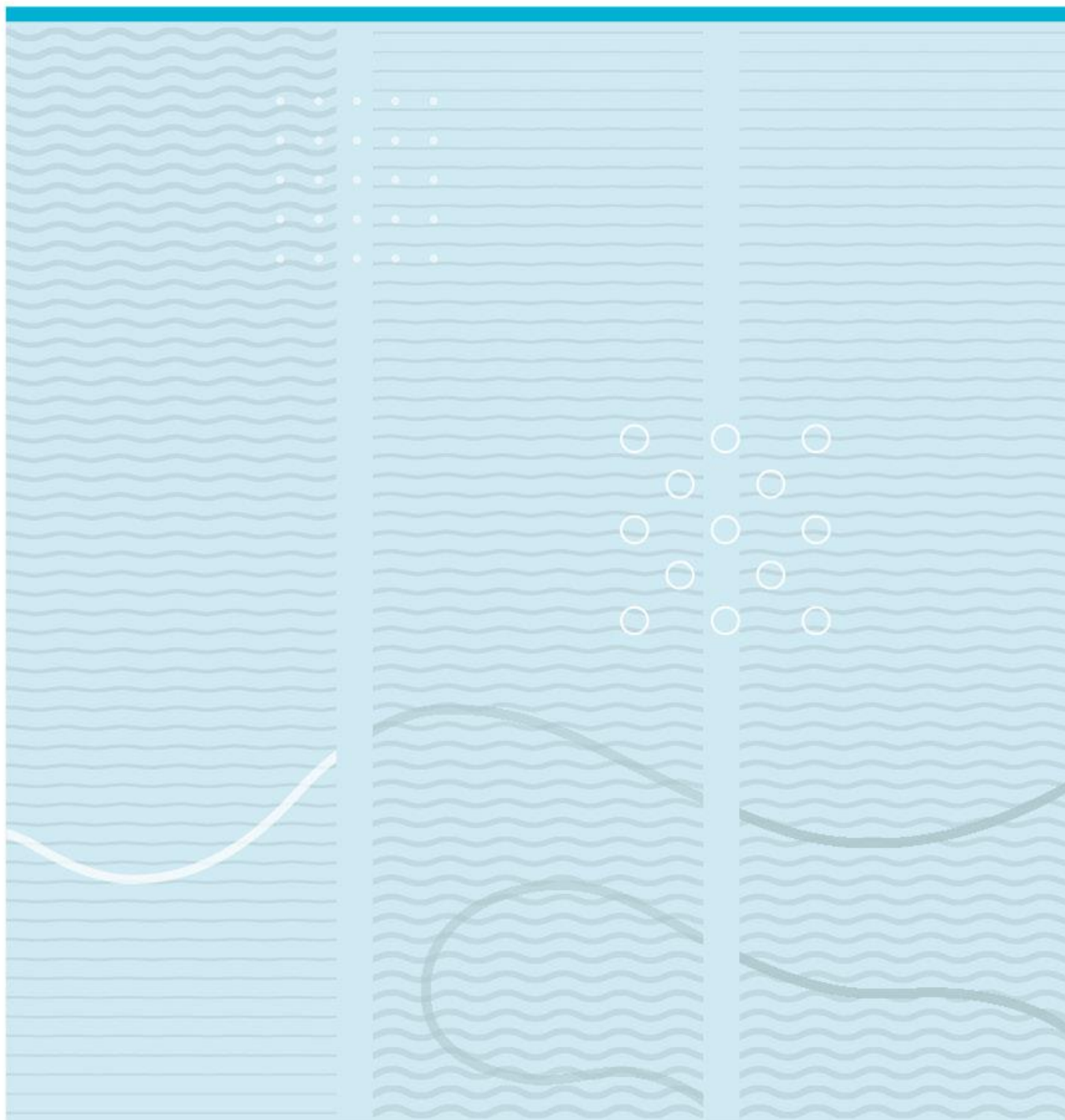


Elisabeth Skjæveland Paulsen, Hege Iren Føhr Magnussen

Digitale gjennomføringer som driver for demokratisk innovasjon

Utvikling av nærdemokratiordninger i en ny kommune



Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for USN Handelshøyskolen
Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2021 Elisabeth Skjæveland Paulsen,
Hege Iren Førhr Magnussen

