensa makt og motstand mot handlingar (Amdam & Amdam, 2000, s. 11). Dess meir ufullstendig kunnskapsgrunnlaget er, jo meir usikkert blir det om resultatet – handlinga – får den ønska effekten.

Howlett et al. (1995) har framstilt teorien om policy-syklus for å skildre dei ulike stega frå ei sak vert satt på agendaen til implementering og evaluering. Dei viser at det kan vere ei rekke av både indre og ytre faktorar som påverkar korleis ei sak vert løfta fram, eller forkasta. Policy-syklusen vert delt inn i 5 steg:

4.2.1.1 Steg 1 Agenda-setting

Denne første fasen handlar om korleis policy hamnar på dei styrande sin agenda. (Howlett et al., 1995, s. 95) Det kan gjere seg til kjenne som eit problem som krevjar merksemd frå styresmaktene. Problemet kan gje seg til kjenne blant styresmaktene, blant politikarane eller blant befolkninga og handlar om ein så stor del av befolkninga at det er styresmaktene som bør finne ei løysing på det. Tidspunkt for kor tid eit problem blir til ein policy, (eit policy-vindauge) er heller ikkje nødvendigvis tilfeldig. Det kan vere ei enkelthending, som til dømes ei krise, som utløyser merksemda, eller det kan vere meir utstrekke, inkrementelle endringar over lang tid. 22. juli-angrepet på Utøya og regjeringskvartalet til dømes, var ein utløysande faktor til at beredskapsansvaret til styresmaktene måtte betrast. Andre policy-vindauge kan vere maktskifte, til dømes val av nye lokalpolitikarar med eit motiv om å bringe fram nye saker enn det som har vore i føregåande periode. Den politiske agenda-syklusen (Howlett et al., 1995, s. 100) har også sin eigen dynamikk, der sittande lokalpolitikarar er mest aktive agendasettarar i første halvdel av perioden, medan dei lokalpolitikarane som jobbar for å kome inn i maktposisjon er mest aktive på slutten av perioden, det vil seie i valkampen. Innbyggjaren/veljaren sitt engasjement vil også stort sett vere sterkast på slutten av valperioden. Dette har likskapstrekk med Olsen (2014) sin definisjon på dynamisk politisk orden. Der kan også vere fenomen i samfunnet som påverkar agenda-setting uavhengig av kven som sit ved makta lokalt eller kva enkeltproblem som vert fremja. Det kan vere overordna ideologiar eller myter; sosiale, institusjonelle, økonomiske ideal som til dømes sosialdemokratiske velferdsprinsipp eller New Public Management. (Christensen et al., 2021)

4.2.1.2 Steg 2 Policy formulering

Når eit problem har blitt anerkjent som ei offentleg sak blir det i dette steget identifisert, definert og formalisert. Ein startar arbeidet med å finne høva for å forbetre eller løyse problemet. Harold Thomas i Howlett et al. (1995) deler dette steget inn i 4 delar, der policy først vert løfta fram gjennom rapportar, møteinitiativ frå ekspertar eller direkte råka grupper. Deretter går formuleringa inn i ein dialogfase, der ulike aktørar diskuterer og debatterer ulike perspektiv og løysingar rundt problemet. Det kan her takast initiativ til folkemøte, eller invitasjon av ekspertise til å halde føredrag for styresmaktene. Inn i det vidare steget, *formulering*, vurderer ein resultata frå dei føregåande stega som skapar ei meining av kva som må endrast for å bli kvitt problemet. Her er ulike aktørar i sving, og ein kan ha ulike forslag til løysingar. I den siste fasen forsøkjer ein så å konsolidere, finne saman til ei felles forståing av kva problemet er og

korleis det kan løysast. Er det høg grad av usemje, kan ein risikere at policyen ikkje vert teken vidare, eller at konfliktnivået gjer saka vanskeleg å konkludere. (Howlett et al., 1995, s. 111)

Christensen (1985) har delt inn planlegging i ei matrise med 3 usikkerheitskategoriar (og ein sikker) som blir bestemt utifrå om ein er samde om mål oppnåing og middel er kjent for planleggaren: Har ein kjennskap til og er samde om både mål og middel, altså kva ein ønskjer og korleis ein skal få det til, får ein det gunstigaste utgangspunktet for planlegging med tanke på sikkerheit. Er ein samde om mål, men ikkje om middel går ein inn i ein læringsprosess, medan å eine seg om middel, men ikkje om mål gir ein forhandlingsprosess. Er ein samde om verken-eller går ein inn i ein kaostilstand. (s. 63)

Planlegging er ikkje eit eingongsføretak, det er noko som går føre seg over tid, både førebuing før ei hending, men som også strekker seg undervegs når hendinga inntreff. Denne prosessen har ein sentral eigenskap påpeikar Christensen; ingenting varer evig. Sjølv om ein har eit kjent middel og mål i starten av ein fase, kan dette endre seg, til dømes ved nyval og ei ny samansetting av politikarar kjem inn i kommunestyret. Det kan også tenkast at målet kan endre seg etter kvart som planen/situasjonen utviklar seg. Men dess meir stabil planleggingsprosessen er (eller startar), jo meir tillit og tryggleik blir tilhøvet mellom forvaltinga sin jobb og innbyggjarane si tilfredse. Då er aksepten også større for at styresmaktene er i ein læringsprosess samstundes som tiltaka føregår (Christensen, 1985, s. 67)

Dersom policyen vert gitt prioritet tek styresmaktene i bruk ulike verktøy for å kome vidare og realisere policytiltaka. Hood (1986) kategoriserer desse verktøya i fire, gjennom informasjon, autoritet (legale verkemiddel), lønning eller formell organisering. (Howlett et al., 1995, s. 115)

Informasjon er ei samling av moglege verktøy som skal gjere samfunnet betre opplyste om policyprosessen og problemet som har blitt satt på agendaen. Dette kan vere informasjonskampanjar, kronikkar i media, opne informasjonsmøte eller meir fagleg spesifikke metodar som bestilling av konsulentrapportar. Informasjonen kan også variere i grad av forventning om tilbakemelding, og grad av insistering eller formaning om at mottakar av informasjonen skal endre sitt syn. (Howlett et al., 1995, s. 117)

Autoritetsverktøya inneheld metodar som påfører kommando og kontroll. Dei kan delast inn i økonomiske og sosiale profilar. Det kan vere innføring av nye reglement, løyver, forbod og straff. (Howlett et al., 1995, s. 119) Rapporteringsplikt eller at løyve til å gjere enkeltvedtak må godkjennast av nye instansar, slik som ved ROBEK, kan vere dømer på slike autoritetsverktøy.

Lønningsverktøya spring i stor grad over på motsett ende frå autoritetsutøvinga over. Dei er avhengig av at utøvande mynde, til dømes kommunen, har økonomiske verkemiddel å sette inn som lønningsverktøy. Det kan vere system som går på subsidiar, skatt, moglegheit for lån, gebyr, støtteordningar osv.(Howlett et al., 1995, s. 122)

Organisasjonsbaserte verktøy går inn for å endre organisasjonen slik at ein kan tilføre nye eller forbetre eksisterande oppgåver. Det kan vere å inngå samarbeid mellom offentleg-privat verksemd eller vektlegge eller overføre til andre organisasjonar å løyse oppgåver, til dømes familie eller frivillige.(Howlett et al., 1995, s. 127f)

Kva verktøy som vert brukt kjem an på policytype og natur, kven eller kva som årsaka til policyfremjinga og korleis ein meiner at problemet vert løyst gjennom dei ulike instrumenta. For i det neste steget skal saka løftast opp til saksbehandling og vedtak. (Howlett et al., 1995, s. 135)

4.2.1.3 Avgjersle og vedtakshandling

Steg 3 kan i namnet forvekslast med heile prosessen, å gjennomføre ein policy. Men i Howlett et.al. si framstilling er dette eit eige steg i prosessen der ein i løpet av dei føregåande stega ar kome fram til ein slags «statement of intent» som politikarane skal ta stilling til om dei vil følgje. (Howlett et al., 1995, s. 139) Ei avgjersle kan ha to ulike følgjer, positive følgjer vil auke frå status quo ved at policy vert implementert, eller det vil ved negative følgjer bli ingen endring eller dårlegare frå status quo på det problemet som har ført fram policyen. Men dette steget er ein rein politisk prosess slik at det er berre dei folkevalde og eventuelt deltakarar som har direkte mandat til å uttrykke seg og votere som er med i denne prosessen. Kva innhaldet er i det politikarane ønskjer og kva tiltak skal ein sette inn for å oppnå dette.

4.2.1.4 Implementering

Når vedtaket er fatta skal ein no finne rette midlane for å oppnå ønska effekt. Dette steget har høg grad av byråkratisk/administrativ innverknad, då dei ulike einingane som vert påverka av tiltak er dei som kjem med forslag til middel. (Howlett et al., 1995, s. 160) To perspektiv er nyttige å skilje mellom – *top-down* og *bottom-up*. Kven er det som utformar iverksettinga, toppleiinga eller det som Howlett kallar *Street-level bureaucrats*. (Howlett et al., 1995, s. 164) Kva type planleggar ein har på dei ulike tidspunkta i prosessen, og kvar ein er plassert i usikkerheitsmatrisen, vil kunne avgjere kor vellukka dei endelege stega mot måloppnåing er. Med høg grad av tryggleik utan konflikt blir planleggaren ein administrator, og ein rein tilretteleggjar som vi finn igjen i den klassiske målrasjonelle planteorien. Dersom målet er noko

usikkert, men ein har funne det beste verkemiddelet, blir planleggaren eit endringsapparat. Med framleis usikkert verkemiddel, men sikrere mål er planleggaren fasilitator, advokat, forhandlar. I den mest kaotiske enden av matrisen er planleggaren i stor grad karismatisk, som har tillit i lys av kven vedkomande er og ikkje på løysingsorienteringa her og no. Den roar gemytta medan ein forsøkjer å finne rota til problemet (eller problemet i seg sjølv) (Christensen, 1985, s. 69)

Med komplekse planleggingsprosessar, der det er mange omsyn å ta, eller som går over lang tid, kan aktørane – i dette dømet byråkratar og politikarar – endre si forståing av policyen. Ved ein ny folkevaldperiode kan dynamikken mellom aktørane endre seg, til dømes dei politiske vurderingane av effekten av dei ulike verkemidla som administrasjonen utarbeidar. (Howlett et al., 1995, s. 167)

4.2.1.5 Evaluering

Det siste steget i Howlett et al. (1995) sin policy-syklus er evaluering. Dette er eit steg der forvaltninga anten prøver å konkludere og avslutte saka, eller den vert revidert og sendt tilbake på arbeidsbordet. Det er ikkje alltid tydelege teikn på kva som gjer at ei sak går i eine eller andre retninga, det vil seie – det kan vere heilt konkrete opplysningar som har kome fram i saka, eller det kan vere påverknad frå til dømes impulsar i samfunnet, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Det kan også ligge i den institusjonelle kulturen til organisasjonen (Hill & Varone, 2016, s. 98), skjult bak inkrementelle endringar som gjer retninga i prosessen vanskeleg å oppdage. Tidlegare politiske vedtak basert på målrasjonalitet som resultatstyring om økonomisk analyse kan også gjere det vanskeleg dersom ein på eit seinare stadie har ein meir sosial, kulturell diskurs i saka. Ein kan ha klare formeiningar om at noko tydeleg kan vippe saka i ei ny retning, men så vil den likevel falle tilbake til «gamle synder». Dette fenomenet vert skildra som *stiavhengighet*, at saka går sin «eigen» veg.

4.2.2 Kommunikativ planlegging

I høva der tilstand endrar seg og flyttar seg langs matriselinjene til Christensen kan det vere nyttig å trekke inn andre typar perspektiv på korleis ein bør legge opp det prosessuelle arbeidet. Innbyggjarmedverknad, openheit og innsyn er prosessar med høg normativ verdi i det kommunale arbeidet: deltakardemokrati (Baldersheim & Rose, 2000, s. 69). Healey (1992) ser også ei endring frå det målrasjonelle med økonomisk balanse som hovudfokus til ein annan type diskurs. På den eine sida er det eit auka fokus på kultur, bevisstgjering, fellesskap og nærvær som grunnlag for innhaldet i planlegginga, og på den andre sida er sjølve kommunikasjonen og prosessen i det kollektive eit viktig element i planleggingsfaget (s. 144).

Begge desse nye diskursane rører seg vekk frå fokuset om allokering av ressursar i eit økonomisk perspektiv, til fokus på sosiale og kulturelle verdiar. Rasjonaliteten endrar seg også frå eit reint «+/- = optimal balanse» til kva som er *opplevd* som beste løysinga av dei ulike individa i samfunnet (s. 149). Der den vitskapelege rasjonaliteten kjem til kort i planprosessen er det nye demokratiske strøymingar frå 1990 talet med eit auka fokus på innbyggjarmedverknad og deltaking – i planlegginga skjer det eit skifte frå kunnskapsbasert rasjonell analyse til ein kommunikativ-, debatt- og diskursfokusert prosess (Healey, 1992, s. 145). Pragmatisk planleggingsteori framhevar også i kor stor grad relasjonelle og kommunikative prosessar i policyskaping legitimerer forvaltninga sine tiltak på befolkninga. Det er nettopp gjennom kommunikasjon at komplekse problemstillingar rundt sosiale, kulturelle, geografiske osv. fenomen blir oppdaga og kan gjennomarbeidast (Healey, 2008, s. 287). Roar Amdam i Aarsæther (2018, s. 256f) framstiller 4 dikotomiar frå Innes og Booher (2015) som til saman introduserer ein kombinasjon av instrumentell og kommunikativ planlegging; samarbeidsdriven planlegging, å spele på forholda mellom lokalkunnskap og vitskap, kommunikativ makt og statsmakt, kollaborasjon og konflikt og prosess og resultat. Ved å leie ein planleggingsprosess gjennom desse paradoksa er ein med å bygger kapasitet samstundes som ein skapar legitimitet rundt prosessen, ikkje først den eine og så den andre (Aarsæther, 2018, s. 260)

Plan- og bygningslova frå 2008 har difor presisert viktige tiltak mot dette i sin formålsparagraf:

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løysningar, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.»

Plan- og bygningslova § 1-1 fjerde ledd.

Etzioni (1986) brukar omgrepet *mixed scanning* om denne prosessen, der ein viser til ei innsamling, søken, prosessering og evaluering av informasjon i tillegg til korleis ein kjem fram til konklusjon, avgjersle og vedtak. Prosessen vekslar mellom å bruke ei detaljert «nærline» i planlegginga, og å løfte blikket og bruke fugleperspektivet. Slik fangar ein detaljar og deretter forsøker å sette (effekten av) desse inn i ein større kontekst (Etzioni, 1986, s. 8). I ein vedtaksfase vil nokre avgjersler vere fundamentale og nokre inkrementelle. I kva relativ storleiksorden er endringane, er dei eit brot eller radikale samanlikna med data som har kome fram i mixed scanning-prosessen, eller kan ein spore relasjonar mellom ulike sett data? Dei fundamentale endringane er i den drastiske enden av skalaen, medan inkrementelle endringar er trinnvise endringar sett som ei gradvis utvikling. (Etzioni, 1986, s. 10). Fundamentale

endringar kan også vere meir rasjonelle, dei tek ikkje omsyn til skjønn, maktforhold eller andre abstrakte faktorar. Det er fakta på bordet og å implementere den rasjonelt beste løysinga. Den inkrementelle er heile tida ei gradvis, meir forsiktig framgangsmåte utan brå endringar. Mixed scanning med det vekslende fokuset mellom rasjonelt faktafokus, og inkrementell fugleperspektiv tek til seg eit vidare sett med strategiar eller strukturelle faktorar i prosessen fram mot endring (Etzioni, 1986, s. 11). Hovudpoenget til Etzioni er at i større offentlege prosessar er det verken tilstrekkeleg med eit strengt rasjonelt (hierarkisk) avgjerslesystem, eller ei inkrementell tilnærming. Dette fordi der er ulike aktørar involvert, med ulike maktforhold til kvarandre, og der deira roller til kvarandre og til andre også endrar seg i løpet av planprosessen (Etzioni, 1986, s. 13).

Frå eit anna perspektiv, uttrykkjer Charles Lindblom i «Still Muddling, not yet through» at ingen person eller gruppe av personar, forskningsteam eller andre ressursar kan greie å lage ei komplett analyse av eit komplekst problem. Der vil vere for mange usikre moment, ulike alternativ, til usikre tidspunkt, sett frå ulike vinklar, med ulike konsekvensar. Ein vil aldri kunne seie at «no har vi full oversikt og kontroll». Det er ein stadig pågåande prosess med implementering av større eller mindre tiltak. Og jo meir drastiske tiltak på kort tid, dess større er risikoen for å bli avsett som politkar. (Lindblom, 1979, s. 517)

4.3 Medverknad i kommunal planlegging

Kravet om medverknad har vekse fram dei siste tiåra og manifestert seg spesielt med den nye Plan- og bygningslova i 2008. To viktige argument ligg til grunn for kravet, nemleg kunnskapsargumentet – at relevant kunnskap er det viktige i eit planarbeid, og dette må kome frå dei som kjenner lokalmiljøet best, altså innbyggjarane sjølve. Det andre argumentet er forankra i demokratiteorien. Deltakarane skal ha rett og høve til å bli høyrte i saka, anten ved direkte eller representativ deltaking, såkalla demokratisk styring. (Aarsæther, 2018, s. 191) Vidare er medverknad *ei anna form for demokratisk deltaking* enn det å røyste ved val, der medverknadsprosessen skal bringe kunnskap meir direkte inn i kvar særskilde planprosess (Aarsæther, 2018, s. 192). Ein prøver her med andre ord å bringe tilbake direkte demokrati i samspel med det representative, indirekte demokratiet. Medverknaden har også to ulike teoretiske forankringspunkt. Det eine er at det styrkar den demokratiske *prosessen* (input-legitimitet), med stikkord som openheit, gjennomsiktighet og at alle skal høyrast. Det andre er *den instrumentelle verdien* (output-legitimitet) som denne forma for demokrati gir, eit betre kunnskapsgrunnlag, effektivitet og føremålstenleg resultat (Scharpf, 1999). Det er dei representative folkevalde, med sitt avgjerdsmynde, som dermed har ansvaret for tilrettelegginga

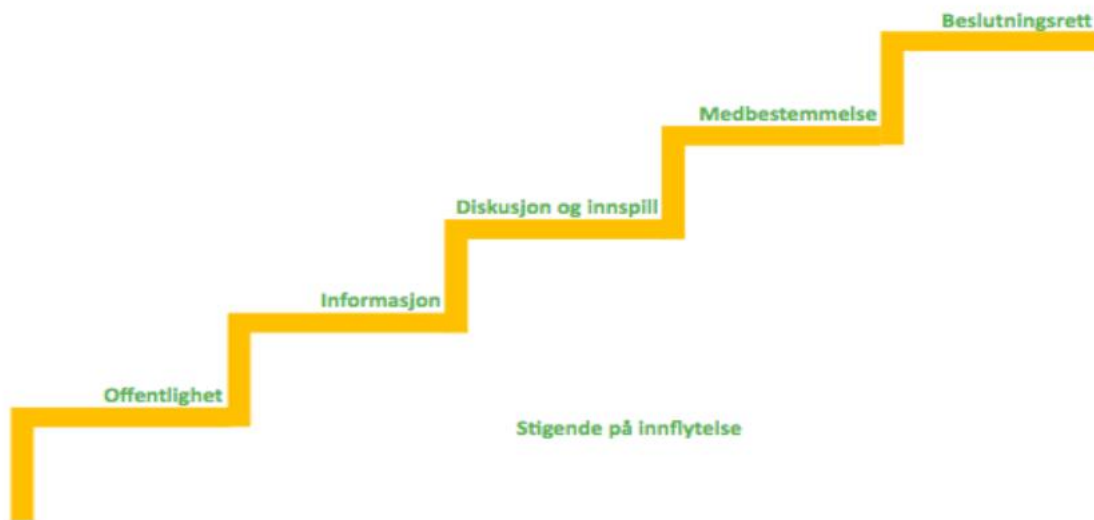
for input-legitimitet i prosessen. Dei er ansvarlege for at veljarane sine interesser vert ivaretekne (Aarsæther, 2018, s. 199). Kommunesektorens Sentralforbund (KS) har blant anna undersøkt dialogen mellom innbyggjar og kommunen. Eit sentralt funn i rapporten *Levende lokaldemokrati – dialogen mellom folkevalgte og innbyggere* er at det er godt tilrettelagt for kommunikasjon frå kommune til innbyggjar og frå innbyggjar til kommune, men innslag av direkte dialog med folkevalde er beskjedent. Samstundes konkluderer ein med at politikarane er tydeleg meir lydhøyre og opne til innbyggjarane sine utsegn, enn motsett veg.