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

Denne avhandlingen handler om styrking og utvikling av lokaldemokratiet i en kommune med vedtak om kommunesammenslåing. Nye Tønsberg kommune har et vedtak om å styrke lokaldemokratiet, motivere til deltagelse og medvirkning. Med formål om å gjøre avstanden mellom innbyggere, administrasjonen og politikerne mindre. Kommunen legger opp til varierte former for innbyggerdialog og nærdemokrati utøvelse. Nye former for demokratiske medvirkningstiltak betegnes som «demokratiske innovasjoner». Innovasjonsbegrepet knytter seg til at det er helt nytt, eller helt nytt for «oss», mens demokratibegrepet i denne sammenhengen knytter seg til at det skal bidra til demokratiske forbedringer eller goder. Vi har sett nærmere på hvordan en kommune via nærdemokratiordningen, la til rette for samskaping av mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel. Ved å bruke kriterier for demokratisk innovasjon jmf. Elstub & Escobar (2017) og Smith (2009) har vi sett på hvordan dette kan brukes som et verktøy til validering og design av demokratiske prosesser. Med bakgrunn i pandemien ble det lagt opp til digitale medvirkningsprosesser.

Vi ser i vår studie nærmere på hvordan institusjonelt designvalg kan understøtte digitalt nærdemokrati, hvilke demokratiske goder utløses, hvordan er det lagt til rette for medvirkning for barn og unge, hva var outcome/resultat fra prosessene og hvordan opplevde deltakeren medvirkningen.

Studien kom fram til følgende hovedfunn:

- Dersom vi ser på alle prosessene som en helhet og som et institusjonelt design for medvirkning til en kommuneplan, utløses flere demokratiske goder. innsikt/innsyn utløses det gode i stor grad i alle metodene. Det innebærer at kommunen legger til rette for aktivt medborgerskap og gir innbyggerne mulighet for å ha innsyn i hele prosessen.
- Videre finner vi i stor grad at designet utløser inkludering når det er målrettet medvirkning med utsatte grupper og barn og unge.
- Det styrkebaserte designvalget legger spesielt til rette for gode demokratiske deliberative dialoger og inkluderende prosesser.
- Designvalget gjør det mulig å gjennomføre digitale demokratiske prosesser som legger til rette for inkludering, folkelig kontroll, deliberative dialoger og innsyn på en effektiv måte.
- 98% av deltakerne i de digitale verkstedene ville deltatt igjen om de ble spurt.

Abstract

This thesis is about strengthening and developing the local democracy in a municipality with decisions about municipal amalgamation. Embedding democratic innovation in New Tønsberg municipality seeks to increase and deepen citizen participation in the policymaking and political decision-making through the institution *Nærdemokratiordningen* (Local democracy). Furthermore to narrow the distance between citizens, administration, and politicians. The municipality offers varied forms of dialog and citizen participation. New forms of democratic measures of participation is referred to as democratic innovations. The term innovation refers to something that is completely new or new to us, while democracy in this context refers to the objective of democratic improvements and goods. We have studied how a municipality facilitated co-creation of goals and strategies in the municipal longterm Plan through citizen participation. By using the criteria of democratic innovation of Elstub & Escobar (2017) and Smith (2009), we have studied how these can be used as tools for validation and design of democratic processes. Due to the ongoing COVID-19 pandemic the municipality developed facilitated digital participation processes. In our study, we take a closer look at how institutional design can support digital local democracy. Which democratic benefits is achieved, how participation are facilitated for children and young people, the outcome of the processes and how the citizens experienced the participation.

The main findings of the study:

- As an institutional design for a municipal plan, all democratic goods are realized. Insight is the good which to a great extent is triggered in all methods. By choosing citizen participation municipalities facilitate an active citizenship and give the inhabitants the opportunity to follow the process as a whole.
- The study also finds that this design to a great extent facilitates the participation of vulnerable groups, children and young people.
- A strengths-based participatory approaches leads to democratic deliberative dialogues and inclusive processes .
- Choice of design facilitates digital democratic processes which makes it possible to create inclusion, popular control, deliberative dialogues and insight in an effective way.
- 98 % of the participants in the digital workshops responded that they will participate again if asked.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
Abstract	5
Innholdsfortegnelse	7
Forord	10
1 Innledning	11
1.1 Nærdemokratiordninger i Nye Tønsberg kommune	13
1.2 Samskaping av kommuneplanens samfunnsdel	15
1.3 Problemstilling	16
2 Metode	18
2.1 Valg av metode	18
2.2 Utvikling av tema og problemstilling	18
2.3 Valg av undersøkelsesdesign og empirisk grunnlagt for analyse	19
2.4 Digitalt verksted (observasjon)	19
2.5 Fokusgruppeintervju.....	21
2.7 Epistemologi	23
2.8 Etterprøvbarehet	23
2.9 Datainnsamling og kvalitet	24
3 Ulike demokratibegreper	26
3.1 Demokrati	26
3.2 Deltakerdemokrati.....	27
3.3 Dialogdemokrati	27
3.4 Lokaldemokrati og Nærdemokratiordninger	28
3.5 Demokratisk innovasjoner	28
3.6 Innbyggerdeltagelse og politikerrollen.....	32
3.7 Analytisk rammeverk for demokratisk innovasjon.....	33
3.7.1 Inkludering	33
3.7.2 Folkelig kontroll	34
3.7.3 Velfundert deltagelse	35
3.7.4 Innsikt og innsyn	36
3.7.5 Effektivitet.....	36

3.7.6	Overførbarhet, skalering og kobling til det representative nivået.....	37
3.8	Typologi for institusjonelle designvalg ved demokratiske prosesser	37
3.8.1	Utvalg av deltakere	38
3.8.2	Hvordan foregår deltakelsen	39
3.8.3	Hvilken grad av beslutningsmyndighet innflytelse er det	40
3.8.4	Graden av makt og innflytelse	40
4	Funn	42
4.1	Innledning	42
4.2	Hvordan ble deltakerne valgt ut?	43
4.3	Hvordan foregikk deltakelsen?	44
4.4	Hvordan fattes beslutningene?.....	46
4.5	Makt og innflytelse i arbeidet med medvirkning til kommuneplan?.....	48
4.6	Institusjonelt designvalg oppsummert	49
4.7	Digitalt verksted - hvordan opplevde deltakerne prosessen?.....	49
4.7.1	Inkluderende deltakelse i de digitale verkstedene?	50
4.7.2	Folkelig kontroll digitalt verksted.....	52
4.7.3	Velfundert deltagelse digitalt verksted	54
4.7.4	Innsikt og Innsyn i digitalt verksted	57
4.7.5	Effektivitet digitalt verksted	58
4.7.6	Kobling til det representative systemet digitalt verksted.....	60
4.8	Barn og unges medvirkning gjennom Fotostory	61
4.8.1	Hvordan ble barn og unge inkludert.....	61
4.8.2	Hvordan legges det til rette folkelig kontroll for barn og unge?.....	61
4.8.3	Velfundert deltagelse Fotostory	62
4.8.4	Innsikt og Innsyn Fotostory	62
4.8.5	Effektivitet Fotostory.....	63
4.8.6	Kobling til det representative systemet	63
4.9	Oppsummering	63
5	Diskusjon	65
5.1	Utvikling av digitale nærdemokratiordninger i Kommunen	65
5.2	Betydningen av design for å utløse demokratiske goder	66
5.3	Styrkebaserte prosesser betydning for inkluderende og deliberative dialoger.....	70

5.4	Betydningen av prosessledelse i digitale prosesser.....	74
5.5	Barn og unges deltakelse i demokratiske prosesser.....	76
5.6	Hvilken betydning har valgte design for resultat/outcome.....	80
5.7	Hvordan opplevde deltakerne prosessen?	82
6	Konklusjon.....	86
	Referanser	89
	Vedlegg	92
	Vedlegg 1	92
	Vedlegg 2	93
	Vedlegg 3	94
	Vedlegg 4	95

Forord

Vi er to voksne damer som har møtt hverandre som deltidsstudenter via masterstudie Innovasjon og ledelse ved USN.

Vi verdsetter begge den verdien det er å søke ny kunnskap via studier, noe vi begge har gjort flere ganger gjennom våre yrkeskarrierer. Det å gå løs på et 4 års studium ved siden av 100% jobb, og mange ganger vel så det, har ført til noen forsakelser. Først og fremst må vi si tusen, tusen takk til de som står oss nærmest som har holdt ut mangel på innsats til fellesskapet med bakgrunn i at *jeg må bare lese en artikkel*. Tusen takk til arbeidsgiver og kolleger som har støttet opp og sluppet oss til. Vi har med begeistring tatt med oss ny kunnskap inn på våre respektive arbeidsplasser. Erfart både i praksis og med utgangspunkt i nyervervet teori at det ikke alltid er lett å jobbe med endring og innovasjon i store offentlige systemer.

Takk til vår veileder Are Branstad, som tålmodig har hørt og lest hva vi har kommet med, og loset oss igjennom mange ideer.

Spesielt takk til Tønsberg kommune som lot oss følge tett på arbeidet med kommuneplan og nærdemokratitiltak.