4.3.1 Planlegging, noko anna enn planarbeid?

Med den nye plan- og bygningslova i 2008 er det eit stort fokus som går på byggesaksbehandling, og planar som arealplan og reguleringsplanar som skal vere overordna føringar for korleis bygge ut, endre, rive, verne osv. bygningar og bygde områder. Under del IV i lova *Kommunal Planlegging* pålegg ein kommunestyret å vedta ein kommunal planstrategi minst éin gong per valperiode. Her nemnast det *strategisk val knytt til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringar, sektorane si verksemd og ei vurdering av kommunen sitt planbehov i perioden*. Vidare vert det konkretisert kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som resultatberar av planstrategien. I lova er det *plan* og ikkje *planlegging* som er brukt som omgrep. Det gjer at mange planprosessar, altså planlegging som ikkje endar opp i ein plan, men i iverksetting av tiltak, vert vedtekne utan bruk av til dømes gode medverknadsprosessar. Likevel brukar kommunane lovverket som retningslinjer for medverknad også til planleggingsprosessane og ikkje utelukkande planprosessane skildra ovanfor. Den planen som ofte er drivkrafta for å gjere plan- og endringsprosessar er økonomi- og handlingsplan, som skal vedtakast årleg av kommunestyret. Då kombinerer ein ulike strategiar, som målrasjonell allokering av ressursar for å få drift i balanse, til langsiktig strategi vedteken av kommunestyret, til medverknadsprosessar knytt til både denne planen, men og til dei ulike enkelttiltaka (til dømes skulestrukturendring) som kan vere eitt av elementa i den.

Korleis medverknadsprosessen vert tatt inn i ulike planleggingsprosessar kan variere, og vil ha konsekvens for i kor stor grad medverknaden vil bidra til resultatet. Ulike modellar har vore utvikla der medverknaden vert satt i eit fleirdimensjonalt system blant anna basert på tidspunkt for medverknaden, grad av openheit (kven blir tekne med i medverknaden), korleis kommunikasjonen føregår, og i kva grad er makt og autoritet knytt til medverknaden. Stigen i figuren under er teken frå Arnstein (1969) og viser korleis grada av innverknad og makt aukar dess høgare opp i trappa ein kjem. Samstundes stiller høgare posisjon i trappa høgare krav til

kunnskap og engasjement i medverknaden då planlegginga ber preg av å vere på eit meir detaljert nivå, noko som kan påverke grada av openheit og tilgjengelegheit for «kvarmannsen».



5 Metode

I dette kapitlet vil eg gjere greie for korleis eg har valt å få svar på spørsmåla som ligg i oppgåva sitt tema. Når ein forskar på eit tema, er motivet for forskinga gjerne å skildre, forklare, forstå, kritisere eller endre noko ved eit samfunnsforhold. For å gjere dette blir ein utfordra med empiriske problem, korleis noko *faktisk* er. Metoden syner lesaren kva framgangsmåtar forskaren har hatt for å få svar på spørsmåla. *“Metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap, et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder.”* (Hellevik, 2002, s. 12)

5.1 Forskningsdesign og metode

I dette arbeidet har eg nytta meg av kvalitativ metode med blanda design gjennom dokumentanalyse og samtaleintervju. Med utgangspunkt i ein case-studie om skulestruktur i Giske kommune søkjer eg å gje eit bilete på lokaldemokratiske prosessar i samspel med innbyggjarmedverknad som fenomen. Skulestruktursaka som representativt case vert brukt til å forstå korleis dei ulike politikarrollene vert påverka og korleis den politiske prosessen utspelar seg. (Bryman, 2016, s. 62)

Studien er basert på samspelet mellom dokumentanalyser og intervju, eit utval informantar si subjektive situasjonsforståing, i tillegg til at fortolkinga av deira uttale skjer i ein sosial interaksjon med forskaren. I studiet av eit fenomen, søkjer mennesket å gje fenomenet ei mening, ein *fortolkar* det. Og korleis eit menneske fortolkar eit fenomen kan variere frå person

til person. Som samfunnsforskar skal ein då ikkje berre ta imot andre si forståing og fortolking av fenomenet, men forskaren skal sjølv også fortolke det ein mottek av informasjon om fenomenet. Ein del forskartradisjonar ser bort i frå andre sine fortolkingar av seg sjølv og eigne handlingar og meiner dette vil vere feilaktige vurderingar ev vedkomande. Andre tradisjonar meiner at det er nettopp dette som er forskarens fundament, for det er i informantane si oppfatning av det dei gjer som gir handlingane deira mening. Forskinga bygger difor på dei sosiale aktørane sine skildringar. (Gilje & Grimen, 1995, s. 144ff) Dette gir ein hermeneutisk-fenomenologisk og konstruktivistisk ståstad der kunnskapssamlinga ligg i eit samspel mellom fortolking og forståing frå ulike personar. (Bryman, 2016, s. 26)

5.2 Verktøy

5.2.1 Dokumentmateriale

Som kunnskapsgrunnlag for casen har eg valt å gjere ein dokumentanalyse der eg har samla politiske saksframlegg og deira underliggende rapportar som gir eit bilete på den politiske prosessen i samspel med administrasjonen sine utgreiingar. Målet mitt med dokumentanalysen har vore å få eit innblikk i korleis prosessen har utvikla seg, etter kvart som møte har utspelt seg og politiske vedtak har sett sine ulike delmål.

Denne gjennomgangen av dokument har hatt fleire funksjonar. Den har fungert som ei kartlegging av kommunen sin prosess og skapt ei oversiktleg tidslinje som har tillatt meg som forskar å bli kjend med saka. Vidare har eg brukt desse opplysningane som utgangspunkt i utarbeiding av intervjuguide og samtaleintervju med informantane. Den har vore eit grunnlag for utval av informantar og den har blitt brukt for å sjekke opp utsegn frå intervju, noko som styrkar validiteten i oppgåva.

5.2.2 Samtaleintervju

Sidan det ligg i oppgåva si problemstilling å vurdere subjektive oppfatningar av medverknad og politisk innverknad, vil ein betydeleg del av datainnsamlinga vere opplysningar henta frå samtaleintervju. Eg tok utgangspunkt i nokre kriteria for utval av informantar. 1) Informanten måtte vere fast medlem i kommunestyret i ein eller fleire av kommunestyreperiodane som casen gjeld, 2) nokre av informantane skulle vere godt kjend med casen gjennom komité/utvalsarbeid. Ut frå dette valde eg å bruke eit breitt samansett, men likevel få og nøye valt utval av folkevalde, både dei som har jobba tett på skulestruktursaka, men også noko meir «perifere» kommunestyremedlemar i høve den konkrete saka. I dei fire valperiodane saka føregjekk var der seks til sju parti representert i kommunestyret. Eg har difor også valt ei breidde i kva parti

informantane kjem frå og enda med informantar frå 5 ulike parti. Målet med samtaleintervjua har vore å få eit innblikk i korleis informantane har opplevd samspelet mellom folkevaldrollene og medverknad i planlegging/policyutvikling, med eit særskilt fokus på casen om skulestruktur.

På førehand utforma eg ein intervjuguide som eg delte i to versjonar. Ein forenkla, temadelt som eg sende til informantane saman med informasjonsskrivet. Dette for å gje dei eit introduserande bilete på kva tema og spørsmål eg ville gå inn på. Og ein noko meir detaljert intervjuguide som eg sjølv brukte undervegs i intervjua. Temainndelingane i intervjua sette eg opp med utgangspunkt i problemstillinga mi med den sine underliggende forskingsspørsmål. Underinndelingane, og stikkorda/omgrepa eg brukte var med utgangspunkt i utval av teori frå kapittel 4.1 og 4.2.

5.3 Gjennomføring

Intervjua vart gjennomført i løpet av juli 2023. Kvart intervju varte i om lag ein time. Informantane vart først introdusert for tema for oppgåva, om min faglege bakgrunn for å velje dette temaet. Deretter vart dei gjort kjende med retten til vern om personopplysningar og til å trekke seg frå heile eller delar av intervjuprosessen, og at eg ville oppbevare både lydopptak og transkribering på ein god måte. Dette for å trygge deltakarane om at informasjonen dei ga ville bli behandla på ein trygg og god måte, og ikkje bli brukt i andre samanhengar enn til dette prosjektet. Dette var viktig for meg å formidle, sidan eg har samarbeid med desse folkevalde i mitt yrke til dagleg. Bruk av lydopptak vart bevart på anna eining enn både koding av opplysningar, transkribering og sjølve oppgåva. Lydopptaka vart berre oppbevart fram til transkriberinga var fullført og deretter sletta.

5.4 Teoretisk perspektiv i analysen

I samspelet mellom teori, datainnsamling og funn har eg nytta både induktiv og deduktiv analyse. Dei teoretiske hovudlinjene var i stor grad satt før utarbeiding og gjennomføring av intervju. Eg har slik sett tatt utgangspunkt i etablert teori som utgangspunkt for intervjuguide, og brukt dette som framdrift på funn av fenomen i studien. (Bryman, 2016, s. 21) Det er her teorien som er grunnlaget for korleis eg svarar på forskingsspørsmål og problemstilling. Samstundes har eg vore open for at eg kan finne dei teoretiske utgangspunkta ufullstendige for å svare på heilskapen, og finne nye perspektiv og større forståing rundt forholdet mellom lokaldemokrati og medverknad i planlegging utanfor casen om skulestruktur.

5.5 Reliabilitet, validitet og overføringsverdi

For å vurdere denne oppgåva sin forskningsmessige kvalitet er det tre hovudkriteria som er naudsyne å ha med seg i arbeidet. *Reliabilitet* handlar om studien hadde fått same resultat dersom til dømes ein annan forskar hadde brukt same metode. For å oppnå det er det først og fremst naudsynt med eit ope og gjennomsiiktig forskingsdesign og analysemetode. Ein må vite kva eg har gjort og korleis for å kunne gjenskape det. Dette er skildra i kapittel 5.3, og intervjuguiden er lagt ved.

Validitet handlar om å finne riktig årsaksamanheng. (Bryman, 2016, s. 41ff) Er det x som er årsaka til at y har endra seg – såkalla intern validitet. Samstundes bør ein kunne seie noko om funna i studien kan generaliserast og brukast til å definere svar på same spørsmåla i ein anna kontekst – overføringsverdi.

På kva måte kan eg då sikre validitet og reliabilitet gjennom metode? For å sikre at subjektiviteten i samtaleintervju blir samla inn og analysert riktig er det eit viktig utgangspunkt at eg som forskar og informanten tek utgangspunkt i konkrete hendingar som kjem fram av dokumentgjennomgangen. Ein av kvalitetane ved semistrukturerte intervju er at ein kan ta seg fridomar til å stille ekstra spørsmål for å tydeleggjere informanten si framstilling av sine synspunkt og slik sikre reliabiliteten til forskaren si transkribering. Sidan denne oppgåva har som mål å skildre og belyse eit fenomen i ulike kontekstar har eg valt å kople fenomena til casen om skulestruktur som konkretiserande døme.

Å sikre den interne validiteten kan by på ulike utfordringar i eit slikt forskingsprosjekt. Det å vere åleine om både innhenting, utarbeiding og analyse kan vere med å gje konklusjonane eit subjektivt preg. Trygginga mot dette ligg i eit godt forskingsdesign, som tydeleg spelar på trekantforholdet mellom teori, dokumentanalyse og intervju - å underbygge funna gjennom ulike typar framgangsmåtar. Å kople informantane sine innspel til skriftlege kjelder i dokumentinnsamlinga og søkje støtte for koplinga i teorien, sikrar slik den interne validiteten.

Som ein unik, intensiv casestudie vil det vere eit spørsmål om i kva grad eg kan generalisere mine funn til liknande organisasjonar. Det ligg i casestudiar sin natur at eit unikt case er nettopp det fordi ein ikkje kan anta fullstendig generalisering (Bryman, 2016, s. 62). Men eit mål med utvalet av undersøkingseiningar og bruken av desse for å samle inn data er at ein kan bruke denne kombinasjonen undersøkingseiningar og innsamlingsmetode for andre liknande organisasjonar og finne dette nyttig. Det vil seie at eg har trua på at eit anna unikt politisk case

i ein annan kommune kan kome fram til same forståinga av samspelet mellom lokaldemokratiroller og innbyggjarmedverknad.

5.6 Forskningsetikk

Studien er meldt inn og godkjend hjå NSD – Norsk Senter for Forskningsdata. Etter deira retningslinjer har informantane fått naudsyn informasjon om prosjektet før deltaking. Dei har då fått informasjon om formål, innhenting og bruk av opplysningar, anonymisering, rett til innsyn, til å trekke seg, endre eller slette data, og høve til å klage til Datatilsynet. Alle dei førespurte informantane samtykka og ingen krav om endring har kome undervegs i studien. Informasjonsbrevet ligg som vedlegg 1.

Ein del av informantane er lokalpolitikarar som er ein del av min arbeidskvardag som politisk sekretær. Det har difor vore viktig for meg å understreke mi teieplikt i studien, både når det kjem til kven som har delteke i studien og kva dei har opplyst om. Vidare har eg vektlagt at eg ikkje har som mål å kvalitetsvurdere deira einskildrolle som lokalpolitikarar, men at eg ønsker å belyse eit tema som eg trur er relevant både for Giske kommune og mange andre kommunar. Eg vurderer også min eigen inhabilitet til å vere minimal, sidan casestudien er frå ei periode eg ikkje enno var tilsett eller busett i kommunen og eg har slik ikkje delteke i denne konkrete prosessen.

6 Empiri

Dette kapittelet vil gjere greie for funna i dokumentinnsamling og intervju. Dei reflekterer rundt ulike sosiale fenomen, som samarbeid, konkurranse, samhandling, konflikt osv. som ut frå lokalpolitikaren sitt perspektiv er ein del av politikarrolla og politiske prosessar, med døme frå prosessen med skulestruktur. Eg har delt inn kapittelet kronologisk etter forskingsspørsmåla som eg stilte under problemstillinga, og følgjer inndelinga i teoriframstillinga med perspektiv på lokaldemokrati og politikarane sine oppgåver og deira tankar om rolleforståing først. Eg ønskjer deretter å framstille bakgrunnsinformasjon for korleis kommunen sine rutinar og retningslinjer, formaliserte eller uformelle, er for denne typen planleggingsarbeid, med innhenting av informasjon frå skulestruktursaka. Denne baserer seg i første omgang på dokumentanalyse, med suppleringsinformasjon av munnleg informasjon frå administrasjonen. Dernest vil eg samanfatte den informasjonen eg har funne i dokumentinnsamlinga som fortel noko om korleis policyprosessen har vore, ei tidslinje av politiske saker til behandling, folkemøte, ad-hoc utvalsmøte og utarbeiding av rapportar. Dette for å skape eit bilete av kva

moglegheiter og utfordringar kommunen sine prosedyrar i planarbeid, og konkret denne struktursaka, har gjeve politikarane når dei skal forholde seg til andre aktørar i planprosessen.

6.1 Kva er ein lokalpolitikar sine oppgåver?

Kva informantane legg i ein lokalpolitikar sine oppgåver er eit hovudfokus på å forvalte og tilby innbyggjarane eit best mogleg lokalsamfunn, både no og i framtida. Lokalpolitikaren står i ein særskild posisjon, med nærleiken til kommunalforvaltninga og iverksettinga av tiltak, til statlege retningslinjer, og nærleik til innbyggjaren ved å vere ein ombodsperson. Og i ein øykommune der grendesamfunna i stor grad er delt av fjord og vatn mellom seg, har lokalpolitikaren også eit ansvar for å tenke heilskapleg og ikkje oppdelt. Ei grad av samordning av moglegheitene som dei ulike aktørane - kommune, næringsliv, frivillege, innbyggjarar - ønskjer å utvikle, er det nettopp lokalpolitikaren som er i posisjon til å fange opp.

Ein lokalpolitikar er gjennom kommunestyrevalet satt til å påverke god utvikling for kommunen, den er eit av fundamenta for lokalsamfunnet. Kva kommunen kan utrette, det er ilag med innbyggjar, næringsliv og samfunnslivet for øvrig, det er ikkje eit solospel (Informant 1).

Verda står ikkje stille, og då kan heller ikkje Giske kommune gjere det. Ein må henge med på utviklinga, oppdatere og tilpasse organisasjonen etter kvart som lovpålagde krav og retningslinjer frå staten vert sett i verk (Informant 2). Kommunestyret får ei heilskapleg oversikt over kommunen og har ansvar for å lage kortsiktige og langsiktige planar for korleis kommunen skal sjå ut vidare gjennom planarbeid som kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og andre temaplanar (Informant 3).

I ein kommune med slik geografiske inndeling i fire øyar, er det fort at ein tenker si eiga øy for seg. Dei folkevalde skal arbeide for kommunen i heilskap, for å få til det må ein vere ombodsmann for heile kommunen, engasjere seg, starte diskusjonar i sosiale media og stille opp i lokalsamfunnet. Vedtak skal kome alle innanfor same tenestegruppe til gode. (Informant 3).

Dei folkevalde har eit ansvar for å halde eit oversyn med kommunen sine verksemder. Dei har eit resultatansvar, og for å gjere gode tiltak må ein arbeide med god rapportering frå verksemdene og inn til kommunestyret som er øvste vedtaksmyndet (Informant 4).

6.2 Kva politikarroller meiner den folkevalde er viktigast i arbeidet som lokalpolitikar?

“Eg håpar vi får høve til å drøfte og vere uenige, og fatte gode vedtak for innbyggjarane våre” Harry Valderhaug Kommune-TV 19. oktober 2019

I samtalanene med informantane har dei blitt stilt opne spørsmål utan stor grad av rettleiing av konkrete omgrep innleiingsvis. Ved usikkerheit rundt kva dei har blitt spurt om, har eg nytta omgrepa frå dei ulike politikaroppgåvene og -rollene frå teorien som døme, men latt informanten sjølv utdjupe kva ein legg i desse omgrepa. Det er eg som forskar som har plassert innhaldet frå samtalanene inn i dei ulike kategoriane under, men i stor grad verkar dette å vere omgrep som informantane er vande med å forholde seg til, og det er slik sett utan særleg tvil at omgrepsbruken er lik frå informanten og forskaren si side.

Den første delen av intervjuet har handla om oppgåver, roller og erfaringar som lokalpolitikar generelt, utan særleg tilknytning til casen. Nokre har sjølv kome med døme frå casen, andre har brukt andre policyprosessar i kommunen som døme.

6.2.1 Representere

Å vere ein representant for innbyggjaren, som ikkje har ei direkte stemme inn til kommuneadministrasjon, er klart den rolla som er mest synleg frå samtaleintervjuet. Det handlar om å vere ein informasjons- og kommunikasjonskanal til og frå kommunen. Informasjon frå innbyggjarar til kommunestyret har ofte form som problem, manglar eller ønskjer som innbyggjarane vil at politikaren skal bringe inn. Kommunikasjon ut frå det politiske apparatet handlar oftare om å forventningsstyre dei som krevjar resultatleveranse frå politikaren.

6.2.1.1 Ombodsperson

Å vere eit ombod betyr for den folkevalde både å vere ein som bringer informasjon ut til innbyggjarane, men også å bringe inn innspel som innbyggjaren har kome med. Det er nok mest dei lokalpolitikarane med leiande verv som uttrykkjer sterkast at dei har eit ansvar for å bringe informasjon ut til innbyggjarane, medan dei som berre har medlemsverv i kommunestyret eller hovudutval fokuserer mest på å bringe innspel inn. Slike innspel først ifølgje informant 3 direkte fram for kommunestyret gjennom interpellasjon eller spørsmål til spørjetimen, eller det kan takast opp til diskusjon i eit hovudutval eller i formannskapet der det er ein meir uformell, kollegial munnleg kommunikasjon. Gjennom eit tilfeldig utval av møteprotokollar for kommunestyret i perioden, finn eg spørsmål til spørjetimen til alle møte, i protokollane til formannskapa er det mindre frekventert. Dette kan bety at det ikkje førekjem så ofte, eller at

det vert tatt opp i ei slik form at det ikkje har blitt ført i protokollen. Informant 2 framhevar formannskapet som eit organ med takhøgde for å diskutere ting, og der er eit meir kollegialt miljø.