Til slutt så sier vi takk til hverandre, det har vært en utrolig flott læringsreise. Det å sitte på hver vår kant av landet i Finnmark og Vestfold å være heldigitale og skrive masteroppgave sammen har vært en utrolig reise. Vi må si oss enig med en av våre informanter, dette har vært et kvantesprang.

Horten/Honningsvåg 9.juni. 2021

Elisabeth Skjæveland Paulsen

Hege Iren Føhr Magnussen

1 Innledning

Det pågår endringer i mange kommuner i Norge i dag som et tilsvar på å kunne takle et økt krysspress mellom økonomiske ressurser, økte forventninger til tjenester, og behovet for å bygge et bærekraftig lokalsamfunn for framtiden. Presset på kommunesektoren og velferdsordningene er stort, og behovet for utvikling og innovasjon i offentlig sektor nevnes stadig oftere som svar på noen av disse utfordringene. Kommuner skal ivareta sin rolle som produsent av tjenester samt mestre en stadig mer kompleks og spesialisert verden (Telemarksforskning, 2019). Et av tiltakene er å slå sammen kommuner til større enheter, jmf. Kommunereformen (Prop.95S (2013-2014)). Reformen har som mål å gi mer likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftig og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Det er mange kommuner som har et fokus som retter seg mot en fornying av demokratiet. Gjennom politisk organisering, nye arbeidsmåter, økt innbyggermedvirkning og nye digitale løsninger ønsker kommunene både å styrke det lokale demokratiet, men også å bygge bærekraftige kommuner for framtida.

Komplekse problemstillinger, såkalte *wicked problems* lar seg ikke løse på et sted i organisasjonen, men krever nye måter å samarbeide, organisere og produsere tjenester på. Det pågår en transformasjon i offentlig sektor, fra å ivareta rettigheter og yte tjenester, til å samskape/co-create sammen med innbyggere og ulike interessenter (Torfing et.al. 2019). Vi har stiftet bekjentskap med begrepet kommune 2.0 og bevegelse til kommune 3.0. Begrepet har sitt opphav i Skanderborg kommune i Danmark som en måte å sette ord på en bevegelse fra å være en tjenesteytende kommune til å samskape sammen med innbyggerne. Den samskapende kommunen sees på som en etterfølger etter en periode hvor offentlig sektor har lent seg mot prinsipper hentet fra New Public Management.

Offentlig sektor har over de senere årene hatt et sterkt fokus på effektivitet og kanskje oversett den ressursen som ligger i å legge til rette for samskaping mellom offentlig sektor, sivilsamfunn, politikere, næringsliv og kompetansemiljø. Samtidig som det innebærer at det offentlige har store forventninger til og ambisjoner på vegne av sine innbyggere (Sønderskov, 2019). Spørsmålet er imidlertid hvordan skal dette samarbeidet gjøres? I følge Meld.St. 26 (2014-2015), vil endringene i samfunnsoppdrag påvirker tjenesteyterne i kommunene. Det er de som må endre arbeidsformer og arbeidsdeling, samhandle mer og møte brukerne på en ny måte (s. 12). Spørsmålet er imidlertid om offentlig sektor er beredt på et skifte fra en

tjenesteprodusent som er ekspert på hva som skal produseres i hvilken mengde til hvem, til å sette seg rundt bordet å snakke om hva innbyggerne har behov for og hvordan det skal gjøres? Det vil innebære ny forståelse av hva samfunnsmandatet er, og det vil inneholde endringer i form av ny institusjonalisert design, nye former for lederskap og systemendringer (Torfing et.al 2019). Det innebærer også en ny forståelse av rollen til politikerne, de offentlige ansatte, og rollen til meg som innbygger og del av et lokalsamfunn. Ikke minst så innebærer det evnen til å legge til rette for nye typer samarbeid mellom det offentlig, innbyggere, politikere, frivillighet, næringsliv og kompetansemiljø. Til det trenger vi nye verktøy. Spesielt så trenger vi verktøy som legger til rette for samskaping på nye og demokratiske måter.

Det er også behov for ny kunnskap om disse verktøyene, og hvilken betydning de har for output- hva som kommer ut av samskapingen og hvilke kvaliteter dette innehar. Det trengs mer enn gode intensjoner, insitamenter og planer fra politikere og byråkrater. Meld.30 (2019-2020, s.5) om innovasjon i offentlig sektor fremmer tre forutsetninger for å nå målet om en mer innovativ offentlig sektor: Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovere. Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, og ha mot til å tenke nytt og lærer av feil og suksesser. Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid.

Denne avhandlingen handler om styrking og utvikling av lokaldemokratiet i en kommune med vedtak om kommunesammenslåing. Vi har sett nærmere på hvordan en kommune via nærdemokratiordningen, la til rette for samskaping av mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel. Vi vil først presentere nærdemokratiordningen i nye Tønsberg kommune, om gjennomføring av samskaping av kommuneplanen.

Vi vil videre se på ulike demokratiske løsninger, og vise til hvordan kommunen har designet et digitalt verktøy ved utøvelsen av samskaping, med et hovedfokus på styrkebasert tilnærming.

1.1 Nærdemokratiordninger i Nye Tønsberg kommune

Re og Tønsberg kommuner ble fra 1.1.2020 slått sammen til Tønsberg kommune. Fra politisk plattform vedtatt 20.06.2017¹ heter det: «Nye Tønsberg skal preges av et positivt menneskesyn: Alle har ressurser som de ønsker å bidra med i lokalsamfunnet, både til eget og fellesskapets beste. De kommunalt ansatte bidrar til å finne disse ressursene, og bringe mennesker sammen der de kan støtte og hjelpe hverandre. Nærdemokratiordninger Nye Tønsberg skal ses på som hele «det lokale fellesskapet» der innbyggerne involveres mer aktivt enn tidligere som en ressurs. Dette skal skje gjennom stor grad av innbyggermedvirkning med gode nærdemokratiske ordninger hvor formålet er tillit og tett dialog mellom innbyggerne og folkevalgte, styrking av lokaldemokratiet og å bidra til økt valgdeltakelse» (s 9). Det ble satt ned et arbeidsutvalg høsten 2017 bestående av 3 politikere fra hver av kommunene og to sekretærer fra administrasjonen. I forkant av kommunesammenslåingen våren 2019 vedtok fellesnemnda for de to kommunene, Nærdemokratiordninger i Nye Tønsberg kommune. Formålet var å styrke lokaldemokratiet, motivere til deltagelse, medvirkning og gjøre avstanden mellom innbyggere, administrasjonen og politikerne mindre. Det legges opp til varierte former for innbyggerdialog og nærdemokrati utøvelse. I handlingsplanen (23.5.2019) vises det til at mer fleksible løsninger vil kunne møte utfordringsbilde på en bedre måte og bidra til at en større del av befolkningen kan involveres. Ordningen består av 10 prinsipper og 22 tiltak. Disse fordeler seg på 11 tiltak rettet mot administrativ handlingsplan og 11 tiltak som er en innbygger rettet handlingsplan.

Høsten 2018 ble det satt ned en arbeidsgruppe bestående av 4 ansatte fra de to respektive kommunene og leder av fellesrådet for velforeningene i Tønsberg. Formålet var å utvikle og legge til rette for en prosess som kunne lede fram til en visjon for den nye kommunen. Det ble designet en demokratisk prosess som ble gjennomført via 4 konferanser hvor til sammen 360 mennesker deltok. De 3 første konferansene var med ansatte, innbyggere og ungdom. Politikere hadde delt seg mellom de ulike konferansene, mens ordfører fra de to respektive kommunene deltok i alle 4 samlingene. De tre første konferansene ledet fram til forslag til verdier og et bilde av hvordan man ønsket at den nye kommunen skulle være. Det ble så valgt

https://www.tonsberg.kommune.no/f/p1/i6588e187-90b0-498b-abf3-cf9d1403f5b2/politisk_plattform_re_toensberg_20062017.pdf

representanter fra de tre første konferanse til å delta i den 4 konferansen som da bestod av ansatte, politikere, innbyggere, næringsliv og ungdommer.

Denne konferansen ledet fram 10 forslag til en visjon og en misjon for kommunen, og dannet utgangspunkt for forslag fra arbeidsgruppen til en misjon: «*Sammen skaper vi en nytenkende trygg og bærekraftig kommune med visjonen: «Der barn ler»*. Verdiane samarbeid, nytenking, trygghet og bærekraft, ble enstemmig vedtatt av fellesnemnda juni 2019. Konferansene var designet med utgangspunkt i en modell for organisasjonsutvikling Appreciative Inquiry (AI) utviklet av David Cooperrider og Suresh Srivastva på midten av 80-tallet. Modellen innebærer et paradigmeskifte i forståelse fra å reparere det som er feil og mangler til å hente ut kjernen av det som er fungerende og bygge videre på dette. Cooperrider er professor ved Case Western Reserve University innen fagfeltet ledelse og sosialt entreprenørskap, og er mye brukt til å designe og lede store prosesser for innovasjon og organisasjonsutvikling både innen næringsliv, ideelle organisasjoner som Amerikanske Røde Kors og for FN. Valg av design for å sikre gode demokratiske prosesser må sees på som en kritisk faktor for å lykkes med demokratisk forbedringer og innovasjon (Smith, 2009).