Innspel frå innbyggjarar kan også vere av ein prinsipiell art slik at den folkevalde ønsker å ta saka inn til si partigruppe først, og prøve å forankre saka på partinivå før ein bringer det samla inn for resten av dei folkevalde.

«Eg har nok ei tilnærming til at det er godt å ta imot folk sine oppfatningar av det å vere innbyggjar. Frå mor, far, trenar i eit idrettslag, ulike roller. Det å formidle ting inn som folkevald og ha det med inn og ha det som bakgrunn i korleis vi jobbar politisk. Det har alltid inspirert.» Informant 1

«Det viktigaste for meg er å vere talerør, å ta imot innspel, bekymringar, vere lyttande, budbringar, vise at eg følgjer opp. Det er difor eg er her og brukar av fritida mi, for eg vil vere med å bidra til ei betre kommune.» Informant 2

Ein anna måte å vere ombodsperson på er å vere ein meir aktiv initiativtakar for å få fram innspel i samfunnet. Å sette ein agenda, gjennom diskusjon og debatt, og slik samle inn engasjement frå innbyggjarane og ta med seg dette inn til politikk og administrasjon.

«Eg vil vere ein ombodsmann for heile Giske kommune. Eg prøver å sette i gong diskusjonar sjølv, i sosiale media. Eg får ein del epostar og telefonar, blir spurt om å møte opp på ting. Eg prøver å vere engasjert, ved å starte diskusjonar sjølv eller å stille opp. Eg prøver å stille opp mest mogleg.» Informant 3

Det er ikkje eintydig at alle initiativ vert tatt med inn til dei andre folkevalde. Informanten gjer dette mykje for sin eigen del, si eiga nyfikne og engasjement som lokalinnbyggjar å lufte kva folk rundt ein meiner om ting og korleis ein har det der ein bur.

Ombodsperson inneber også for ein folkevald å representere kommunen i andre styre, utval, interkommunale føretak og liknande. Desse organisasjonane arbeider gjerne innanfor ein sektor, til dømes ei lokal eller regional foreining for næring og industri, for idrett, kultur, musikk osv., og ein ofte blir vald inn i desse på bakgrunn av eigeninteresse, engasjement eller erfaring frå livet utanfor politikken. Inn til desse organisasjonane representerer den folkevalde kommunen sine interesser, medan frå kommunestyrekollegiet si side vert dette ofte sett på som å promotere og arbeide for eigne eller avgrensa grupper sine særinteresser. Det vart hevda av ein informant at der var motiv frå nokre folkevalde for å legge ned nokre skulane slik at det i neste omgang vart naturleg å omsetje dei nedlagde skulebygg ved sal til andre næringsformål.

6.2.1.2 Partipolitkar/politikarsamarbeid

Avhengigheit/fridom frå partitilknytning er noko som står sterkt i fokus blant dei folkevalde. Ein informant hevdar at det med lokalvalet i 2003 skjedde eit skifte i korleis ein fordelte verva utanom kommunestyret. Det vart då ikkje fordelt reint på valresultatet som før, men med eit mål om at flest mogleg parti skulle vere representerte i formannskap og hovudutval. Dette gjorde noko med samarbeidsklima, og skapte mykje større openheit til dei politiske prosessane i desse utvala, både mellom dei ulike partigruppene og til media og innbyggjarar, seier informanten. Lokalpolitikarane er stolte av å ha mykje samarbeid på tvers av parti, og at samarbeid er like mykje personavhengig som partiavhengig, i alle fall til ei viss grad.

«For min og partiet sin del er det nok nokre parti som står for langt ifrå oss til at vi kan samarbeide med. Men på det enkeltpersonlege plan så er stemninga veldig bra, siste åra har vi samarbeida godt med visse andre. Lokalpolitikken er nok litt annleis der ein samarbeider meir med parti ein ikkje samarbeider med nasjonalt på grunn av personkjemi.» Informant 3

Sjølv om det kan gje inntrykk av å vere noko meir flytande partigrenser gjennom samarbeid, så står likevel partimedlemskap som fenomen sterkt. Informantane er sær medvitne på kor tid dei rører seg på kanten av sitt eige parti sine verdiar, for å samarbeide med andre, og kor tid dei ikkje vil trå over grensa og heller stå for seg sjølv. Alle informantar har også heilt klare meiningar om kvar deira parti står både i skulestruktursaka og generelt, men det varierer ein del kor mykje dei gjer seg avhengige av partiet sin nasjonale politikk.

«Kva partiet mitt har som fundament ligg grunnleggande i meg sjølv, så det bur naturleg i meg utan at eg trengjer å tenke aktivt på det.» Informant 2

Sjølv det lokale tverrpolitiske partiet i kommunen har ei klar meining om det partipolitiske.

*«Står ditt parti for seg sjølv, i ein eigen posisjon, som eit reint lokalparti?»:
«Det er definitivt ei lette å berre forholde seg til eiga kommune, samanlikna med når eg sat i det andre partiet, og måtte stille på fylket eller svare for nasjonal politikk.» Informant x*

6.2.2 Å styre

6.2.2.1 Vedtaksrolla

Å ha mynde til å gjere vedtak har fleire sider ved seg. Det ligg eit ansvar om å gjere seg kjende med kommunen sine verksemder slik at ein kan gjere avgjersler basert på betre kvalitative vurderingar. Der er saker til behandling som er av ein enklare art, såkalla kurante saker. Det kan til dømes vere eit lokalt arrangement som ønsker ein eingongsstøtte. Så er der saker som set krav til at kommunestyret greier å sette langvarige mål og strategiar for kommunen, slik

som kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Nokre saker kan fagleg vere kompliserte, som tek føre seg økonomiforvaltning, byggtekniske søknadar og klager osv. Det er veldig blanda kva type saker politikarane vert mest motivert av. Nokre likar godt å vedta dei enkle sakene, som ein raskt ser resultatet av, medan andre motiverer seg over å kunne sjå langt fram og male strategiske bilete av Giske i framtida.

«Eg syns vi politikarar er altfor lite flinke til å sjå langt nok fram. Vi er for mykje her og no. Å sjå 20, 30, 40 år fram.. Dette er kjempespennande, det overordna der vi må legge ein god plan å styre etter.» Informant 3

I Giske kommune er den politiske organiseringa på utvalsnivå delt inn i hovudutvala livsløp og teknisk med minst ein medlem frå formannskapet i kvart utval, i tillegg til at ein gjennom formannskapsmodellen løftar alle saker inn dit før kommunestyret. Dette gjer at dei formannskapsmedlemane som sit i livsløpsutvalet eller teknisk, eller i eit av medverknadsorgana, får eit ansvar for å løfte fram dei synspunkta og prioriteringane som har kome fram i desse organa.

6.2.2.2 Lover, reglar og handlingsrom

Kommunen har lovpålagde oppgåver, midlar som er øyremerka, økonomi og drift innanfor dei kommunale rammeområda, der er strenge reglar om habilitet og så vidare. Folkevaldopplæringa i starten av valperioden vert kritisert blant nokre av informantane, der er så mykje å halde oversikt over.

«Eg tenker mykje på eigen val, har eg gjort det rette? Har eg stemt i tråd med lover og reglar, det har eg ikkje alltid så god kontroll på. Eg stolar nok mykje på at administrasjonen har sjekka ut det frå før.» Informant 3

Så er kommunikasjonen mellom kommuneadministrasjonen og dei folkevalde også strengt regulert. Det er ikkje slik at ein som folkevald har lov til å vandre rundt i korridorane og banke på kontordørene til ein saksbehandlar og instruere, ikkje ein gong ordførar som sjølv har kontorstad på rådhuset. Eller ein kommunetilsett som forventningsavklarar ei sak med politikaren ved butikkhylla. Saksbehandlar skal vere nøytral og fagleg i si gjennomarbeiding av saka, og avgjersler og leietrådar frå politikaren skal berre kome fram i formelle politiske møte, med offentlege, protokollerte møtebøker. Viss ei sak har blitt diskutert på bakrommet av ein politikar, som dermed uttrykkjer at han har meir informasjon enn det som ligg ved i saksutgreiinga til resten av kommunestyret, så kan det vere grunnlag for forvirring og i verste fall mistillit, både til politikarkollegaen og til kommuneadministrasjonen.

Då det vart vedtatt i kommunestyret var eg kjempeforvirra. Eg visste ikkje kva eg stemte på, prosessen var kjempeuryddig. Det var veldig mykje kviskring og tisking om samarbeid. Det skjedde tydelegvis i andre fora. (Informant 5)

Forventning og handlingsrom er sjeldan mogleg å foreine, seier ein informant. Spesielt vanskeleg blir det når kommunen ligg på Robek. Då har ein ikkje lov til å gjere investering på eigne midlar før ein har nedbetalt gjeld, og det gjer at mange innbyggjarar kjenner seg urettferdig behandla. Under Robek vart det vedteke å sette opp eigedomsskatten, som eit tiltak for å skaffe inntekter til gjeldsnedbetaling. Det kjennest kanskje urettvist for ein barnlaus sjømann med god løn og dermed stort hus, å måtte betale ein eigedomsskatt som er eit middel for å betale ned lånegjelda etter ei stor skulebygging. (Informant 4)

«Eg trur som folkevald, i ombodsrolla, så er det utruleg viktig å kjenne til handlingsrommet og lovverket som kommunen føreheld seg til. Det handlar om å forventningsstyre innbyggjaren sin. At ein gjer kjent at ein varetek regelverket for å ivareta fellesskapsfunksjonen. Av og til ein vanskeleg balansegang.» Informant 1

6.2.3 Å leie

6.2.3.1 Strategi og oppfølging

“Og så må ein ta vare på ansvaret om å få gjennom vedtak som gir ei positiv retning for kommunen, og ikkje blir pusha av enkelt personar eller grupper. Det gjeld økonomiske tiltak, utviklande tiltak – start/bremsfunksjonen er viktig.» Informant 2

Informantane får spørsmålet om dei anten føretrekk store og innfløkte plansaker som går over lang tid heller enn å «klubbe gjennom» (det vil seie at ordføraren bankar vedtaket utan diskusjon eller debatt før votering) mange små saker. Her er hovudskilnaden om det er i hovudutval eller kommunestyret. I utvala blir det diskutert detaljar, snu og vende på alle steinar. I kommunestyret kjennest det betre å vere effektiv og vedta mange, heller enn få og store saker. Det har også noko med storleiken på kommunestyret, det gjer det mindre oversiktleg. «Dess fleire kokkar, jo meir søl» (Informant 5).

For eit kommunestyret med 23 representantar gjeld det å ha gode rutinar for korleis ein kan kontrollere at administrasjonen iverksett dei vedtaka som er gjort. Kommunestyret har difor gitt mynde til kommunedirektøren gjennom eit vedtatt delegeringsreglement dei oppgåver som hen, med administrasjonen under seg, kan gjennomføre utan enkeltgodkjenningar frå kommunestyret. Samstundes gir dei styringssignal gjennom handlings- og økonomiplan og andre strategiske planar korleis ein vil at kommunen skal jobbe den komande perioden.

«Ja, resultatansvar treffer meg litt. Ansvar for sjølve tenestene, det må vere balanse. Det har vore store nedskjeringar som kanskje ikkje hadde vore naudsynt viss vi [i dette partiet] hadde fått gjort slik vi ville.» Informant 4

Formelt sett har kommunestyret eit eige utval som kontrollerer kommunen si verksemd, kontrollutvalet, men dette handlar meir om iverksetting har skjedd i tråd med lover og regelverk, og revisorkontroll ved rekneskap, handlings- og økonomiplan. Å vere merksam på at vedtak kan vere i strid med lovverket er noko fleire av informantane syns er krevjande.

«Ja, eg tenker mykje på dei vala eg har gjort i kommunestyret og korleis det blir fulgt opp. Så tenker eg at det er gjennom delegeringsreglementet at vi kontrollerer administrasjonen og vice versa at ting vert gjort riktig.» Informant 3

6.2.3.2 Kontrollfunksjon

«Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet». (Kommunelova, 2018, s. § 22-21 første ledd)

Korleis dei ulike folkevalde følgjer opp vedtaka som blir gjort er svært ulikt, og også på kva måte ein følgjer det opp. Nokre knyt det til si resultatleveranse ved valperioden sin slutt, medan andre føler sakene berre forsvinn ut i ingenting utan at ein veit kva som skjer med dei. Det er nok mest vanleg å be om orienteringssaker som kan skildre framgang eller status quo i ei spesifikk sak eller saksområde, eller å spørje direkte i kommunestyret sin formelle spørjetime.

«Å følgje opp administrasjonen på resultat er viktig, det har vi hatt i programmet vårt, at vi krevjar betre rapportering.» Informant 4

«Eg føler ein forsvinn litt frå saka når den er ferdigbehandla. Veit ikkje kva meir som skjer med den – kontroll med administrasjonen, kva skjer der?» Informant 5

I skulestruktursaka er det svært mange orienteringssaker som blir brukt for å rapportere om status quo, litt for mange ifølgje ein informant. Det er vanskeleg å kome med andre innspel enn å berre «ta til vitande» og forme saka politisk vidare. Samstundes seier nokre av informantane at dei ikkje forstår heilt kvifor framgangen i saka vart som den blei og at det nok var ein del informasjon som gjekk direkte frå innbyggjar til administrasjon, eller til enkeltpersonar blant dei folkevalde som brukte «bakvegen» til vedtak, det vil seie gjennom partigruppesamarbeid i staden i open debatt i kommunestyret.

6.3 Giske kommune si organisering av medverknad i planleggingsprosessar

6.3.1 Lovpålagt planlegging, offentlegheit og medverknad

«Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.»

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.» (Planogbygninglova, 2008, s. § 1-1 første og fjerde ledd)

Kvart år skal kommunen vedta eller revidere ein økonomi- og handlingsplan som skal gjelde for minimum fire år fram. Denne skal ta utgangspunkt i den overordna kommuneplanens samfunnsdel og følgje opp planar og strategiar som kommunestyret har vedteke i starten av valperioden. Krav om medverknad i planlegging kjem fram av kapittel 14 i KommuneLOVA (2018), og økonomi og handlingsplanen til Giske kommune leggest ut til offentleg ettersyn i minst 14 dagar før behandling i kommunestyret kva haust. Med mindre det vert organisert medverknad undervegs i økonomiplanarbeidet, er ettersynet det første kommunalt tilrettelagde medverknadshøvet for innbyggjaren i form av høyringsinnspel. Etter at økonomi- og handlingsplan er vedtatt startar arbeidet med enkeltsakene og utarbeiding av verkemiddel og tiltak i dei politiske utvala.

Giske kommune praktiserer prinsippet om fullført saksbehandling (Giske kommune, 2021: s.6), som inneber at når eit saksframlegg vert lagt fram for politikken skal saksbehandlar ha fullført ei grundig vurdering av så langt som mogleg både positive og negative sider ved saka, og presentere kommunedirektøren si anbefaling (innstilling) i tillegg til eventuelle alternative innstillingar, jf. (KommuneLOVA, 2018, s. §13-11 tredje ledd). Gjennom kravet til møteoffentlegheit i kommuneLOVA kapittel 11, skal både sakliste, sakspapir, møteprotokoll og sjølve møtet vere ope og tilgjengeleg for andre, og slik vert sakene som dei folkevalde behandlar brakt ut til innbyggjarane. I tillegg til kravet om offentleggjering av politisk saksbehandling, er kommunen også pliktig gjennom offentleglova og arkivlova å gjere tilgjengeleg andre skriftlege dokument frå si saksbehandling. Slik vil også informasjon frå inngåande og utgåande dokument i arkivsystemet bli offentleggjort. Det ligg ikkje noko lovkrav om kor tid i planprosessen kommunen skal legge til rette for medverknad, utanom kravet om høyring før endeleg politisk behandling. Ved offentleggjering av postlister og politiske saklister sikrar dette at informasjonen likevel når ut til befolkninga. Kommunalsjefen for oppvekst uttala i eit kommunestyremøte i 2022 kor viktig det er for administrasjonen å raskt involvere ulike grupper

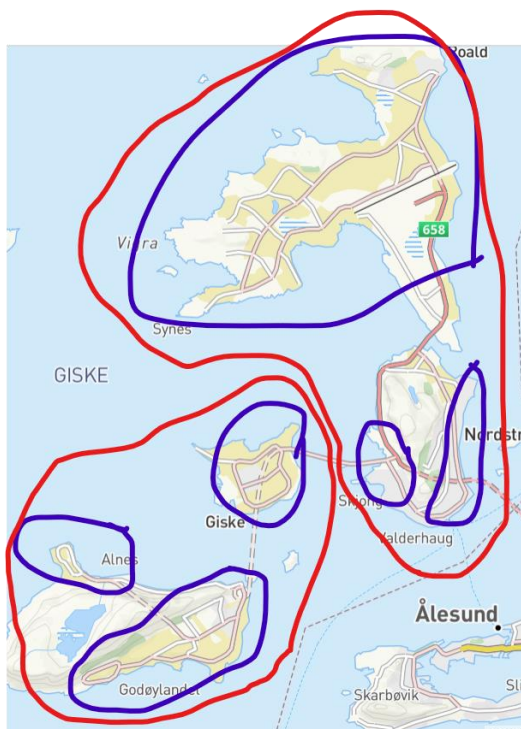
med informasjonsmøte og liknande for å vere opne om utgreiingane som ligg til grunn, og dessutan orienterer politikarane. Eit hovudargument er for å unngå støy og uro ved at tilsette i einingane kjenner seg usikre, som då tek vegen om media som lagar si eiga vinkling på saka.

Folkemøte vert nemnt av informantane som eit nyttig og godt brukt medverknadstiltak i bruk i kommunen. Ut frå blant høyringsfråsegnene som vert gjennomgått i kapittel 6.6.2 kjem det fram at det er politikarar og ikkje i like stor grad administrasjon som leiar desse møta.

Dokumentasjon som sakliste eller referat frå slike informasjonsmøte er ikkje å finne i arkivsystemet, og det antakast å ha ei munnleg form.

6.4 Ny skulestruktur – til utarbeiding og behandling i 3 kommunestyreperiodar

Giske kommune har om lag 8700 innbyggjarar, og består av fire øyar. I kvadratkilometer er Giske ein av landets minste kommunar og det tek berre 20 minutt å køyre frå nordlegaste punkt på Vigra, til ytste punktet på Alnes. Mellom øyane er det bru og tunnelsamband, fram til 1988 var det ferje mellom øyane. Valderøya er den største i folketal med omkring halvparten av kommunens innbyggjarar. Vigra er nest størst med 2500, dernest Godøy som har 1500, inkludert om lag 200 i den vesle skulekrinsen Alnes, og øya Giske som har eit befolkingstal på om lag 800. I 2009 ser skulestrukturen slik ut i Giske kommune, barneskulekrinsane er ringa i blått, ungdomskulekrinsane i raudt:



På Godøya lengst sørvest er der to barneskular, ein på Alnes (1-4) med vel 50 elevar og ein på Godøy (1-7) med vel 100 elevar. I tillegg er der også ungdomskule, der alle elevar frå Godøy, Alnes og Giske går. Få år tilbake vart Giske ungdomstrinn lagt ned, og Giskeungdomen valde då å flytte til Godøya i staden for til Valderøya.

På Giske er der i 2016 ein 1-7 barneskule med 93 elevar fordelt på fire klasser.

På Vigra er der ein barneskule med 185 elevar. Der var det også ungdomskule fram til 70-talet, men då denne vart nedlagd ønskte Vigraungdomen å flytte til Valderøy ungdomskule.

På Valderøya var der fram til 2016 to barneskular, deretter ein barneskule med i underkant av 400 elevar og ungdomskule for Valderøy- og Vigraungdomen med knapt 250 elevar. (Giske kommune, 2010. s: 3-8)

6.4.1 2009 – 2011 Behov for endring

Årsakene til at kommunane set i gong endringsprosessar kan vere mange. Det er ressurskrevjande fordi det må settast av ressursar til å arbeide med sjølve endringsprosessen i tillegg til å halde normal drift på eksisterande oppgåver og tenester. Det kan vere endringar frå statens rammestyling som gir pålegg frå staten om å endre tenestetilbodet, det kan vere endring i demografi, endra politisk vilje eller andre faktorar som spelar inn. (KS, 2019) Behovet for å sjå på skulestrukturen i Giske kommune kan ut frå handlings- og økonomiplanar og skulerapportar i hovudsak delast i tre. 1) Kommunen opplevde ein folketalsvekst, spesielt med tilflyttande barnefamiljar, og trykket på enkelte skular auka, 2) fleira av skulebygga og skuleområda hadde store vedlikehaldsbehov og behov for utviding, 3) kommunen sleit stadig med å få drift i balanse og måtte gjere harde prioriteringar for å levere lovpålagde tenester.