Evalueringsrapporten etter gjennomføring av prosessene med samskaping av visjonen viser veldig positiv respons fra deltakere, og til slutt via politisk vedtak som tilslutter seg forslaget fra prosessen. Det at innbyggerne ser sammenheng mellom deltakelse og politisk vedtak er en kritisk faktor for at innbyggerne skal engasjere seg i denne type prosesser. Forskning viser at det ikke bare er denne koblingen som er viktig, men også at deltagelse i seg selv er et demokratisk gode og en basis for demokratiet. Innovasjon og samskaping fremholdes som vesentlige faktorer for å lykkes med å bygge bærekraftige samfunn for framtiden. Foruten økt deltagelse fra innbyggere som er et demokratisk gode i seg selv, innebærer det en egenverdi i at innbyggere kommer sammen og deler sine erfaringer, kunnskap og tanker. Det vil kunne bidra til å utvikle og legger grunnlag for mer informerte og treffsikre politiske beslutninger (Smith, 2009; Sønderskov, 2019). En annen viktig dimensjon er den påvirkningen det vil kunne ha på hverdagslivet i en kommune. Mange av de store og komplekse utfordringene vi står overfor som samfunn, vil innebære at vi alle må endre våre sosiale praktiser. Ved at vi som innbygger i en kommune er med på prosesser som legger til rette for refleksjon og mulighet for å komme med innspill og nye ideer, øker sannsynligheten for at de sosiale praksisene endres i tråd med dette.

1.2 Samskaping av kommuneplanens samfunnsdel

I plan og bygningslovens § 5-1² er det krav om medvirkning og med utgangspunkt i modellen som ble utviklet våren 2019 i kommunen med visjonsarbeidet ble det høsten 2020 designet en demokratisk samskappingsprosess for medvirkning om mål, strategier og tiltak i kommuneplanens samfunnsdel 2021 - 2033. På bakgrunn av COVID-19 pandemien som stengte ned Norge i mars 2020 har det vært utfordrende å få til demokratisk deltagelse, med verktøy og metoder som har vært brukt tidligere. Kommunens ambisjoner om å ha en aktiv Nærdemokratiordning førte til at det ble designet nye metoder for medvirkning som kombinerer digitale verktøy for innbyggermedvirkning og medvirkning designet for gjennomføring i de kohorter de tilhører som skoleklasser eller der innbyggere mottar tjenester fra kommunen og en ideell organisasjon. Pr. mars 2021 hadde over 700 mennesker deltatt i arbeidet med å utvikle kommuneplanens samfunnsdel.

Gjennomføring av medvirkning ble gjort ved 4 ulike prosesser. Digitale tekstlige innspill via kommunens hjemmeside som var åpent for alle. Fotostory som var en fasilitert deltagende gruppeprosess hvor hele skoleklasser deltok. Det deltok skoleklasser fra 10 av kommunenes skoler hvor de yngste var 6 år opp til 20 år. Det ble gjennomført egne prosesser med sårbare grupper som mottar tjenester i kommunen innen psykisk helse og rus og i samarbeid med brukere av tilbud hos Kirkens Bymisjon. Den fjerde prosessen var et to Digitale verksted hvor innbyggere deltok via Zoom og samskaping via designprogram Miro. I tillegg opprettet kommunen et eget område på kommunens hjemmeside som gir informasjon om hva en kommuneplan er gjennom tekst, informasjonsvideoer og tegnefilm. Siden gir også innsyn og oversikt på hvor prosessen er til enhver tid. Planen består av 6 temaområder, oppvekst, stedsutvikling, bærekraftig utvikling, innovasjons og samskaping, kommuneorganisasjon og arealstrategi. Planen er koblet til FN's bærekraftsmål.

² https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-1-3#%C2%A75-6

1.3 Problemstilling

Forskningsspørsmål

Offentlig sektor står overfor store utfordringer i form av å bygge bærekraftige tjenester for fremtiden, men også et sterkt fokus på å styrke og revitalisere demokratiet. Det vil innebære en transformasjon fra en myndighetsutøver og tjenesteprodusent til å være en demokratisk samskapende offentlig sektor. For å lykkes med denne transformasjonen kreves det nye former for institusjonalisert design, ny type lederskap, og verktøy som kan lede til systematisk endring (Torfing et.al, 2019). I følge Torfing trengs det spesielt mer kunnskap om ulike verktøy som offentlige ledere kan benytte, for å fasilitere ulike former for samskaping og hvilken betydning verktøyene kan ha. Torfing (2019) etterlyser også kunnskap om design som kan legge til rette for samskaping på tvers av offentlig sektor og private aktører om det er innbyggere, frivillighet eller næringsliv. Fra litteraturen som omhandler demokratiske innovasjon understrekes det at valgt design er av betydning for hvilke demokratiske gode som kan oppnås (Smith, 2009; Elstub & Escobar, 2017).

Det tas til orde for hybride modeller som kombinasjoner rammeverk, modeller og metoder. Vi vil se nærmere på hvordan vi har tatt i bruk en modell for samskaping, for å styrke og utvikle lokaldemokratiet gjennom fire ulike metoder for medvirkning i forbindelse med utarbeidelse av samfunnsdelen i en kommuneplan. Demokratiske innovasjoner dreier seg ifølge Smith (2009) om nye institusjoner som er designet for å styrke og utvide innbyggernes deltagelse i beslutningsprosesser. Demokratiske innovasjoner kan også være prosesser (Elstub & Escobar, 2017) som fører til demokratiske forbedringer. Koblingen mellom innovasjon feltet og demokrati er det derimot skrevet mindre om (Sønderskov, 2019). I denne oppgaven vil vi se nærmere på hvordan bruk av modeller og rammeverk kan være et verktøy for til å designe og skape demokratiske innovasjoner i en kommune.

Med utgangspunkt i Tønsberg kommunens utvikling og gjennomføring av medvirkning med kommuneplanens samfunnsdel vil vi se nærmere på følgende:

Hvordan kan institusjonelt designvalg understøtte digitalt nærdemokrati?

Forskningsspørsmål:

- Hvilke demokratiske goder/forbedringer utløste designet?
- Hvordan opplevde deltakerne samskapingsprosessene?
- Hvordan var det lagt til rette for deltakelse fra barn og unge?
- Hva var resultatet/bidragene fra prosessene til planarbeidet?

2 Metode

2.1 Valg av metode

I dette kapittelet redegjør vi for den metodologiske tilnærmingen for oppgaven vår. Vi vil først beskrive hvordan vårt design ble utviklet, hvordan informanter i vår casekommune ble valgt ut, og hvordan vi samlet inn data og analysert dette. Til sist vil vi reflektere rundt reliabilitet og validitet, samt gi en kritisk refleksjon rundt de valg og vurderinger vi har gjort. Metodekapittelet inneholder også en oversikt over digitalt verksted som Tønsberg kommune har brukt som en del av kommuneplanleggingen. Studien er meldt inn til NSD og det er bekreftet godkjent.

2.2 Utvikling av tema og problemstilling

En empirisk undersøkelse omhandles ofte ved at man stiller et forskningsspørsmål, som man ønsker å få svar på. Videre kommer det ut fra forskningsspørsmålene en problemstilling, som er formulert slik at man får svar som vil bekrefte, forsterke eller at man må revidere noen deler av det som anses å være eksisterende kunnskap på forskningsfeltet (Grønmo, 2015). Vår problemstilling er undersøkende, da vi ønsker å undersøke om hvorvidt vår casekommune har klart å tilrettelegge for demokratisk innovasjon og samskaping ved tilblivelsen av en kommuneplan. Kommunen har spurt sine innbyggere om å være med på samarbeid i et nettverk mellom offentlige og private aktører. Vårt mål er å foreta en normativ analyse av de tiltakene som kommunen allerede har laget, for så å si noe om hvordan kommunen har bidratt til å realisere de samskapte deliberative innovasjonsprosessene som dermed kan øke kvaliteten på kommuneplanen. Vi ønsket også å finne ut av hvordan designet av samskaping bidro til å realisere denne deliberative innovasjonsprosessen. Det finnes en del forskning på temaer som samskaping, meningsdannelse, og innovative demokratiske prosesser, og problemstillingen vår bærer preg av å være klar, men vi mener det mangler kunnskap om designet mellom dette.