Skulestruktursaka frå 2009 til 2021 kan ein dele inn i hovudsakleg to fasar. Første fase frå 2009 til 2016 handlar i store trekk om vedtak om å gjere vurderingar av endringsbehovet, medan i siste fase er endringsbehovet slått fast og det handlar om å konkret planlegge kva, kor tid og korleis for planprosessen.

I K-sak 56/09 (kommunestyresak 56 i 2009) gjer ein følgjande vedtak: «Komité for oppvekst vert pålagd å utarbeide ei grundig vurdering av skulestrukturen i kommunen. Tilrådinga med grunngjeving vert lagt fram for kommunestyret.» Forslaget var fremja av Høgre og vart godkjend med svært knapt fleirtal, 12 mot 11 røyster. I løpet av påfølgjande sak vert det etablert kven som skal vere med i arbeidsgruppa. Det kjem fram forslag om at nokon i fagstaben, altså ein tilsett i skule eller administrasjon, skal vere med i arbeidet med tale og forslagsrett, men

dette vert nedstemt. (k-sak 076/09) Komiteen sjølv vert arbeidsgruppa som jobbar vidare. I saka vidare vert det vedteke at strukturen skal vurderast i høve talet på einingar og innhaldet i desse. Føremålet er å finne den beste organiseringa av tilbodet i grunnskulen.

I saka som vert lagt fram frå kommunestyret i februar 2010 (Giske kommune 2010a) har rektorar og FAU fått uttale seg om sine arealbehov, og dei har fått kommentere og eventuelt korrigere teksten som kjem fram i rapporten frå komiteen sitt arbeid. Samstundes baserer komiteen tilrådinga si på rapportar frå innleigde konsultentselskap frå 2003 og 2007. Prioriteringa til arbeidsgruppa er klar. Ein ønskjer ein barneskule på kvar øy, men strukturen på ungdomskuletrinnet skal vurderast nøye. Det kjem fram alternativforslag i møtebehandlinga om at målet vidare skal vere ein samla ungdomskule, men komité for oppvekst vinn fram med å framleis ikkje konkludere, mykje fordi investeringsbehovet er stort då dei ønskjer å bygge ein heilt ny skule. Årsaka er at i same perioden går ein i gong med bygging av ny barneskule på kommunen si største øy, Valderøya, med ferdigstilling i 2016. Dette binder opp mykje av investeringskapasiteten i handlings- og økonomiplan, ifølgje informant 4.

6.4.2 2011-2015

Etter nytt kommunestyre er konstituert hausten 2011, kjem det opp sak i kommunestyret i desember 2011 (k-sak 169/11) som omhandlar kommunens prekære økonomiske situasjon og ein er nøydd å sette i gong eit omfattande arbeid for innsparingar i drift (F-sak 011/12). Spørsmålet om å samle kommunens ungdomskuleelevar i ein skule kjem opp igjen og kommunestyret ber i K-sak 100/12 om at dette på ny vert undersøkt av ei strukturgruppe. Det kjem fram i samanfattainga av høyringsinnspel at det vert sett i gong mobilisering overalt i kommunen for å bidra til innsparinga, foreldre- og familiegrupper på øyane tilbyr å gjere vedlikehaldsarbeid og reinhald på dugnad for å halde einingane i gong. Samstundes vert det i juni same år lagt fram K-sak 057/12 om framgong av bygginga av ny barneskule på Valderøya. Rådmannen tilrår å utsette byggestart på grunn av behov for store lånekostnadar, men kommunestyret går inn for byggestart likevel, med 16 mot 7 røyster.

Gjennom 2013 er det lite fokus på skulestruktur, verken i handlings- og økonomiplan eller andre saker. Informantar ser tilbake på perioden som krevjande, der all fokus måtte ligge på innsparing. Samstundes ser ein i handlings- og økonomiplansaka K-sak 143/13 at i staden for sparetiltak, vert det gitt mindre ekstraløyvingar til fleire einingar innanfor oppvekst.

Våren 2014 ber komité for oppvekst og helse (i ny kommunestyreperiode har dei to komitéane blitt slått saman) om at administrasjonen utarbeidar ei sak der ein startar arbeidet med vurdering

av den framtidige skulestrukturen «med tanke på ei drøfting i kommunestyret i løpet av våren 2014». Same sak vert lagt fram for kommunestyret hausten 2014 (K-sak 079/14). Blant tilrådingane kjem det fram forslag om å ikkje gjere nokon endringar, om å prinsipielt bestemme seg for ei samanslåing for framtida. Forslaget som vert vedteke er at sidan det no har gått 4 år sidan arealbehovet vart drøfta med rektorar og FAU må det til ei ny og oppdatert skulebyggplan-vurdering, som skal leverast før sommaren 2015. Dette for å få tid til å gjere ei eiga (av det sittande kommunestyret) vurdering før ein ny kommunestyreperiode tek til. Og ved å «rasle med skulestrukturen» kjem det raskt inngåande e-postar frå velforeiningar frå dei minste bygdene om at saka bør utsetjast til nytt kommunestyre er konstituert. Årsaka frå velforeininga:

«med under et år til valg ville det være naturlig å vente med avgjørelser på et slikt nivå ble tatt opp i de forskjellige partiene og dannet grunnlag for partiprogrammene de stiller til valg på.» (Tenfjord 2014)

Dåverande rådmann trygga velforeininga om at alle endringar ville bli sendt ut på høyring før endeleg vedtak (Giske kommune, 2014a). Det ligg ikkje føre dokumentasjon på eventuelle opne møte, folkemøte eller anna til arkivsaka, men ifølgje informantane var der fleire folkemøte, både initiert av dei folkevalde og av innbyggjarane sjølve.

Det vert vidare i 2015 utarbeida skulebyggplanar, funksjonsprogram og arealbruksrapportar frå skulane. Dei folkevalde meiner dette er naudsynt før ein kan ta ei kvalifisert avgjersle for kva endringar som skal prioriterast. Ein av årsakene til at dette kjem opp på nytt er at rapportane frå 2003 og 2007 som vart lagt til grunn under evalueringa i 2010, no vert sett på som utdaterte. Å samle alle ungdomskuleelevane til ein felles ungdomskule vert sett på som det dyraste alternativet på investeringssida, og vil gå utover behovet for utbetring av dei andre skulane. I åra 2014 – 2016 vert det sett i gong eit betydeleg arbeid med konsulentinnleige for å lage bruks- og behovsrapportar frå kvar skule i kommunen.

6.4.3 2015-2019

Ved inngongen til det nye året 2016 er det politiske målet som følgjande: Alnes skule leggast ned og elevane flyttar til Godøya. Godøy skule må få naudsyn oppgradering for å ta imot auka elevtal. Dersom ungdomskuletrinnet vert flytta må også skuleområdet tilpassast betre 1-7 klassene enn det var til d.d. Nye Valderøy barneskule er ferdig, men treng betre opparbeiding av uteområde. Ny skule skal byggast på Vigra. Det vert framleis utgreidd alternative løysingar for samling eller framhald av splitta ungdomskule i kommunen. (Giske kommune, 2016)

Ved årsrapportering på nyåret i 2016 viser kommunerekneskapen at kommunen ikkje har greidd å betale ned lånegjeld etter gjeldande budsjettplan og kommunen hamnar på ROBEK (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2016). Konsekvensen for skulestrukturprosessen er at det i vurderinga frå administrasjonen vert lagt vekt på at det ikkje er rom for nybyggingar i denne økonomiplanperioden, og ein må halde fram med utgreiingar – både av ombygging og av skulestrukturvurdering. Og med offentleggjering av skisser som går på rimelegare tilbyggløysingar kjem det raskt kommentarar frå klubbar på skulane om kvifor deira forslag, som har blitt tatt med i tidlegare vurderingar, ikkje lenger vert tatt med (Utdanningsforbundet 2017).

Kommunen slit gjennom heile perioden med å kome seg ut av ROBEK. Det vil i praksis seie at lånekapasiteten på investering er nær 0, og alle lån må førehandsgodkjennast av Fylkesmannen (i dag Statsforvaltaren). Alle nybyggprosjekt vert sett på vent til ein er ute av ROBEK, og ein greier ut ulike mellombelse løysingar for å kunne spare inn driftskostnadar ved å slå saman skulane og få færre skuleklasser. Dei folkevalde greier ikkje å konkludere heller i denne perioden, og saka ruller vidare inn i kommunestyreperioden 2019 – 2023.

6.4.4 2019-2023

Til arbeidet med å finne mellombelse strakstiltak setter ein ned ei politisk-administrativ arbeidsgruppe som skal legge kabalen for organisasjonen, bygnings- og renoveringsbehovet, på eit minimumsplan, for å nå målet om å lande ny skulestruktur.

6.4.5 Skulestrukturutval – politisk-administrativt samansett

Hausten 2020 vert det politisk behandling av skulestrukturen (Giske kommune, 2020). Ved votering vert det fremja forslag om 1) kommunedirektøren si innstilling om å endre både ungdomskulestrukturen og barneskulestrukturen, 2) å behalde skulestrukturen slik den var, og 3) Slå saman ungdomskulane, medan barneskulane skulle bestå på kvar øy (med unntak av Alnes). Forslag 1 vert sett på som mest radikalt og votert over først. Dette fall med 17 mot 6 røyster. Forslag to fall med 13 mot 10 røyster og forslag 3 vart vedtatt med 16 mot 7 røyster. For ettertida er det votering av forslag to som vert sett på som nådestøyten, fleirtalet var med knapp margin for strukturendring.

«Eg var heilt svimmel på siste voteringa, for eg visste at det var knapp margin. Tenk å legge ned to skular med så liten margin, det kjem til å stå i historiebøkene.» Informant 2

Vedtaket lydte som følgjer:

«1. Giske kommune utvidar skulekrinsen for 8.—10. trinn til å omfatte heile Giske kommune frå tidlegast 01. august 2021, og samlar ungdomskulen ved dagens Valderøy ungdomsskule. Vidare vert 1.—7. trinn samla på Godøy skule. Bygningsmessige tilpassingar er ein føresetnad for utviding av skulekrinsane. For å gjere nødvendige arbeid i bygga (Valderøy ungdomsskule og Godøy skule) må det settast av midlar i investeringsbudsjett 2021. I tillegg må det så langt råd nyttast tilgjengelege investeringsmidlar for 2020. Det er avgjerande for å få til ein god flytteprosess at skulelokala er ferdigstilte og klar før flytting kan skje. Plan med kvalitet sikra kostnadsoverslag for dette må så snart råd leggest fram for formannskapet.

2. Valderøy ungdomsskule endrar namn til Giske ungdomsskule frå 01. august 2021.

3. Livsløpsutvalet må sette ned nødvendige ad hoc grupper for å bygge saman kulturar og styringsgruppe for bygningsmessige endringar.»

Men sidan bygnings- og organisatoriske detaljar ikkje er landa enda er det framleis høg aktivitet mellom politikk, administrasjon og innbyggjarar. Det vert satt ned eit ad hoc-utval frå Livsløpsutvalet - styringsgruppa for bygningsmessige endringar. Denne styringsgruppa er samansett av 3 politikarar og 3 frå administrasjonen og målet er å sikre god informasjonsflyt mellom dei to gruppene, politikarrepresentantane hadde ansvar for informasjon ut og inn frå andre folkevalde, medan administrasjonen skulle rapportere til politikarane om framgang på dei bygningsmessige utgreiingane.

Det vert allereie i første møte etablert tydelege forventningsavklaringar mellom politikarane og administrasjonen i denne gruppa: 1) god informasjonsflyt, politikarane skal informerast kvar veke om framgangen i administrasjonen, 2) politikarane skal melde tilbake til administrasjonen straks det vert plukka opp noko ute som administrasjonen burde vite om, 3) god dialog mellom alle i styringsgruppa er viktig, 4) dei som sit i medverknadsråda som er med i styringsgruppa får eit særleg ansvar å bringe fram informasjon til dei, 5) FAU-gruppene må haldast løpande orientert. (Giske kommune, 2020B)

«Eg vart sett inn i styringsgruppa for skulestruktur, og det vart heilt rart, for eg var jo imot nedlegging, og det var imot mine prinsipp.[...] eg hadde kommentert noko om at gruppa var berre til pynt, og då sa ein kollega i kommunestyret at «då får du sitte der sjølv!» Vi fekk innblikk i det meste, men det var berre det (innblikk). Vi hadde ikkje høve til å kome med eigne forslag, saka var for komplisert og stor, den hadde rulla og godt i mange år allereie. Det var vanskeleg å få oversikt over kvar vi var i prosessen, ting skjedde så fort.» Informant

5

Politikarane i ad hoc-gruppa var spreidde partipolitisk og på geografisk tilknytning. To frå Giske og ein frå Valderøya, med vara frå Vigra. Dei to frå Giske er motstandarar av strukturendring. Den eine av desse ser på rolla si som motstandar som veldig motstridig til involveringa i utvalet,

jf. sitatet over. Den andre meiner derimot at hen som i utgangspunktet var imot strukturendringa, i alle fall fekk høve til å snu kvar ein stein og sikre at alle sårbare vart ivaretatt så godt som mogleg når kabalen skulle leggest.

Mandatet til styringsgruppa var aller først å utarbeide ein tydeleg og samanfatta samanfatta samanfatta samanfatta av dei rapportane frå eksterne konsulentar, frå budsjett- og rekneskapstal m.m. der den delvis politiske ad hoc gruppa no kjem med ei nøytral framstilling av dei ulike alternativa for organisering. Det går tydeleg fram i samanfattainga at det nesten utelukkande er innsparing på drift som er grunnlaget for alternativa. Berre nokre få stader står det noko om «tilstrekkeleg med ressursar for å oppfylle krava i opplæringslova». Og i motsetnad til tidlegare i prosessen då også struktur var med i diskusjonen om kvalitet vart høyringane no basert på økonomisk resultat. Høyringsfråsegnene frå innbyggjarane derimot handla framleis om menneskelege verdiar, som argument for eller imot økonomi.

«Det er gjerne på slutten innbyggjarane vaknar også, det er då det vert alvor. Eg føler nok folk vakna litt for seint. Sjølv om vi var på ROBEK og nedskjeringar var i fokus så er innbyggjaren alltid mest opptatt av å bevare nærmiljøet sitt uansett, koste kva det koste vil. Folk kjem først.» Informant 5

Sidan prosessen ikkje landar før våren 2021, vert ein naud til å gjere innsparingstiltak undervegs som ikkje direkte handlar om skulestruktur. Blant anna vert kulturskulen skåre ned til eit minimum og stabsressursar i administrasjonen kutta ved vakanse på stillingane (det vert ikkje tilsett nye ved oppseiing, eller sett inn vikariat ved langtidsfråver).

«Folk vart bedt om å springe stadig fortare. Då kjenner ein plutselig at ein ikkje vil meir, ein vil stoppe opp og ikkje endre meir.» Informant 5

6.4.6 Medverknad - Folkemøte, dialogar, høyringar, einingsmøte

Der var fleire folkemøte både tidleg i prosessen og mot slutten. Informantane nemner spesielt folkemøta på Godøya. Dette var den øya som låg an til å få størst endring i skulestrukturen, og innbyggjarane der vert skildra som svært aktive i saka. Dei kalla sjølve inn til folkemøte, og møte med dei folkevalde. Ordførar var som regel til stades, saman med nokre av dei som sat i arbeidsutval frå oppvekstkomitéen/Livsløpsutvalet. Der var også folkemøte på den minste øya Giske. Giske skule var ikkje i utgangspunktet råka av den planlagde strukturendringa på barneskulenivå, men med ROBEK la administrasjonen det inn som eit alternativt forslag å legge ned heile denne skulen. Då vart det stor uro blant innbyggjarane, tilsette og elevar, og dei

folkevalde protesterte også imot dette forslaget og meina at dette aldri hadde ligge inne i det mandatet politikken hadde gitt administrasjonen for utarbeiding.

«Eg vart litt sint på administrasjonen då dei kom med radikale forslag om å samle meir enn det som låg i det politiske initiativet. Det må ein passe seg for, då piskar ein opp stemninga og lagar ein vanskelegare prosess i ei allereie vanskeleg sak. Dette ga eg tilbakemelding på. Politikarane var veldig samstemte på at dei ville ha barneskule på kvar øy.» Informant 3

I februar 2020 heldt kommunen 3 folkemøte, alle handla om gjennomgang av ein rapport frå Agenda Kaupang der dei hadde framstilt scenario for dei ulike utfalla av skulestruktursaka – ingen endring, kun slå saman ungdomskulekrinse eller også slå saman barneskulekrinsane. Det første folkemøtet vart arrangert på rådhuset, der tilsette og foreldregrupper frå skulane vart invitert. På dei to andre folkemøta på to av dei mindre øyane var det flest innbyggjarar utan organisasjonstilknytning til stades, i tillegg til nokre av idrettslaga. Kommunedirektør og kommuneleiinga var ikkje til stades på desse møta, då var det politikarane frå skulestrukturutvalet som leia folkemøtet.

Det ligg føre god respons på høyringane frå tilsett- og foreldregrupper på høyringsbrev, noko som tyder på at administrasjonen har hatt fortløpande kommunikasjon og dialog med dei ulike einingane undervegs. Dette er spesielt framheva i siste del av prosessen frå referata i styringsgruppa for bygningsmessige endringar, då detaljane rundt samanslåing, bygg- og romfunksjonar og andre praktiske detaljar i stor grad vert referert til å ha blitt løyst gjennom planleggingsmøte med rektorar, elevråd og FAU.

Opne møte med innbyggjarane er det ingen spor av i perioden frå vedtak i 2020 til implementering og iverksetting i 2021.

6.5 Korleis påverka innbyggjarmedverknad den folkevalde si rolleutøving i skulestruktursaka?

Den organiserte innbyggjarmedverknaden kjem som oftast til uttrykk gjennom anten større eller mindre folkemøte og gjennom høyringar, der ein får høve til å uttale seg om ei sak innan ein gitt tidsfrist før saka skal behandlast av kommunestyret.

«Eg elsker folkemøte, då får ein det intravenøst kva folk meiner. Og alle høyrer samstundes kva den enkelte meiner om ting. Til skilnad frå enkeltmøte om t.d. ei byggesak der innbyggjaren hiv på kol, tek sats og spyr ut. Men under folkemøte sit naboen som skadelidande og andre saman, og høyrer alt. Så då får ein ein justis som er sunn.» Informant 1

1

I store plansaker vert folkemøta ofte lagt tidleg i saka, som informasjonsmøte, medan høyringane kjem heilt på slutten. I tillegg til uttalen ovanfor meiner informant 1 at folkemøte tidleg i saka er som å ta temperaturen på ei sak, som ein test på kva engasjement, medgang og motstand, ein kan møte blant innbyggjarane. I skulestruktursaka er det ikkje berre innbyggjaren som har hatt innverknad på prosessen, men også veljaren. Både gjennom formelle brev til kommunen, men også ifølgje fleire informantar ved å intensivere kontakta med dei folkevalde rundt valtider, har dei pressa på for å utsette store avgjersler til ny kommunestyreperiode, og ikkje på slutten.

I folkemøte er det fleire av informantane som hevdar dei tek ei mellomrolle mellom innbyggjar og kommunedirektør. Informant 2 som deltok på fleire folkemøte i siste del av prosessen syntest det var vanskeleg å tilpasse rolla si i slike situasjonar. Hen ville ikkje vise kor farga hen var i saka, ville ikkje undergrave nokon. Då tyr hen heller til å fokusere på å vere bodbringer mellom dei to andre partane og trygge situasjonen slik at alle får sagt det dei meiner.

I seinare år har også bruken av gjestebod vore på agendaen, at det vert arrangert mindre gruppemøte i folk sin private sfære. Det kan til dømes vere eit nabolagsmøte der ulike nabolag får presentert informasjon og idear, og får kome med sine spørsmål, idear og forslag tilbake. Dette har ikkje vore i bruk i Giske kommune, men det var ønskeleg å ta i bruk dette i skulestruktursaka ifølgje ein av informantane. Men i mars 2020 braut koronapandemien ut og dette fekk konsekvensar for dei opne høyringsarenaane til dei folkevalde. Kommunen prøvde å kompensere dette med å gje ut nyhendebrev for å informere om framgang i prosessen, men med ein administrasjon som var strupa på drift var der ikkje ressursar til å lage fleire slike. Dette endrar også kommunikasjonen i skulestruktursaka, og nokre av informantane meiner at dette gjorde at lokalpolitikarane forholdt seg til ulike versjonar av saka, sidan ingen hadde samtalar saman.

Den indirekte, uformelle involveringa frå innbyggjaren har i takt med samtida si endra seg akkurat då skulestruktursaka tok til. I perioden 2009 til 2021 har det endra seg radikalt korleis ein uttrykkjer seg i det felles samfunnsrommet. Sosiale media og å «sitte bak tastaturet» i staden for å møte opp på rådhuset har blitt meir vanleg. Blant informantane er det eit skilje mellom dei yngste og dei eldre kor vidt dei har forholdt seg til denne kommunikasjonskanalen, og kva vektlegging dei gir den.

«Høyringsutspela får så klart stor vekt. Men størst vekt får nok sosiale media, Facebook-gruppa Engasjert i Giske. Så kan det vere veldig lærerikt. Ein får vite meir der enn på

folkemøte,, når folket sit bak tastaturet. Men der er fleire yngre som møte opp i sosiale media enn på folkemøte..” Informant 2

Dei fleste informantane uttrykkjer at det er mykje ein-til-ein kontakt med innbyggjarane, dei får telefonar, dei blir ståande i prat på butikken og dei blir invitert til samtalar eller møte med enkeltindivid eller små grupper. Særskilt er nok dette tydeleg blant dei informantane som har leiarverv som politikar, anten i partigruppa si eller i ein komité/utval.

6.6 Korleis påverka innbyggjarmedverknad i planleggingsprosessen utfallet i den endelege politiske behandlinga av skulestruktursaka?

I første del var den politiske saksgangen meir i tråd med innbyggjarane sine bekymringar, det handla frå både politikarane og innbyggjarane si side om ein skulle ha ei strukturendring. Det kjem fram av dokument frå klubben på ein av skulane, at tidleg i prosessen følte ein at innspela deira vart tatt med i prosessen vidare. I siste del av prosessen var det nesten utelukkande økonomiske bekymringar som styrte diskusjonen mellom politikk og administrasjon, med ROBEK-spøkelset hengande over dei. Når innbyggjarane ikkje hadde kapasitet til å bli med inn i dette neste steget i debatten, så vart dei hengande igjen i gamle diskusjonar som ikkje vart omsynstatt på same måten lenger. Dei følte seg ikkje lenger høyrte. For dei politikarane som vart valt inn seint i prosessen kjentest det også slik ut. Dei følte dei andre folkevalde hadde bestemt seg for lenge sidan og det var ikkje vits i å kome med motargument lenger.

«Nei, politikarane som ville legge ned hadde bestemt seg lenge før eg kom inn i prosessen, dessverre. Hadde dei høyrte på folket, så...» Informant 2

6.6.1 Folkemøte

Det vart klargjort ein sluttrapport frå eit innleigd konsulentfirma få veker før saka skulle til handsaming. Kommunedirektør og skulestrukturutvalet arrangerte då tre opne folkemøte der resultatet frå rapporten vart presentert. Til det første møtet vart oppveksteiningar, FAU’ar og andre foreldreutval inviterte, i tillegg til at det var ope for publikum generelt . Gjennomgang av rapporten vart presentert av kommunedirektør og kommunalsjef for oppvekst. I denne rapporten tok konsulentfirma utgangspunkt i tre ulike scenario - ingen endring, berre endring i ungdomskulekrins eller endring i heile grunnskulen – la fram hypotesar for kva verknad dette ville ha økonomisk, pedagogisk, psykososialt osb.

Dei to andre folkemøta vart arrangert på dei to øyane med nedleggingstrua skular. Her var det ikkje administrasjon til stades, skulestrukturutvalet beståande av politikarar hadde ansvaret for dette møtet.

6.6.2 Høyringsbrev

Våren 2020 då skulestruktursaka skulle opp til behandling i kommunestyret og knappast mogleg fleirtal røysta for strukturendringa var høyringsinnspela mangedobla i antal samanlikna med ei vanleg plansak, dei fleste høyringsinnspela tala imot ei strukturendring.

«Høyringsinnspel teller mykje meir. Det vert riktig i forhold til prosessen. Det er veldig interessant å lese høyringsinnspel, for der er mange som har gode tankar om ting. Dei som har valt å sette seg inn i saka og kjem med fornuftige og gode innspel, uansett om eg er samd eller usamd, så prioriterer eg å lese dei.» Informant 3

Nokre kommunestyremedlemar legg stor vekt på at dei les høyringsinnspela, medan andre meiner desse vedgår meir administrasjonen si vurdering enn politikken. Og her er det også teikn på skilnad mellom erfarne og mindre erfarne politikarar, ikkje korleis dei vektlegg høyringar generelt, men korleis dei greidde å sette seg inn i høyringane i denne saka, som hadde vore ein del av saka sidan starten.

«Eg hadde ikkje kapasitet til å lese gjennom alt. Eg hadde ikkje oversikt over desse. Høyringsinnspela gjekk meir mot administrasjonen, ikkje det som vi politikarane skulle forholde oss til.» Informant 5

Det er stor semje om at saka hadde vore dårlegare utan medverknad. Å endre på ein skulestruktur i ei lita kommune er særst inngripande i kvardagen til folk, og difor må ein vere ekstra lydhøyre til deira meiningar. Den folkevalde søkjer legitimitet for vala ein tek i kommunestyret med å legge til rette for medverknad.

«Det hadde blitt ei mykje dårlegare sak. Dårligare dynamikk, meir lukka prosess og det hadde gått enda lenger tid før folk hadde akseptert vedtaket.»

Ingen informantar meiner saka hadde vippt i motsett retning utan innbyggjarmedverknaden, men dei fleste er samde om at medverknaden bidrog til å justere resultatet. Nokre meiner det førte til mildare endringar, andre meiner det førte til mindre fleirtal for endring. Ei årsak til dette kan ifølgje ein informant vere at dei som var for strukturendring ønskte ei noko meir gradvis, inkrementell endring, når dei såg kor mykje motstand det var og at skulestruktursaka difor ikkje er ferdig, sjølv i dag. Nokre meiner derimot at endring, stor eller liten, var uunngåeleg sidan så mange politikarar hadde bestemt seg for lenge sidan. For nokre politikarar hadde denne saka

følgt dei i størstedelen av deira politiske karriere, medan andre hadde berre så vidt kome inn i den ved valet i 2019. Det kan tenkast at saka hadde vore gjennomdiskutert, snudd og vridd om på så mange gonger at den no hadde landa ferdig hjå (dei røynde) politikarane. Ein informant meiner også at saka hadde fått eit anna utfall, og vunne meir aksept blant innbyggjarane, dersom den hadde blitt avgjort tidlegare, då hadde ikkje det økonomiske presset med ROBEK vore ein like sterk del av saka, dessutan hadde det vore meir samspel mellom tema på folkemøte, i politisk saksbehandling og i høyringsuttalane.

På spørsmål om ei slik sak burde hatt tydelegare fleirtal for å vinne legitimitet hjå innbyggjarane, er informantane veldig delte. Generelt vil nok dei folkevalde kjenne seg tryggare på å ha tatt rett avgjersle dersom fleirtalet er stort, men i ei slik sak som er splittande på tvers av ulike element: geografi, demografi, økonomi, partipolitikk osv., så er det berre sunt å vere usamde meiner nokre informantar.

«Sjølv om vi var delt i kommunestyret så fekk det fram ein god dynamikk, gode diskusjonar, ein fekk fram alle ting i saka. Og det er styrken med at det er de lt av og til. Det er ikkje bra viss det alltid er samrøystes, at vi av og til er delt på midten er berre sunt. Då får ein fram alt, alle vert høyrte.» Informant 3

Som nemnt i kapittel 3 var engasjementet inn til siste behandling av skulestruktursaka i 2020 enorm. Høyringsuttalane var ifølgje nokre av informantane mangedobla i antal samanlikna med andre plansaker. Eg har forsøkt plassere desse uttalane inn i kategoriar langs ein negativ – positiv-akse for å slik kunne sjå om høyringsuttalane kan sjåast i lys av votering og vedtak i sak 062/20.

Det er i vedleggslista til sak 062/20 98 vedlegg. To av desse er sluttrapportar frå konsulentfirma, det vil seie 96 er ut frå tittelen å bedømme fråsegner.

Det aller første funnet frå høyringslista er at det er svært mange duplikat av høyringar, altså at nokre fråsegner har blitt lagt ved fleire gonger. Dette kan vere på grunn av at innbyggjarar har sendt fråsegna både til postmottaket i kommunen, pluss til saksbehandlar og begge har arkivert dei i arkivsaka. I tillegg har e-post pluss vedlegg blitt lagt inn som to ulike vedlegg i saksframlegget og desse to funna gjer at det i praksis er mange færre fråsegner enn det vedleggslista og nokre av informantane gir inntrykk av.

Ved ein detaljert gjennomgang får eg ei grovinndeling av fråsegnene som fordeler seg slik:

- 56 fråsegner totalt
- 9 av dei er positive til skulesamanslåing

- 5 av dei er nøytrale, det vil seie at dei uttrykkjeleg ikkje ønsker å velje side, eller at dei meiner at det ikkje vil vere avgjerande for kvaliteten i Giskeskulen
- 7 av dei nemner ikkje preferanse på samanslåing, men uttalar seg på andre områder (leiarstruktur, barnehage eller anna)
- 34 av dei er negative til samanslåing, dessutan føreligg der ein underskriftskampanje med 649 underskrifter som har signert «imot nedlegging av skular»

Det andre funnet frå høyringsfråsegnene er at det er merkbar skilnad i innhald mellom fråsegnene frå einingar og organisasjonar, og fråsegner frå innbyggjarar. Åtte av ni av dei positive fråsegnene er frå einingar eller foreldreorganisasjonar på øyane som ikkje er råka av nedlegging. Den niande skiljer seg ut ved å vere frå ein forelder på ein nedleggingstrua skule. Same situasjonen teiknar seg blant dei nøytrale fråsegnene, der fire av sju er frå kommunale einingar og dei 3 siste frå enkeltpersonar på ei ikkje-nedleggingstrua øy.

Fråsegner, men også møte i dei ulike skuleeiniane var ein stor del av medverknaden. Til dømes på Godøy der innbyggjarmotstanden ifølgje informantane var størst, er det uttrykt semje frå dei tilsette at dei ønsker å flytte ungdomsskuletrinnet til Valderøya. og dei tek av seg store delar av detaljplanlegginga av ny organisering sjølve. Nye FAU, nye elevråd og personalmøte for dei samanslåtte einingane startar opp halvåret før endringane etter planen skal tre i kraft, og rapporterer tilbake til styringsgruppa om framgangen. I tillegg har styringsgruppa hatt møte med Råd for menneske med funksjonsnedsetting (RFF), sidan eit av bygga som skal settast av til utviding av ungdomsskulen per d.d. blir brukt som dagsenter for unge og vaksne med psykisk funksjonsnedsetting. RFF er også samrøystes positive til at dagsenteret flyttast til ein mellombels stad for å gjere plass til nye ungdomsskulen, sjølv om det kjem inn mange fråsegner frå organisasjonar som meiner dette ikkje er ansvarleg. Det endar til slutt med at ungdomsskulen må bruke brakkøløysingar, og dei sårbare funksjonsnedsette får bli der dei har vore.

Med innsatsen ute i einingane, som får detaljane på plass og viser politikarane at der er både rom og vilje til endring, gir kommunestyret i siste del av perioden mynde til styringsgruppa å vedta dei siste detaljane i planprosessen fortløpande, og ved skulestart i 2021 reiser alle ungdomskuleelevar til Valderøya i nye og (øy)blanda klasser.

7 Analyse

I dette kapittelet vil eg kople dei empiriske funna opp mot dei teoretisk bidraga i kapittel 4. Problemstillinga med dei ulike forskingsspørsmåla vil bli gått igjennom systematisk og sett i lys av dei teoretiske bidraga.

7.1 Skulestruktursaka i eit kommunalt planleggingsperspektiv

7.1.1 Kvifor vart skulestruktur sett på agendaen?

Det kjem fram frå alle informantane at skulestruktur vart aktualisert gjennom debatten om økonomiske verkemiddel for å få balanse i driftsrekneskapen. Det kjem også fram av dei politiske saksframlegga at det var basert på vedtaket i handlings- og økonomiplanen i 2009 at saka vart satt på den politiske agendaen. Sett i eit større perspektiv fell det inn under ulike ideal som har fått fotfeste både nasjonalt og internasjonalt, jf. policy-vindu i kapittel 4.2.1.1. Administrasjonen årsaka skulestruktursaka med å sjå på kostnadane for å drifte skuleklassene og samanlikne kostnadane mellom klasser av ulik storleik. Når ein då finn at drifta ikkje blir billigare med mindre klasser, er dette mindre effektiv bruk av ressursar. Økonomisk effektivitet, som eit av hovudelementa i reformbølgja NPM, har difor vore ei drivkraft gjennom heile saka om skulestruktur og spesielt frå kommunen hamna på ROBEK.

«Å drive effektivt er krevjande, med så store finansforpliktingar. Vi må drive effektivt, og skulestrukturen må drivast effektivt.» Informant 4

Vidare i prosessen kan ein sjå tydelege spor av policy-formuleringssteg med utgreiingar, dialogprosessar, bruk av rapportar og forsøk på fellesforståing av moglege løysingar jf. Howlett et al. (1995) i kapittel 4.2.1.2. Likevel er det noko som forseinkar eller utset saka, som hindrar dei folkevalde å kome til ein konklusjon. Å sette fingeren på ei årsak til dette er vanskeleg. Det kan vere nyttig å sjå denne utfordringa i lys av Innes og Booher (2015) sine fire dikotomiar ved samarbeidsdriven planlegging; å spele på forholda mellom lokalkunnskap og vitskap, kommunikativ makt og statsmakt, kollaborasjon og konflikt og prosess og resultat. Det er når ein greier å spele på og bruke fleire av dikotomiane at ein lettare får gjennomslag og framdrift i planleggingsprosessen.

7.2 Å representere, leie og styre

Både dei klassiske politiske filosofane og samfunnsvitarar som Olsen (2014) framhevar at for å ha legitimitet hjå folket må nokre grunnleggande prinsipp vere til stades:

Dei vala lokalpolitikarane gjer må gå ut frå heilskapen, og dei må gjelde heilskapen. Ved å gå inn i fellesskapen gjennom allmennviljen blir innbyggjaren sine val ikkje lenger tufta på instinkt, men på rettferd. Den rettferda skal sikre mot særinteresser og partiskheit.

«det å vere med og påverke god utvikling for kommunen, eit av fundamenta for lokalsamfunnet er kommunen sin organisasjon, og kva den kan utrette ilag med innbyggjar, næringsliv og samfunnslivet for øvrig, og det er ein ikkje åleine om å få til.» Informant 1

Dei empiriske funna bekreftar langt på veg det som både Toqueville (i Malnes og Midgaard (2003)), Olsen (2014) og Stokstad et al. (2017) trekkjer fram som hovudoppgåver for ein lokalpolitikar. Lokalpolitikaren er den i den kommunale forvaltninga som sit nærmast innbyggjaren. Gjennom kontakt med einskildpersonar eller grupper, og med mandat frå veljaren sin får politikaren tak på utfordringar her og no i samfunnet den lever i, og løftar det fram for kommunen. Samstundes er det kommunestyremedlemane si oppgåve å sjå langsiktige moglegheiter og utfordringar, og har ansvaret for å legge fram langsiktige mål og strategiar for kommunen.

Og desse hovudoppgåvene viser vidare til kva rolle politikaren har i samfunnet når hen skal gjere sitt arbeid. Oppgåve viser her dermed til noko politikaren gjer, medan rolle viser til noko politikaren er eller identifiserer seg med.

7.3 Kva politikarroller meiner den folkevalde er viktigast i arbeidet som lokalpolitikar?

7.3.1 Representasjon

Som Baldersheim og Rose (2000) påpeikar, er nøkkelaktiviteten i representasjonen kommunikasjon. Kommunikasjonen mellom ulike aktørar har eit mål om å belyse korleis samfunnet rundt ein er, og korleis det kan bli betre. Ved å formulere problem eller dilemma med ulike fenomen i lokalsamfunnet er ein med å sette ein agenda som dei folkevalde tek med seg inn i den politiske debatten, jf. steg éin i policy-syklusen i kapittel 4.2.1.1.

7.3.1.1 Ombodsperson

Det er stor semje blant informantane om at ombodsrolla er den viktigaste rolla som lokalpolitikar. Denne rolla strekk seg allereie frå før valperioden, i valkampen til kommunestyrevalet, og fram til neste valkamp startar. Kor tid dei ulike folkevalde vektlegg mest kommunikasjonen med veljaren, varierer derimot ganske mykje mellom informantane. Jf. både Stokstad et al. (2017) og Baldersheim (2011) si representasjonsrolle er nøkkelinnhaldet i denne rolla kommunikasjon. Det dreier seg om kommunikasjon der politikaren er leddet

mellom innbyggjarens ønsker og behov, og tiltak frå kommunen som vert iverksett gjennom politiske vedtak. Og det handlar om at politikaren kommuniserer ut frå kommunen kva mandat, planar, rammer m.m. som ligg føre i arbeida og slik bidreg til openheit til befolkninga. I denne kommunikasjonen med innbyggjaren er det lett for å vere på detaljnivå, ein framhevar dei heilt lokale, nære fenomena. Så gjeld det for politikaren å veksle mellom denne nærlinsa og plassere dette i eit større perspektiv, i ein strategisk samanheng som kan gjere seg gjeldande for heile målgruppa i kommunen, jf. Mixed skanning-metoden til Etzioni (1986).

Informantane skiljer seg her ut i to delar. Dei som er einsaks-/verdiorienterte, med skulestruktur som hjartesak, er kritiske til at folkevalde nyttar vedtak om skulenedlegging til å fremje sal av skulebygga til næring og andre formål. Alle endringar som skjer vert sett på som fundamentale og omveltande, jf. Etzioni (1986, s. 10). Dei kjenner på at det kunne vere skjulte motiv for kvifor dei ønskte skulen nedlagt. Dei informantane som derimot framhevar at dei ønsker å sjå alle saker i heilskap, meiner det er utelukkande positivt, at ein greier å snu eit vanskeleg tiltak til noko bra. Slike vidare tiltak basert på eit anna viser den heilskapsorienterte politikaren som ein inkrementelt orientert folkevald (Etzioni, 1986, s. 10). Denne ombodsrolla kan difor knyte seg både til Bukve og Hagen (1991) sin målorienterte, prosessorienterte og den verdiorienterte lokalpolitikarrolla.

7.3.1.2 Partipolitikaren

I Giske-samfunnet er det politiske engasjementet fordelt ganske stabilt på dei same politiske partia, og det er relativt lite bytte av parti (2 byter blant alle medlem og varamedlem) i løpet av case-perioden). Dei største partia nasjonalt er også representert med lokallag i Giske, med unntak av SV. Den største endringa var i 2015 då ein del politikarar danna ei ny lokalliste, fordi det opphævelege partiet gjekk inn for samanslåing med nabokommunen. Om dette dermed kan seiast å vere eit parti imot sentralisering generelt, så peikar sakene deira i ulike retningar. I skulestruktursaka arbeidde dei for samanslåing. Partipolitikken i Giske er ikkje like fragmentert som ein kan sjå på nasjonalt nivå. Men nokre kjernesaker peikar seg ut blant nokre av partia likevel, som partiet til ein informant som har eit sterkt prinsipielt grunnlag som distrikts- og nærmiljøparti og slik var den mest stabile motstandaren mot nedlegging av skular samanlikna med dei andre partia. Med ein sterk partipolitikk ser ein likskapstrekk til den verdiorienterte politikarrolla til Bukve og Hagen. Men der er også tilfelle i datainnsamlinga som kan tyde på ein prosessorientert lojalitetsrolle, der det i nokre tilfelle er mindre konsistente avgjersler i kommunestyret, både med tanke på enkeltsaker for seg og det store biletet i skulestruktursaka. Eit døme på dette er når dei i eine saka går inn for store innsparingar på drift, medan ein i andre

vendinga løyver til oppretting av nye stillingar. Med relativt stor grad av splitting internt i kvar politiske partigruppe under skulestruktursaka, er det grunn til å tru at det var anna type gruppering av for og imot enn partitilknytning i denne saka.

«Partipolitikk blir her ofte veldig usynleg. Eg har nok vore den som har villa jobbe ilag med andre, der vi kan finne felles løysningar, kompromiss, til og med fronte kompromissa på tross av partipolitikk.» Informant 1

Kvifor har vi partiinndeling i lokalpolitikken, når det i betydeleg grad er andre grupperingar og samarbeid som gjer seg gjeldande i dei politiske sakene? Den nordiske partimodellen kan sjåast å vere ein måte veljaren får plassere sine interesser og grunnleggjande prinsipp om samfunnsutvikling inn i stereotypiar, eller meir universelt (nasjonalt) utforma grupperingar. Og i den nordiske modellen er det som Elgvin og Hernes (2014) framhevar ei anna mobilisering av demokratiinstitusjonane frå det nasjonale nivå, til det lokale. At lokalpolitikaren også plasserer seg langs desse interesselinjene kan gjere demokratiprosessen lettare å gjennomføre ved val, då ein får til dømes 7 parti å velje mellom, heller enn 50-100 ulike personar. Korleis kan ein sjå dette ut frå dei empiriske funna i denne oppgåva? Det kan vere nyttig å trekke fram Seggaard (2020, s. 36) sitt perspektiv på at det er annleis å tenke på innbyggjaren si grad av systemforståing, og korleis lokaldemokratiet er delt inn i Giske kommune, enn korleis politikaren forstår dette systemet.

7.3.1.3 Politikarkollega

Når det partipolitiske ikkje syner seg særleg gjeldande blant informantane, kan andre politikar-grupperingar gjere seg meir gjeldande i staden for. Dette kan vere mindre formaliserte grupperingar i sjølve kommunestyret, der politikarane samarbeider på tvers av parti for å få til eit spesifikt vedtak i enkeltsaker.

I Giske kommune er den politiske organiseringa på utvalsnivå delt inn i hovudutvala livsløp og teknisk, i tillegg til at ein gjennom formannskapsmodellen løftar alle saker inn dit før kommunestyret. Dette gjer at dei politikarane som sit i livsløpsutvalet eller teknisk utval, eller i eit av medverknadsorgana, får eit ansvar for å løfte fram dei synspunkta og prioriteringane som har kome fram i desse organa og dermed får partipolitiske prinsipp ofte mindre plass i den politiske debatten etter kvart som sakene vert løfta fram i organisasjonen. (Røiseland & Vabo, 2020, s. 18; Stokstad et al., 2017, s. 26) Det kan også vere som informant 1 uttrykkjer i delkapittelet over, at ein søker felles løysingar, kompromiss og samarbeid på vers av

partipolitiske grenser. Fleire av informantane støttar opp om dette, der dei meiner personlege preferansar, geografisk tilknytning og påverknad frå grenda si rundt seg gjer seg vel så gjeldande.

«Innbyggjarane frå den eine øya vår har ein heilt eigen måte å påverke politikarane på. Det er ei mykje større drivkraft, og ei oss mot dei - innstilling som gjer det vanskeleg for vårt parti å få foten innanfor.» Informant 4

Likevel vil eg trekke fram ei av betraktningane av empiriske funn nemnt i kapittel 6.1.2, der informantane verkar ganske medvitne på kor tid det partipolitiske viker plass til fordel for til dømes gruppesamarbeid eller samarbeid med enkeltpersonar. Partifokuset står slik langt framme «i pannebrasken», og valet om samarbeid på bakgrunn av geografisk tilknytning eller andre fenomen, er medviten i forhold til kvar sin partipolitiske bakgrunn.

I gjennomgangen av sakene til politisk behandling vil eg trekke fram ein interessant tendens i fordeling av votering. Det går som ein tråd gjennom behandlinga at fleirtalet i komiteen/utvalet for oppvekst (og helse) og fleirtalet i formannskapet/kommunestyret ikkje stemmer på det same. I svært mange av sakene vert tilrådinga frå komitéen fremja, men ikkje godkjend. Dette kan bidra til ein mindre oversiktleg saksprosess, då det er grupperingar som endrar seg frå utval til utval, sjølv om det i stor grad er dei same personane som er med i prosessen. Det kan tyde på at erfaring og fartstid har ein del å seie, då det berre er informanten med kortast fartstid som ikkje trekker fram partipolitikk i det heile, men refererer sterkt til vonbrot og forvirring over at grupperinga som var antatt å samarbeide om votering, vart splitta i voteringsaugneblinken under behandling av skulestruktursaka 062/20 i kommunestyret. Eit anna funn ein kan trekke ut frå dette er at avgjersla ikkje vert tatt i komité/hovudutval, då fleire voterer annleis seinare i prosessen.

7.3.2 Å styre

I styringsrolla ligg det som nemnt i kapittel 4.1.3 at politikaren skal treffe vedtak, velje styringsmiddel og drive kontroll og tilsyn på iverksettinga. Ein stor del av denne rolla trekk linjer til det Howlett et al. (1995) legg i det tredje steget i policy-syklusen. I forkant av dette tredje steget ligg ei rolle som verkar avgjerande i spelerommet mellom økonomisk insentiverte saker og styring fram mot vedtak. Med argument som økonomisk effektivisering tek både politikar og byråkrat ofte stilling til kva som er minstekravet for å oppfylle lovkrava til ei offentleg teneste. Kva forhold har politikaren til lover og regelverk? Informantane verkar å vere mest usikker på denne oppgåva.

«Eg tenker mykje på eigen val, har eg gjort det rette? Har eg stemt i tråd med lover og reglar, det har eg ikkje alltid så god kontroll på. Eg stolar nok mykje på at administrasjonen har sjekka ut det frå før.» Informant 3

Det vert nok difor ofte opp til byråkraten, fagpersonen i administrasjonen, å følgje opp, tilrå og innstille i henhold til lovverket. Og i samband med ei styringsrolle der det verkar vanskeleg å ha detaljfokus i enkeltsaker, vert politikaren ein meir målorientert leiar, med fokus på strategisk styring og overordna rammer. (Bukve & Hagen, 1991, s. 64)

7.3.2.1 Vedtaksrolla, kontroll og lovkrav

Å vere øvste vedtaksmynde i ein kommune, slik kommunestyret er, vil seie at det er politikarane som tek dei endelege avgjerslene i policysyklusen. Kvar saka vert avgjort, kor tid i prosessen politikaren bestemmer seg, kan seie noko om i kva grad det er kommunestyret eller andre organ som er med på avgjersla som fører fram til vedtaket. I hovudutvala er det ifølgje informantane meir detaljerte diskusjonar rundt tema, dei går i djupna på sakene (kvalitet). Men sidan det er i kommunestyret den endelege avgjersla vert teken, der er andre gruppedynamikkar enn i hovudutvalet, og der er eit større fokus på produksjon av vedtak (kvantitet), så er det ein risiko for at det vert gjort vedtak som er i strid med lovkrav eller retningslinjene. I skulestruktursaka kom det i nesten alle saker fram alternativforslag i kommunestyrebehandlinga som konkurrerte med hovudutvala sine tilrådingar. Og ifølgje fleire informantar er dette ein konsekvens av prat «på bakrommet» mellom ulike grupperingar som kanskje ikkje bestemmer seg for å legge fram forslaget før ein sit i kommunestyresalen og kjenner på debatten.

«Og då det vart vedtatt i kommunestyret var eg kjempeforvirra. Det var veldig mykje kviskring og tisking om samarbeid, det forstod eg heller ikkje så mykje av. Det var fleire som sleit med den prosessen.» Informant 5

7.3.2.2 Resultatansvar og forventningsstyring

Fleire av informantane hevdar å vere medvitne på eit resultatansvar på jobben dei gjer som folkevalde. Det er ikkje eintydig kven dei meiner å ha resultatansvar for, men ut frå utsegnene deira kan ein tolke det som at dette går meir i retning av veljaren, heller enn innbyggjaren. Jamfør første avsnitt i kapittel 6.2.1 er innspela som politikaren tek med seg inn frå innbyggjaren, men dei hen leverer resultat til er veljaren, nettopp fordi det er denne som sit med makt til å gje politikaren ei ny periode som folkevald, eller å kaste den ut.

7.3.3 Å leie

Fleire utfordringar kan plukkast ut frå dei empiriske funna i skulestruktursaka. Informant 3 framheva at lokalpolitikarane i Giske kommune kan ha vanskar med å tenke langsiktig og strategisk nok. Sett frå eit strategisk perspektiv ser ein i dokumentanalysen ein tendens til å ha stort detaljfokus på sakene. Det tok lang tid før dei overordna strategiske linjene vart vedtekne, til dømes korleis skulle den overordna skuleorganisasjonen sjå ut i kommunen, fordi mange politikarar ville ha kunnskap om byggtkniske behov, transportmessige endringshøve) m.m. først. Dessutan er det ganske stort fokus på kvar øy for seg, slik at politikarane ikkje alltid tenker kommunen i sin heilskap, men geografisk splitta. Rolla som visjonært og framtidsretta kommunestyre som skal ha fokus på overordna langsiktige linjer står i kontrast til politikarane sitt detaljfokus i skulestruktursaka. Det kan seie å ha vore årsak til at saka gjekk over så lang tid og vart uoversiktleg for såframt politikarar som innbyggjarar.

Informantane som har uttalt nærskule, distriktspolitikk og dei nære relasjonane som sine hjertesaker er ganske einsidig opptatt av for- og imot sida av skulestruktursaka. Dei ber preg av å vere saksforkjemparar eller partipolitikar, jf. Bukve sin typologi for politikarroller. Saksforkjemparen i dette tilfellet hevdar å ha blitt overtalt inn i lokalpolitikken for nettopp å kjempe i skulestruktursaka og har hatt lita interesse for andre saker på agendaen eller tatt del i det kollegiale kommunestystemiljøet som er hevda å vere. Partipolitikaren har nærskule som si hjertesak, og partipolitiske prinsipp ligg i botnen av alt det politiske arbeidet til vedkomande. Dette kan ha konsekvensar for korleis ein engasjerer seg i innbyggjarverknaden. Ein annan med sterke partipolitiske røter frå eit anna parti, har eit anna syn på innbyggjarmedverknaden i skulestruktursaka. Den første meiner det var for lite av det – og difor vart vedtaket som det blei, medan den andre hugsar medverknaden som god – og difor enda vedtaket akkurat det det skulle.

Folkevalde som er bestemt i si sak, men som ønsker mest mogleg semje og mest mogleg ro og tillit frå innbyggjaren og veljaren, kan her trekkast til politikartypen den heilskaps- og prosessorienterte *integratoren* i Bukve og Hagen (1991) sin politikartypologi. Denne vil ha eit fokus på ei inkrementell tilnærming til prosessen, utan brå og store endringar på ein gong.

7.4 Korleis påverkar innbyggjarmedverknad den folkevalde si rolleutøving gjennom ein planprosess?

Medverknadsprosessen i skulestruktursaka syner å handle om å skape arena for å utveksle meiningar, å la innbyggjaren få ta del i idémyldringsprosessen og få større eigarskap til tanken om at ei endring var betre enn status quo. Med utgangspunkt i Arnstein (1969) sin

medverknadstige verkar det å vere dei lågaste trinna som har vore i hovudfokus hjå administrasjonen og lokalpolitikarar. I policyformuleringsfasen og vedtaksfasen er medverknad tatt med hovudsakleg gjennom offentleggjering og informasjon. Dei organiserte, formelle medverknadsmøta for tilsette, elevar, høyringar og liknande vart tilrettelagt av kommuneadministrasjonen i siste fasen av implementering og inneheld meir medverknad på innspelsnivå. Meir uformelle folkemøte vart anten tilrettelagt av politikarane, eller av innbyggjarar som inviterte inn politikarar til å svare ut spørsmål. Det er ikkje dokumentert at medverknadsprosessen skulle plasserast i dei øvste stega av medverknadsstigen, på *medbestemmelse* eller *avgjerdsrett*.

Prosessen ber preg av å innehalde ein del udokumentert medverknadsaktivitet. Der føreligg ingen referat eller samanstillingar frå folkemøta i skulestruktursaka, og anna ein-til-ein kommunikasjon med politikarar er tilnærma umogleg å spore. Då er det tilsvarande utfordrande å finne konkrete funn på at politikarar har blitt påverka basert på konkrete medverknadsaktivitetar i skulestruktursaka. Alle informantane uttrykkjer at dei verdset innspel frå innbyggjar/veljar, men ingen av dei meiner det var tilfelle av å ombestemme seg. Det er likevel verdt å merke seg politikarrolla som saksforkjempar, einsaksfokusert eller aktivist som kjem tydelegast fram blant informantane som var imot samanslåing av skulekrinsar. Desse brukar kommunikasjonen og medverknaden frå innbyggjaren i større grad som årsak til motstanden sin. Dei informantane som uttrykkjer ei meir heilskaps- og prosessorientert politikarrolle tek inn innbyggjarmedverknad meir som eitt av mange ledd som skal føre fram til ei løysing. Om ein då ikkje vert gjenvald til neste periode, kan dette sjåast på som både kritikk mot prosessen, eller mot utfallet.

7.4.1 Innbyggjartillit

Kvifor lokalpolitikaren sjølv er opptatt av kommunikasjon med veljaren og innbyggjaren, kan koplant til Seggaard (2020) si innbyggjartillit. Politikaren som har tillit til at innbyggjaren involverer seg, uttrykkjer sine ønsker og behov og er med på policyprosessen gjennom agenda-setting, vil i større grad invitere inn til meir kommunikasjon og meir medverknad frå innbyggjaren.

Som Seggaard (2020) påpeikar i sin rapport vil grada av medverknad kunne seie noko om kva tillit dei folkevalde har til innbyggjaren si evne til å kome meg nyttige innspel. Informantane vektlegg ombodsrolla og kommunikasjon med veljar og innbyggjar som den viktigaste rolla som lokalpolitikar, men dette seier ikkje nødvendigvis så mykje om dei har tillit til at innspela

frå innbyggjarane påverkar dei. Då bør ein heller sjå på kor mykje politikarane har tilrettelagt for innbyggjarmedverknad. Dei formelle medverknadsordningane, som kjem til uttrykk gjennom medverknadsorgana eldrerådet, råd for menneske med funksjonsevne og ungdomsrådet har desse ganske stabilt sett blitt tatt med i den politiske saksbehandlinga i skulestruktursaka. Dei har heile vegen fått uttale seg og gje tilrådingar i handlings- og økonomiplanane, som er innom alle formelle politiske råd. Når det gjeld saksframlegga i skulestruktursaka er det noko meir varierende inkludering av desse råda. Eldrerådet har ikkje fått uttale seg i særleg stor grad. I den grad Ungdomsrådet og Råd for menneske med funksjonsnedsetting vart invitert som medverkande, var det i siste halvdel av prosessen, då byggstruktur og organisering skulle avgjerast. Dette vart også gjort av administrasjonen og i mindre grad med direkte kommunikasjon mellom rådsmedlemane og politikarane.

Det kan tyde på at direkte medverknadsmetodar, der folkemøte er det mest utprega, kjem inn tidleg i planprosessen og då ganske lenge før sjølve vedtaket skal fattast. Medverknaden kan då antakast å ha form som informasjon og utgreiing, jf. Arnstein (1969) sin medverknadsstige, med opne innspel tilbake utan veldig stort detaljfokus så tidleg i prosessen. Deretter er det ikkje noko fokus på formelle medverknadsordningar før heilt på slutten av prosessen, då også med fokus på informasjon og utgreiing. Spesielt i ein planprosess som har tatt så lang tid som frå 2009 til 2021, så kan dette sjåast på som lav direkte innverknad frå innbyggjar til prosessen i vedtaksfasen. Samstundes ser ein av informantane sine utsegn at uformelle involveringsmetodar, som å ta kontakt på telefon, på gata og i sosiale media, er det som hyppigast vert brukt som interaksjon mellom lokalpolitikar og innbyggjar, og spesielt mot slutten av planprosessen. Utfordringane med denne typen kommunikasjon er at det vanskeleg let seg dokumentere, og ein kan ikkje vite i kva grad den folkevalde har 1) teke med seg evt. innspel inn i dei politiske gruppene, eller 2) at informasjonen i denne dialogen har innverka på politikaren sitt syn på saka.

Medverknad med detaljfokus skjer hovudsakleg mellom administrasjon, via skuleleiing, FAU og elevråd, til politikarane, gjennom samhandlings/informasjonsmøte i skulestrukturutvalet. Og denne typen medverknad er det rik dokumentasjon på i casen. Ut frå skriftlege kjelder frå kommunen sitt arkivsystem kjem det fram at dei ulike skuleeiniane vart engasjert i skulestruktursaka tidleg. Det vart allereie frå 2010 igangsett ei arbeidsgruppe bestående av komité for oppvekst og kultur (politisk), i tillegg til representantar frå administrasjonen, tilsette og foreldre for å bidra til idémyldring og diskusjon kring ulike alternativ. FAU, gamle og nye elevråd og tilsettegrupper vert også høyrte tettare i dei seinare fasane av prosessen, spesielt etter

at strukturutvalet for skulebygg vart oppretta i 2020, for å gje innspel på detaljnivå. Desse har blitt tatt inn på initiativ frå skuleleiinga. Likevel kjem det inn fråsegner og utsegn frå klubbar, SU (skuleutval) og FAU med spørsmål om argumenta bak ei eventuell samanslåing, både i tidleg fase og mot slutten. Dette kan vere eit teikn på at kommunikasjonen mellom dei medverkande har vore mangelfull, som informant 2 framhevar, at politikarar bringer informasjon inn frå innbyggjarane, men kanskje ikkje følgjer opp innbyggjaren på korleis dette vart behandla og vurdert i etterkant. Dette nemner blant anna informant 1 som hevdar at ei av dei største utfordringane er å balansere ombodsrolla med vedtaksrolla, å kunne formidle til innbyggjarane at kommunestyret ikkje kan vedta kva som helst.

Ein konsekvens av høg grad av innbyggjartillit, i lys av Seggaard (2020, s. 47) , kan vere at politikarane tek mindre initiativ til innbyggjarmedverknad i nokre av fasane av planleggingsprosessen med bakgrunn i at dei kjenner på tap av makt til å ta avgjersler basert på større heilskapsvurderingar enn det innbyggjarane klarer å sette seg inn i. Innbyggjaren går frå medhjelpar til pressmiddel. Informantane har veldig ulike syn på 1) kor tid det er best med innbyggjarmedverknad, og 2) kor tid dei sjølve vektla medverknaden i skulestruktursaka. Dei informantane som tidleg tok standpunkt i saka, og var for samanslåing av skulekrinsane, gir uttrykk for mindre medverknadsinitiativ mot slutten av prosessen, medan dei som var imot samanslåing legg framleis i dag stor vekt på at prosessen enda imot innbyggjaren sitt ønske som vart gitt uttrykk for spesielt på slutten av saka. Slik sett kan ein tenkje seg at politikarane i maktposisjon, dei som tilhøyrar det rådande fleirtalet, har eit fokus på styringsverkemiddel mot neste fase som er implementering, medan dei som er i opposisjon er framleis i policy formuleringsfasen og er i større grad lydhyre for innbyggjarane. Sett i lys av usikkerheitsmatrisene til Christensen (1985) finn posisjonen og opposisjon seg i to ulike usikkerheitskategoriar. Posisjonen agerer som om ein er samde om mål og er i planlegginga av å finne riktig verkemiddel, medan opposisjonen framleis kjenner seg usamde om både mål og verkemiddel. Å ikkje ha same perspektiv på usikkerheitene kan vidare forplante seg i mindre tillit til både system og handling.

7.4.2 Systemtillit

Å ha systemtillit viser til å ha tillit til den politiske organisasjonen og strukturen. Lokalpolitikarar som jobbar saman innanfor ein organisasjon ser at ein sjølv og dei rundt deg handlar i tråd med felles demokratiske verdiar. Informant 3 nemner at sjølv om det er for stor avstand til nokre parti i kommunestyret, er det likevel ein del samarbeid mellom enkeltpersonar

i ulike saker. Dette kan tyde på høgare grad av systemtillit blant dei folkevalde, der dei viser tillit til medpolitikarar sine demokratiske vurderingar gjennom å ønske samarbeid med dei.

Her finn ein støtte i Seggaard (2020, s. 62) sin hypotese om at erfaring og fartstid aukar systemtillit, då dei informantane som er mest røynde gir uttrykk for høg grad av tillit til den demokratiske institusjonen dei jobbar i.

Har du gjort jobben får du tillit, viss ikkje blir du kasta. Du slepp å velje sjølv. Eg syns det er fair. Det er nesten å polere dette folkevaldsystemet,. Å miste stemmer fordi ein ikkje har fullført, det er fair viss folket veit kvifor ting står ugjort. Det er sjarmen med demokratiet. Å gå til eit anna parti som ein har meir tru på. ...sjølv sagt tenker nokon at ein kan love gull og grønne skogar og blir valt inn, men då slit ein ved slutten av perioden. Informant 1

Informant 5 som hadde betydeleg kortare fartstid som lokalpolitikar hadde verken tillit til at det hjalp å kome med eigne initiativ i sakene, eller at det var vits i at innbyggjaren fekk ha noko å seie. Det var administrasjonen som gjennomarbeidde alt, og det politiske systemet vart oppfatta som «jo fleire kokkar, dess meir søl» og at dei som uttaler seg i den politiske saksbehandlinga gjer det mest for å hevde seg og vise seg fram, ikkje for å yte reell makt til å endre noko som allereie ligg på bordet. Som motsetnad meiner ein annan informant med lang erfaring at det er ein viktig del av motivasjonen for folkevaldarbeidet å vite nettopp at ein nokre gonger ikkje får fullført det ein ønskjer fordi lov og regelverk regulerer kva ein får lov til. Kjennskapen til dette slik at ein kan forventningsstyre både seg sjølv og innbyggjaren er ein del av det Seggaard (2020) kallar systemtillit.

I Aarsæther (2018, s. 192) vert det framheva at medverknad i planprosessar er ei anna form for demokratisk deltaking enn å røyste ved val, for å bringe kunnskap direkte inn i kvar enkelt planprosess, som ei løysing på den noko meir interne, byråkratiske målrasjonelle planleggingsprosessen til Weber (2000, s. 97) – men kvar står lokalpolitikaren si rolle då? I kommunal planlegging i dag er ofte ansvaret for å legge til rette for medverknad lagt til planleggaren, og ikkje lokalpolitikaren. Som vedtaksmynde, der dei som har vore direkte medverkande i planprosessen, overlet den endelege avgjersla til ombodsperson for innbyggjaren – den folkevalde. Er fenomenet medverknad i planlegging i offentleg forvaltning eit resultat av både ei allokering av makt frå lokalpolitikar til byråkrat, og vidare frå byråkraten til innbyggjaren? Med prinsippet om fullført saksbehandling, som blant anna Giske kommune praktiserer, stillast det større krav til at planleggaren (saksbehandlaren) tek med seg den lokale kunnskapen inn i arbeidet med ein plan, gjennom medverknadsordningar. Fleire av informantane hevdar at veldig mykje er klargjort av saksbehandlaren før saka kjem til politisk

behandling. Ein kan dermed stille seg spørsmålet om det er rammene for organisert medverknad mellom politikar og innbyggjar som bør styrkast for at trekantforholdet skal vere balansert. Denne tanken vert styrka når ein ser på open medverknad i iverksettingsfasen frå 2020 til 2021, jf. kapittel 6.4.6. Der var framleis mange detaljar i planlegginga som låg opne, men det er likevel ikkje tatt initiativ til meir medverknad frå innbyggjarane. Ei årsak til dette kan vere at administrasjonen/planleggaren no hadde fått sitt formelle vedtak frå kommunestyret å arbeide ut frå, og ikkje lenger var plikta til å ta med innbyggjarane inn i siste fasen. Det som derimot ser ut til å vere ein førande del av denne fasen var medverknaden med organiserte grupper som FAU, elevråd og tilsette ved skulane. Gjennom tett samarbeid og oppfølging ute i einingane, har desse gruppene blitt med over i øvste halvdel av medverknadsstigen, med konkrete innspel på organisering. Og ved at desse innspela har blitt iverksett, kan dette strekkast heilt opp til medbestemingssteget til Arnstein (1969).

Kanskje noko av det vanskelegaste i rolla som folkevald er å kjenne til alle lover og reglar som avgrensar handlingsrommet i lokalpolitikken. Og har ein då ulik oppfatning av kvar ein er i planleggingsprosessen, jf. Christensen (1985) si usikkerheitsmatrise, så er det avgjerande for å få framgang i saka at partane har tillit og kjennskap til dei demokratiske mekanismane. Ein av informantane som var imot samanslåing av skulekrinsane, men som viser systemtillit, uttrykkjer at hen i situasjonar der det skal diskuterast verkemiddelbruk mellom dei politiske fløyene, administrasjonen og innbyggjarane, går inn i integratorrolle, ein slags meklar der hovudjobben er å skape eit felles handlingsgrunnlag og ein plan som kan akseptrast av alle partar.

7.4.3 Handlingstillit

Kva variablar som utgjer høg grad av tillit er ifølgje Seggaard (2020) blant anna erfaring og fartstid som politikar, den aukar handlingstillit og systemtillit spesielt. Formannskapsmodellen aukar også graden av handlingstillit, der det ofte er rom for medlemar frå fleirtalskoalisjonar og opposisjonsmedlemar (Seggaard, 2020, s. 40) Dette er også eit tydeleg funn blant informantane, der 3 av desse har lengre fartstid som lokalpolitikar (minst 2 periodar) og uttrykkjer eit godt samarbeidsklime mellom partia og at dette er med på å auke effektiviteten i lokalpolitikken. Den meir kollegiale arbeidsforma med formannskapsmodellen vert også nemnt som positivt blant desse. To av informantane har berre erfaring frå denne siste perioden, og viser langt mindre handlingstillit.

«Lokaldemokratiet er innfløkt, ein trur ein skal få vere med å bestemme. Det er veldig frustrerande når alt er ferdigbestemt frå administrasjonen.» Informant 5

Grad av erfaring som lokalpolitikar kan også sjåast ut frå kva saker dei ulike informantane føretrekk å jobbe med. Dei med kortare erfaring i kommunestyret likar best å vedta dei mindre sakene, der ein ser iverksetting og resultat med ein gong, medan dei meir erfarne likar betre dei lengre, framtidssikta planprosessane. Trekk ein fram skulestruktursaka i dette perspektivet, kan dette vere ei av forklaringane på kvifor ein prosess som har vart over fire kommunestyreperiodar, er mest frustrerande for dei som berre var med i den siste av dei. Ser ein då på innbyggjarmedverknad som negative reaksjonar eller protest på utviklinga i skulestruktursaka, er dette noko som også kan vanskeleggjere progresjonen. Vedtaket om at skulestrukturen skulle endrast var allereie gjort då ein gjekk inn i den siste av dei fire periodane, men innbyggjarane som uttalte seg prøvde framleis å snu retninga i saka. Nokre informantar kjente difor på ei maktesløyse då dei sto i samspelet mellom innbyggjaren, kommunestyret og administrasjonen. Dette kan også tolkast som at innbyggjarmedverknad hindrar lokalpolitikaren i å behandle saka basert på ei brei heilskapsvurdering.

« Sjølv om vi var på ROBEEK og nedskjeringar var i fokus så er innbyggaren alltid mest opptatt av å bevare nærmiljøet sitt uansett, koste kva det koste vil. » Informant 5

Det kan også vere nyttig å belyse kva type fenomen dei ulike kommunestyregruppene diskuterte i dei ulike delane av prosessen. Noko av konfliktnivået mellom gruppene i kommunestyret kan ein sjå i samanheng med Healey (1992) som framhevar ein ny type kommunikativ handling som ikkje berre handlar om mål- og resultatanalyse, men om at sosiale og kulturelle fenomen legitimerer tiltaka som ligg føre. Dersom dei to gruppene har to ulike diskursstrategiar i same diskusjon, er det ikkje så rart at ein ikkje kjem til semje.

Mot slutten av planprosessen, i 2021, gjer formannskapet vedtak på at den gamle Skjong skule på Valderøya skal leggst ut for sal, etter kvart skjer det same med den etter kvart nedlagde Alnes skule. Frå initiativtakarane vert dette sett på som ei positiv utvikling som følgje av skulestrukturendringa og av innbyggjarmedverknad, medan andre tenkjer at det ligg andre partipolitiske prinsipp bak desse sala, som har påverka standpunktet om skulestrukturendring.

«...så har vi følgd opp med andre tiltak med omsetning av gamle skulebygg, utbetra skuleplassar. Desse endringane kom pga. innbyggjarpåverknad, det låg ikkje i korta at dette skulle gjerast. » Informant 1

7.5 Korleis påverkar innbyggjarmedverknad utfallet i ein planprosess?

Kvar vert avgjerlene gjort? Greier ein å svare på dette kan ein også vurdere om medverknadsprosessar har vore ein del av vedtaksgrunnlaget, dersom desse har blitt tilrettelagt

for på eit tidspunkt før politikaren har tatt sitt standpunkt. Informantane som uttrykkjer at dei tidleg tok standpunktet å legge ned skular, har ikkje hatt noko avgjersleprosess i kommunikasjon med innbyggjarar undervegs. Dei vektlegg heller ikkje kontakta med innbyggjarane generelt utanom i valkamp. Det vil likevel ikkje seie at dei kjente at saka var krevjande, at der var støy rundt saka, og at mange vart skuffa over resultatet. Dei informantane som av partiprinsipielt standpunkt var imot nedlegging av skular, og informantar som ikkje bestemte seg før seinare i prosessen, vektlegg mykje kontakt med innbyggjaren i denne konkrete casen og på generell basis.

Kva kontakt politikaren har hatt med innbyggjaren er vanskeleg å dokumentere, likeså kva effekt denne kommunikasjonen har hatt på kva politikaren voterte i saka. Ingen av informantane uttrykkjer at dei har vore usikre på sitt standpunkt i saka, eller at dei har endra sitt syn undervegs.

Frå dei tre folkemøta som vart arrangert på slutten av skulestruktursaka i 2020 er det vanskeleg å både skildre innhald og utfall av møtet, sidan der ikkje føreligg anna dokumentasjon frå det enn at ein del av høyringsfråsegna som refererer til informasjonen som vart gitt. Det som dermed er påverknaden frå folkemøta er at den informasjonen som vart gitt har resultert i at fleire har tatt seg til pennen og skrive ei formell høyringsfråsegn.

Framstillinga av kvar høyringsfråsegnene plasserer seg langs ein positiv – nøytral – negativ-akse i samband med samanslåing av skulekrinsar, gir ein del svar på innbyggjarane sin påverknad i avslutningsfasen av saka. Der er eit stort fleirtal som er negative til samanslåing blant fråsegnene, og desse er ikkje blitt tatt til følgje av fleirtalet i kommunestyret i sjølve vedtaket.

Den aktuelle perioden som er undersøkt strakk seg over 11 år, og eit av svara på kvifor fleirtalet av fråsegnene ikkje vart tatt til følgje i avslutningsvedtaket kan vere at saka hadde hatt ein lang modningsprosess, der det i dette stadiet ikkje var mogleg for dei folkevalde å bestemme noko anna. Tidlegare avgjersler basert på andre diskursar, som mål- og resultatstyring til dømes, gjer at å snu saka verkar usannsynleg på dette tidspunktet, jf. stiafhengigheit (Hill & Varone, 2016, s. 98) i kapittel 4.2.1.5.

Sjølv om desse organiserte medverknadsordningane ikkje hadde stor effekt på sjølve vedtaket, sett frå motstansparten, på det tidspunktet er det likevel grunn til å sjå på korleis prosessen og utfallet påverka tilhøvet mellom politikar og innbyggjar, og politikar og veljar. Å ikkje konkludere/å dra ut prosessen i ei slik sak kan påverke fleire demokratiske verdiar, både positivt

og negativt. For legitimitet frå innbyggjaren vil ein kunne sjå at ein stor debatt, splid, mange ulike grupperingar (øy, parti osv) gjer at saka får stor prioritering blant dei folkevalde, dei engasjerer seg i saka. Positivt kan det også vere for effektivitetsverdien, der det er ein effektivitet i seg sjølv at vedtak vert gjort basert på så lokal kunnskap som mogleg. Vurderer ein effektivitet i samband med kor mykje tid og ressursar som har blitt brukt, får effektiviteten lågare score. Men kan ein forvente at ei slik sak skal vere oppe og avgjort på kort tid? Skulestruktursaka i kommunen er ei type sak med store langsiktige mål. Å legge ned ei avdeling til fordel for å utvide ei anna som til dømes gir innsparing på drift, kan i ytterste kyniske enden av skalaen vere kurant med berre eit økonomisk perspektiv. Skal ein lage ein plan for eit betre og likare skuletilbod for borna, og går inn på justering av innhald i eit slikt tilbod, i tillegg til ei vesentleg endring i skuleborna sin skuledag på grunn av lengre skuleveg, nytt skyssystem osv., er ein inne på ein type endring som både handlar om økonomi, geografi, psykososialt miljø for både elevar og tilsette m.m. Sidan saka trakk ut både i tid og i omfang, og alle politikartypar var i sving over lengre tid, så vart dette ei langt meir komplisert og langsiktig sak. Dei store prinsipielle tema vart trekt inn frå partipolitikarane, som nærskule versus sentralisering, stordriftsfordelar versus å kunne sjå kvart enkelt individ i mindre einingar og når Robek-spøkelset la seg over kommunen var det ikkje lenger eit alternativ å utvide, men berre å stramme inn.

Med eit blick til Thomas Hood i Howlett et al. (1995, s. 115) si firedelte inndeling av policyformulering gjennom informasjon, bruk av autoritet, økonomiske verkemiddel eller organisasjon(sending) er det der ein finn ein meir kontinuerleg balansepong mellom alle desse verkemidla at policyprosessen får framdrift. Å jobbe med det eine verkemiddelet utan å ta med seg det andre, til dømes bruk av autoritet utan å ha med informasjon, gjer tillita både mellom politikarane, men også mellom politikar og innbyggjar svekt, og effekten av tiltaka mindre. I skulestruktursaka kan ein tolke prosessen som betre når fleire verkemiddel vert tatt i bruk samstundes, jf. både Innes og Booher (2015) og Hood i Howlett et al. (1995). Der er både informasjonsflyt mellom aktørane – administrasjonen, skuleaktørar, politikarar og innbyggjarar, ein utøver autoritet gjennom langt på veg tvungne vedtak for å kome seg ut av ROBEK, økonomiske verkemiddel er ein stor del diskursen og organisasjonsending er noko som alle aktørane ser som naudsynt for å få ønska resultat. Ved å ta i bruk desse verkemidla vert usikkerheita i planleggingsprosessen mindre, og det er lettare å kome fram til felles løysingar. (Christensen, 1985) Denne flyten ser ein tydelegast i siste kommunestyreperioden (2019-2023), der ein held trykket oppe også inn i det nye kommunestyret og får fram det

avgjerande vedtaket seinvinteren 2020. Det er nok mengda av typar verkemiddel som gjer at presset frå veljaren blir mindre i inngongen til 2019-2023 perioden.

8 Konklusjon

Denne oppgåva har tatt føre seg lokalpolitikaren sine oppgåver, rolleforståing og møtet med forvaltning og innbyggjarar i policy-prosessar. Ved å sette demokratiteorien i eit historisk perspektiv, og bygd på med forskning på dagens demokratiforståing, viser eg at politikaroppgåver i stor grad er basert på ei fellesforståing frå det nasjonale nivå til det lokale nivå. Det har eg også vist ved å referere til informantane frå Giske kommune sine perspektiv på eigne oppgåver og samanlikne med dei forskingsrapportane som er framsette i teoridelen.

Ved å bli demokratisk valt inn av veljaren skal lokalpolitikarane forvalte dei tenestene som ein kommune er sett til å ha, og dessutan sørge for ei samfunnsutvikling som tener heile befolkninga både i notid og framtid innanfor dei økonomiske og rettslege rammene ein til ei kvar tid har. Nærleiken dei folkevalde har til innbyggjaren skal sikre lokalsamfunnet effektiv og rettferdig styring, og fridom til å spele på lokalkunnskap i skjønnsvurderingar. Dette forvaltar den folkevalde gjennom å styre – gjere vedtak som kommuneadministrasjonen binder seg til å følgje opp, gjennom å representere – vere eit ombod for sine næraste, t.d. veljarar, nærmiljø, interessefellesskap, og gjennom å leie kommunen på ein slik måte at ein skapar klima for positiv utvikling og framdrift for kommunen. Under rolla representasjon melder det seg ulike spenningsforhold. Dei folkevalde er ulike, dei representerer ulike delar av befolkninga, ulike interesser, ulike veljarar, samstundes som dei som eitt samla kommunestyre skal utføre dei andre oppgåvene saman. Spenningsforholdet samarbeid og konkurranse er ein avgjerande faktor for korleis lokalpolitikarane vel å utføre oppgåvene sine.

I oppgåva har eg belyst at lokalpolitikarane sine fokus på rolleutøving kan til ei viss grad plasserast i ulike styringsaspirasjonar eller politikarroller. Gjennomgåande har politikarane eit stort fokus på ombodsrolla, men om ein tek med fokus på partipolitikk, vedtak og kontroll, eller strategisk planlegging, finn ein større variasjon blant dei intervjua. Når folkevalde godkjenner å bli vald til lokalpolitikken er det med svært ulike utgangspunkt og interesser. Nokre har få eller berre eitt felt ein brenn for, medan andre stiller til val med bakgrunn i prinsipielle haldningar om det representative demokratiet og engasjerer seg i eit breiare spekter av saker. Det er skilnad på korleis ein politikar utfører representasjonsrolla si dersom ein anten er enkeltsak- og kortsiktig fokusert, eller om ein til dømes er ein prosessorientert heilskapstenkar.

Kva slags politikartype ein plasserast under har eg forsøkt å kople til demokratiutfordringar, med ulike typar tillit som vert styrka eller svekt i samspelet mellom politikarane, forvaltning, innbyggjar og veljar, og demokratieigenskapar med medverknadsprosessane, med dømer frå casen om skulestruktur i Giske kommune 2009 – 2021. Kan politikartypar vere med å belyse korleis medverknad eventuelt påverka prosess og utfall i skulestruktursaka?

Ingen av informantane passar eintydig inn i ei enkelt rolle, og det ser heller ut som ein nyttar ulike roller i ulike situasjonar og ulike delar av planprosessen. Politikarrollene vert framstilt meir som styringsaspirasjonar eller strategiar som politikarane brukar for å skape legitimitet for sine representative avgjersler.

Det kan tyde på at einsaksfokuserte politikartypar, som aktivisten og saksforkjemparen, viser meir innbyggjartillit enn både handlingstillit og systemtillit. Representativt demokrati som verdi i seg sjølv står dermed sterkt, med stor vektlegging på innbyggjaren sitt engasjement. Denne har også eit fokus på medverknad i større grad som medbestemming. Den einsaksfokuserte tyr til engasjement frå innbyggjaren heile tida, og er mindre opptatt av å skilje mellom valkamp/veljar og innbyggjar. Politikarane med lang erfaring viser større system- og handlingstillit, og vektlegg også at mykje av avgjersla vert gjort i formannskapet. I formannskapet er det også mindre synleg konkurranse og meir fokus på kollegial samarbeid. Det er mindre fokus på medverknad for å kome fram til eigen ståstad, og det kan tyde på at kommunikasjonen går meir i form av å vere informasjon ut til, heller enn å bringe informasjon inn frå innbyggjarane. Slik kan medverknad sjåast på som ein demokratisk verdi, og ikkje nødvendigvis eit verkemiddel for å ta avgjersler. For desse informantane er det viktig at innbyggjaren får uttale seg, men ikkje nødvendigvis bestemme. Dei heilskapsorienterte politikarane har eit breiare fokus i saka, der delar av prosessen krevjar meir fokus på til dømes ansvarleg økonomisk mål- og resultatstyring enn representantrolla.

Størst verknad av medverknadsordningar er det då kanskje for byråkraten, planleggaren og saksbehandlaren, å ta omsyn til og ha ansvaret for medverknad i organisert form i si førebuing av saka. Den viktigaste konsekvensen av å bringe medverknad tydelegare inn i planleggingsprosessar er at innbyggjaren, og ikkje berre representantane som har blitt demokratisk valt, får gje bidrag direkte inn i planleggingsprosessen. Ei slik form for meir direkte demokrati, aukar fleire effektivitetsaspekt, der lokalkunnskapen kjem fram til saksbehandlar og medverknaden kjem fram til innbyggjaren. Slik får også fridomsaspektet, fridom til å gjere lokale tilpassingar av statleg pålagde oppgåver, meir plass der teneste vert betre forankra rundt innbyggjarane sine ønsker og behov.

I ein prosess som varer over fleire valperiodar, kan det tenkast at det er veljaren som har «trekt i trådane» og undervegs påverka politikarane til å ta seg god tid i dei avgjerslene som skulle takast. Ei anna forklaring er at diskursar, utgreiingar og undersøkingar som har vore i fokus i mellomperiodane har vore av ein slik art at det er vanskeleg å lage plass for diskusjonar utanfor politikarkollegiet og administrasjonen. I skulestruktursaka var kommunen hardt pressa av ROBEK og nedskjeringar, særleg på drift, i alle einingar. Tunge økonomiske saker med mål- og resultatstyring prega sakene i formannskapet og kommunestyret i fleire år, og rolla som overordna arbeidsgjevar for kommunens tilsette fekk større fokus. Det gjer nok også sitt til at slike saker får eit preg av stivhengigheit, at det er vanskeleg å snu når den først har rulla og gått så lenge.

Eit spørsmål kring lokaldemokratiet som ein ikkje har funn på i denne oppgåva er bruken av innbyggjarmedverknad undervegs i planleggingsprosessen. I skulestruktursaka var dei formelle medverknadsinitiativa i hovudsak i form av utgreiing og informasjonsmøte i starten og slutten av den lange prosessen. Om der har vore moglegheiter for å uttale seg, bidra med innspel eller anna, så gjer ikkje dei aktørane som gir høyringsinnspel på slutten av prosessen inntrykk av å ha vore ein del av dette. Så er det heller ikkje i dette arbeidet undersøkt kva innbyggjaren forstår med omgrepet medverknad. Ser ein på medverknadsstigen frå kapittel 4.3.1 er der mange former for medverknad, men berre dei øvste inneheld å vere med på avgjersler. På kva trinn i stigen kjenner innbyggjaren at den har medverka, og på kva trinn meiner den folkevalde at innbyggjaren har medverka? Har innbyggjaren ei forventning om å få vere med å bestemme, kan ein lettare sjå føre seg at mange vert skuffa i ein prosess som skulestruktursaka, når der var andre omsyn i saka som fekk større prioritet.

Avslutningsvis vil eg trekke linjene tilbake dit eg starta, til ein dynamisk politisk orden. Olsen (2014, s. 99) skildrar denne så fint: «*Demokratisk valgte og ansvarlige organer treffer de avgjørende beslutninger om utformingen av den politiske orden og samfunnet. De fastlegger hvordan oppgaver, autoritet, makt og ansvar fordeles, hvilke spilleregler som gjelder mellom styringsnivå og mellom institusjonelle sfærer, og hvordan konflikter skal løses.*». Dersom innbyggjaren har tillit til at politikaren sitt ansvar på alvor, så vil politikaren svare gjennom å bruke innbyggjarmedverknad som eit moralsk kompass, og utvikle eit best mogleg samfunn, for Giske kommune og for resten.

9 Avslutning

Dette arbeidet har vore ein berikande studie av eit fagområde eg lenge har interessert meg i. Vi er alle tilskodarar til politikarane sin «gjøren og laden», anten gjennom å observere det som skjer i media, i saker som vedkjem oss sjølve eller ved å engasjere oss til å få satt saker på dagsorden. Å få høve til å gjere eit djupdykk i kva lokalpolitikarane i Giske kommune har observert, vurdert og tenkt tilbake på i ein konkret planprosess frå sitt eige perspektiv har gitt meg mange svar, men også mange spørsmål. Nokre spørsmål kan motivere ein til vidare forskning, medan andre er freistande å la «henge i lufta». Men eg har utan tvil fått innblikk i ein større del av utfordringane som lokalpolitikaren har, og som vil vere nyttige for meg i det politiske sekretariatet i kommunen. Den løysingsorienterte delen av min personlegdom ønskjer å arbeide vidare med dei utfordringane som har blitt belyst i denne studien. Spørsmål som omfattar kva som skal til for å betre lokaldemokratiet, å gjere planleggingsprosessar i lokalforvaltninga betre – er spørsmål eg trur det er viktig å ta tak i. Så hadde det også vore interessant å gå endå djupare inn i trepartsforholdet mellom administrasjon, politikar og innbyggjar i planleggingsprosessar og kva som skal til for å gjere dette betre.

10 Kjelde- og litteraturliste

10.1 Bøker og artikkelsamling

- Amdam, J. & Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging: Regional planlegging som reiskap for organisasjons-og samfunnsutvikling*. Samlaget.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- [Record #221 is using a reference type undefined in this output style.]
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2000). *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagboksforlaget.
- Baldersheim, H., Smith, E. & Demokratiprogrammet. (2011). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? : en publikasjon fra Demokratiprogrammet ved Universitet i Oslo*. Abstrakt forl.
- Bromwich, D., Kateb, G., Mill, J. S. & Elshain, J. B. (2003). *On Liberty*. Yale University Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/hilhmr-ebooks/detail.action?docID=3420105>
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Bukve, O. & Hagen, T. P. (1991). *Nye styringsmodellar i kommunane*. Kommuneforlaget.
- Christensen, K. S. (1985). Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51(1), 63-73. <https://doi.org/10.1080/01944368508976801>
- Christensen, T., Lægveid, P., Røvik, K. A. & Christensen, T. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Elgvin, O. & Hernes, G. (2014). Demokrati og deltakelse i den nordiske modellen. *Knirker det i gulvet*, 14. <https://www.fafo.no/images/pub/2014/20388.pdf>
- Etzioni, A. (1986). Mixed Scanning Revisited. *Public Administration Review*, 46(1), 8-14. <https://doi.org/10.2307/975437>
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain : from knowledge to action*. Princeton University Press.
- Gilje, N. & Grimen, H. (1995). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger : innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi* (2. utg. utg.). Universitetsforl.
- Hanssen, G. S. (2012). Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning. *Scandinavian political studies*, 35(1), 22-47. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2011.00278.x>
- Harald Baldersheim, I. N. D., Linda Hye, Dag Ingvar & Jacobsen, N. K., Nichole Elgueta Silva og Morten Øgård. (2021). *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*. Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA) K. o. (KS). <https://www.ks.no/contentassets/b30fbb4a36fc4e6cac496bdd39c6b66c/KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-1.pdf>
- Healey, P. (1992). Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, 63(2), 143-162. <http://www.jstor.org/stable/40113141>
- Healey, P. (2008). The Pragmatic Tradition in Planning Thought. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 277-292. <https://doi.org/10.1177/0739456X08325175>
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforl.
- Hill, M. & Varone, F. (2016). *The public policy process*. Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Bd. 3). Oxford university press Toronto.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2015). A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning theory*, 14(2), 195-213.

- Kommunelova. (2018). *Lovdata: Kommunelova*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommunelova>
- KS. (2019). *Statlig detaljstyring kan svekke lokaldemokratiet*. Kommunesektorens fellesorganisasjon. Henta 21.10.2023 frå <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/stat---kommune/statlig-detaljstyring-kan-svekke-lokaldemokratiet/>
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526. <https://doi.org/10.2307/976178>
- Malnes, R. & Midgaard, K. (2003). *Politisk tenkning*. Universitetsforl.
- Olsen, J. P. (2014). *Folkestyrets varige spenninger : Stortinget og den norske politiske selyforståelsen*. Universitetsforl.
- Planogbyggningslova. (2008). *Lovdata: Plan- og bygningslova* Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/*#*
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2020). *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing).
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?*
- Segaard, S. B. (2020). *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet. Rapport–Institutt for samfunnsforskning*.
- Sitter, N. & Eliassen, K. A. (2008). *Understanding public management*.
- Stamsø, M. A. (2017). *Velferdsstaten i endring: om norsk helse-og sosialpolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Stokstad, S., Haug, M., Klausen, J. E. & Monkerud, L. (2017). *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*.
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Gyldendal.
- Aarsæther, N. E. F., Torill Nyseth, Ronny Kristiansen. (2018). *Plan og Samfunn. System, praksis, teori*. Cappelen Damm Akademisk.

10.2 Dokumentinnsamling frå Giske kommune

Giske kommune, 2009. K-sak 076/09. *Skulestrukturen i Giske 2009 – Oppnemning av utval*. Arkivsak 09/1585.

Giske kommune, 2010a. K-sak 014/10. *Skulestrukturen i Giske 2009. Rapport frå utval*. Arkivsak 09/1585.

<https://innsyn.acosky.no/giske/wfdocument.ashx?journalpostid=2010000630&dokid=123152&versjon=1&variant=A&>

Giske kommune, 2010b. *Vurdering av skulestrukturen i Giske kommune*. Vedlegg 1 i K-sak 014/10. Arkivsak 09/1585 Giske kommune.

Giske kommune. 2012. F-sak 011/12. *Drift i balanse 2012-2015*. Arkivsak 12/52.

<https://innsyn.acosky.no/giske/wfdocument.ashx?journalpostid=2012000197&dokid=170465&versjon=3&variant=A&>

Giske kommune, 2011. K-sak 169/11. *Prosjekt drift i balanse 2012*. Arkivsak 12/52.

https://www.giske.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2012014442&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=1029&

Giske kommune, 2012. K-sak 057/12. *Ny barneskule på Valderøya. Rulleringa av økonomiplan 2013-2016*. Arkivsak 10/355.

https://www.giske.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2012007107&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=1027&

Giske kommune, 2012. K-sak 100/12. *Prosjekt drift i balanse 2012*. Arkivsak 12/52.

https://www.giske.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2012014442&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=1029&

Giske kommune, 2013. K-sak 143/13. *Årsbudsjett 2014. Handling- og økonomiplan 2014-2017*. Arkivsak 13/1484.

https://www.giske.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2013013597&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=1027&

Giske kommune, 2014b. *Svar – Innspill til sak på kommunestyremøtet 30.10.2014*. Utgåande brev i arkivsak 09/1585.

Giske kommune, 2014b. K-sak 079/14. *Skulestrukturen i Giske – Ein ungdomskule 2014*. Arkivsak 09/1585.

https://www.giske.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2014013024&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=1027&

Giske kommune, 2016. Komitésak 059/16. *Skuleutbygging – skulestruktur 2016*. Arkivsak 09/1585.

https://www.giske.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2016013420&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=1027&

Giske kommune, 2017. *Svar på spørsmål om innsparing ved å samle ungdomssteget til ein ungdomsskule i Giske kommune*. Utgåande brev. Arkivsak 09/1585)

Giske kommune, 2020A. K-sak 062/20. *Skulestrukturen i Gise 2019/2020*. Arkivsak 19/488.

https://www.giske.kommune.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2020010095&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infoLink&Mid1=1029&

Giske kommune, 2020B. *Referat fra møte i styringsgruppa «styringsgruppe for bygningsmessige endringer. 29.10.2020.*

Giske kommune, 2021. *Reglementsamling for diverse folkevalde organ/andre kommunale organ i Giske kommune: henta frå <https://www.giske.kommune.no/f/p1/idfe456d3-2462-4f90-a602-ececba7c82c7/reglement-for-kommunale-organ-i-giske-kommune.pdf> Dato for nedlasting 01.08.2023.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Innmelding i ROBEEK – 1532 Giske kommune.*

Kommune-TV i Giske kommune:

<https://giske.kommunetv.no/archive>

Tenfjord, Henrik. 2014. *Innspill til sak på kommunestyremøtet 30.10.2014.* Inngående brev i arkivsak 09/1585.

Utdanningsforbundet Valderøy ungdomskule. 2017. *Spørsmål til prosess kring planlegging av tilbygg ved Valderøy ungdomskule.* Inngående brev i arkivsak 09/1585.

10.3 Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informantar.

Vedlegg 2: Intervjuguide

Vedlegg 1:

Informasjonsskriv til informantar

Du er blitt spurt om å vere informant til eit masteroppgåveprosjekt i regi av Høgskulen i Innlandet, ved masterstudent Ingvild Nautvik og rettleiar Aksel Hagen. I dette skrivet vil vi gje deg informasjon om kva prosjektet handlar om og kva di deltaking vil innebere for deg.

Tema

Temaet som vil bli undersøkt i prosjektet er den folkevalde si representative rolle i samspel med innbyggjarmedverknad i kommunal planlegging. Undersøkinga vil både famne eit breidt emne med opne spørsmål om dine erfaringar som folkevald i Giske kommune, og den vil bruke saka om skulestruktur frå perioden 2009-2021 for å sette døme på nokre aspekt ved temaet.

Formål

Formålet med det valde temaet er å kaste lys på samspelet som kommunestyremedleimen har med andre politikarar, med kommuneadministrasjonen og med innbyggjarane og kompleksiteten i den folkevalde sine ulike rolleutøvingar og korleis desse kan påverke både prosess og avgjersle i lokalpolitikken.

For å svare på oppgåva har eg valt meg ut følgjande forskningsspørsmål som vil vere sentrale i intervjuet:

Kva politikarroller meiner den folkevalde er viktigast i arbeidet som lokalpolitikar/ i arbeidet med _____ ny _____ skulestruktur?

Korleis påverka direkte innbyggjarmedverknad den folkevalde si rolleutøving i skulestruktursaka?

Korleis påverka direkte medverknad i planleggingsprosessen utfallet i den politiske behandlinga av skulestruktursaka?

Ansvar

I dette prosjektet er det Høgskulen i Innlandet, handelshøgskolen Innlandet, Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap. Rettleiar Aksel Hagen er øvste prosjektleiar, og masterstudent Ingvild Nautvik står for utarbeiding og gjennomføring.

Kvifor har du fått spørsmål om å delta?

Du er valt ut som informant fordi vi vurderer di erfaring som folkevald i gjeldande periode som relevant for prosjektet. Det har blitt valt ut ei samansetning av folkevalde med ulik politisk bakgrunn, ulik deltaking i politiske råd og utval og ulik grad av deltaking i den konkrete casen om skulestruktur.

Kva inneber det å delta i prosjektet?

Ved å akseptere å vere informant i prosjektet vil du bli bedt om å stille til eit intervju med varigheit inntil ein time. Du kan ved eit kvart tidspunkt velje å trekke deg som informant, det er heilt frivilleg å delta. Ingen opplysningar vil bli samla utan ditt samtykke.

Fokus i intervjuet vil vere:

- Din politiske bakgrunn og bakgrunn som folkevald i Giske kommune
- Korleis er det å vere folkevald i Giske: samhandling med administrasjon/andre folkevalde, arbeid i komitear/utval, ansvarsoppgåver m.fl.
- Kommunikasjon mellom deg som folkevald og innbyggjarane i Giske kommune
- Ditt forhold til veljaren, ved kommunestyreval og gjennom ein kommunestyreperiode
- Dine erfaringar med skulestruktursaka i perioden 2016-2021.

Ditt personvern

Vi vil berre bruke opplysningane om deg til prosjektet sitt formål. Opplysningane vil også bli anonymisert gjennom koding slik at funn og analyse i oppgåva ikkje kan sporast til din identitet.

Opplysningar som vil bli anonymiserte i oppgåva er blant andre:

- Namn, kjønn, alder, adresse (også kva øy du bur på)
- Partitilknytning
- Liknande personopplysningar om andre som du omtalar undervegs i intervjuet
- Sensitive opplysningar

Intervjuet vil bli tatt opp og transkribert, men alle opptak vil bli lagra eksternt og kan ikkje knytast digitalt til kodinga eller masteroppgåva og alle data vert sletta ved prosjektslutt, etter planen 01.11.2023., ihht til høgskulen sine retningslinjer for lagring av personopplysningar. Har du spørsmål til dette, kan du ta kontakt med personvernombodet ved Høgskulen i Innlandet med e-post personvern@inn.no .

Dine rettar

Det er heilt frivilleg å delta og du kan på eit kvart tidspunkt fram til ferdigstilling av prosjekt trekkje deg som informant. Alle opplysningar om deg vil då bli sletta automatisk.

Du har til ei kvar tid rett til innsyn i den informasjon prosjektet har henta inn frå deg, og du har rett på å korrigere feil og til å slette informasjonen om deg. Ved slik førespurnad vil du få kopi av alt materialet som er henta inn, anten elektronisk eller på papir.

Meinar du at opplysningane om deg er feil eller misvisande kan du klage til Datatilsynet.

Vedlegg 2:

Intervjuguide

Fase 1	<p>Innleiing: Rammesetting</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kort uformell prat for å løyse på stemninga 2. Informasjon <ul style="list-style-type: none"> - Presentasjon av meg - Presentasjon av masterarbeidet - Forklare intervjuet si rolle og bruksområde - Forklare bevaring av anonymitet og teieplikt - Informere om lydopptak og løyve til dette - Eventuelle spørsmål 3. Starte opptak
Fase 2a	<p>Politikk</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Politisk bakgrunn <ul style="list-style-type: none"> - kor lenge har du vore politisk aktiv - kva er di tilknytning til partiet du representerer - har ditt politiske engasjement vore avgrensa til lokalpolitikk, eller også regional/nasjonal? (evt ønske om utvida område) 2. Korleis er det å vere politikar i Giske kommune? <ul style="list-style-type: none"> - Forhold til a. innbyggjar, b. kommuneadministrasjon, c. næringsliv og d. veljar 3. Korleis vil du beskrive den kommunale politiske organiseringa <ul style="list-style-type: none"> - kollegial - konkurranse - kvar vert avgjerslene tatt? Råd/utval vs. Kommunestyret – eller på veg? - Kva er viktigaste arbeidsoppgåvene du har som lokalpolitikar? <ol style="list-style-type: none"> a) ombodsperson/representant av lokalmiljøet b) vedtaksmynde – å avgjere slik at admin kan iverksette c) kontrollorgan – gjer admin jobben slik mandatet er gitt d) resultatansvar – å kunne vise til eit godt resultat ved periodeslutt, og kven er målgruppa for resultatet? (partiet, innbyggjar, valkampen, admin, kommunestyret) - Kva ulike verv har du som kommunestyremedlem i dag? 4. Politikarroller <ul style="list-style-type: none"> - Særegne interesseområder (kultur, næring, skule, helse, byggesak) eller trivst best med litt av alt - motiverast av mange mindre enkeltsaker eller dei store planarbeida?

	<ul style="list-style-type: none"> - ser du enkeltsaker kvar for seg, eller set dei i ein større samanheng – som rettesnor? - Kvar hentar du oftast dine prinsipp/avgjersler frå som du følgjer i politiske saker? Frå partiet/gruppa di, frå grenda di, gjennom kommunikasjon med innbyggjar/veljar etc? - mål om at din partibolk vinn fram, eller at det er størst mogleg semje om eit vedtak? - Tek du omsyn til ei politisk sak om gongen, eller baserer du ei sak på kva du eller di gruppe har gjort i denne saka tidlegare?
Fase 2b	<p>Medverknad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Generelt samspel mellom politikar og innbyggjar <ul style="list-style-type: none"> - Kva er ditt forhold til veljaren? Er samspelet størst ved val eller gjennom valperioden – og kven er premissettar for standpunkt i samspelet? (Døme: er du valgt inn på saker som veljaren uttrykker er viktig, eller veljaren vel utfrå parti eller politikar si hjartesak?) - På kva måte er du oftast representativ for innbyggjarane? I enkeltsaker dei tek kontakt med deg om, gjennom initiativ tatt av partigruppa di, gjennom folkemøter, offentleg møterom, eller gjennom kommunen sitt administrative arbeid (høyringar, utspel, uttalar) - Kor tid har du mest kontakt med veljar/innbyggjar i planperioden? - Er du bevisst kva saker og kva standpunkt du er valgt inn på som representant i kommunestyret, og føler du at du bruker denne forpliktelsen når du tek standpunkt under votering? 2. Medverknad i planlegging <ul style="list-style-type: none"> - Er innbyggjarinteresse like stor i mindre enkeltsaker som i større plansaker? - Kor tid i ei stor plansak er det nyttig med innbyggjarmedverknad - Kva form for medverknad lyttar du mest til? - Kan kommunikasjon med innbygarar endre dine synspunkt i ei sak (etter prosessen er starta)? - Er det behov for tilrettelagt medverknad (folkemøter t.d.) eller kjem det meste spontant uansett? - Kor stor innflytelse/prioritering skal innbyggjarneininga gjevast samanlikna med andre omsyn som økonomi eller lovverk? - Er der politiske saker du tenker det ikkje er naudsynt med medverknad? Dømer? 3. Skulestruktursaka

	<ul style="list-style-type: none"> - Kor tid involverte du eller vart du kontakta av innbyggjarar angående skulestruktursaka? - Tok partiet tidleg standpunkt i saka og fulgte du desse? - Endra du voteringsalternativ i dei ulike saksbehandlingane, evt kvifor? - Kva påverka mest ditt standpunkt: partiet/gruppa, fleirtalet i k-styret, komitétilrådinga, innbyggjarpåverknad m.v.? - Utan medverknad frå andre (som ei rein «adm til politisk»-sak), ville skulestruktursaka enda annleis?