Oppgavens populasjon er Tønsberg kommune, private aktører, lag og foreninger, politikere, barn og unge. Da vi hadde bestemt oss for tema, ble det klart at vi ønsket å være med på digitalt verksted både som observatør og prosessleder, for så å ta et fokusgruppeintervju, i

etterkant av det digitale verkstedet. De frivillige aktørene fikk før det digitale verkstedet, tre temaer som de skulle tenke på av prosessleder og Tønsberg kommune.

2.3 Valg av undersøkelsesdesign og empirisk grunnlag for analyse

Forskningsdesignet vårt er basert på et tredelt undersøkelsesdesign. For å kunne få et best mulig grunnlag for å uttale oss om samskaping i en demokratisk innovasjonsprosess (problemstillingen) har vi valgt å gjennomføre observasjoner av digitalt verksted, og videre hadde vi fokusgruppeintervju med utvalgte respondenter som var med på det digitale verkstedet, og sist så vi på det materialet som kommunen allerede har, og som er tilgjengelig via deres hjemmeside. Vi hadde i tillegg tilgjengelig dokumenter fra andre prosesser i kommunen. Disse prosessene omhandlet visjonsarbeidet som kommunen har hatt i forbindelse med kommunesammenslåingen mellom Re og Tønsberg.

En god kvalitativ undersøkelse bør ideelt sett benytte seg av flere ulike metoder å samle inn data på, da ingen metode kan gi et helhetlig bilde av virkeligheten (Jacobsen, 2005). Vi anså derfor at en observasjon av digitalt verksted i kombinasjon med fokusgruppeintervju var den mest hensiktsmessige metoden for å samle inn informasjon (Ibid).

2.4 Digitalt verksted (observasjon)

Denne måten å samle inn informasjon på innebærer at vi ser på hva mennesker gjør i ulike kontekster. Vi var med på digitalt verksted som observatør og prosessleder, ved at observatøren ble satt inn i forskjellige grupper, av en av de som var med på prosessen fra kommunen sin side. Alle hadde fått tilgang via kommunen til å logge seg på Zoom der gruppelederne i hver enkelt gruppe, arbeidet i det digitale nettverksverktøy Miro. Observatøren fikk med dette, se og registrere hva som faktisk fant sted i relasjonene i gruppene. En observasjon skiller seg merkbart fra intervju, og metoden egner seg godt da vi var interessert i å registrere samhandlingen mellom mennesker, og hva samhandlingen faktisk gjør (atferden) med deltakerne, og ikke hva de sier at de gjør (Jacobsen, 2005). Videre kan vi si at observasjon dreier seg i bunn og grunn om å registrere personers og gruppers atferd. Vi kunne observere hvem som prater med hvem i Zoom, og vi observerte hvordan gruppeleder fikk alle i gruppen til å fortelle hvordan de ønsker at nye Tønsberg kommune skal se ut i fremtiden, med tanke på de tre temaene respondentene på forhånd hadde fått sendt av

kommunen. Samtidig fikk alle i gruppen sagt det de ønsket, i tur og orden, og gruppelederne ledet respondentene til dette. I stedet for å spørre de som var i gruppene om hva de gjorde, fikk vi se på hva de faktisk gjorde, og dermed unngikk vi problemer som at mennesker ikke husker hva de gjorde, eller at de ikke snakket sant (Ibid). Vi tok derfor et fokusgruppeintervju med noen utvalgte, slik at vi fikk gå i dybden i samskapingsprosessen. Dette vil vi beskrive mer om når vi skal beskrive om fokusgruppeintervjuer.

Observasjon foregår stort sett på det fysiske stedet som er av interesse for problemstillingen. Siden vi observerte samskapingen i gruppene digitalt, ble observasjonen i litt annen kontekst, enn hva som er vanlig i møter der folk samles. Det vi da gjorde var at vi observerte hva brukerne gjorde i denne spesielle konteksten, da denne konteksten er litt mer kunstig i forhold til om gruppene hadde blitt samlet i plenum, som før koronaen det var naturlig å samles i. Utfordring ved å observere via digitale medier er mye knyttet til å få med seg helhet. Vi ser utsnitt av menneskene i bildet, og har vanskelig for å se hele kommunikasjonen da ord bare er en del av den totale kommunikasjonen.

Når vi observerer atferden til mennesker, ser vi kun hva mennesker gjør, og ikke hva de subjektivt opplever eller mener, og ved en observasjon er det alene svært vanskelig å si om en person er fornøyd eller misfornøyd (Jacobsen, 2005). Fenomener som ikke er direkte observerbare, vil i liten grad fanges opp.

Det er vanlig å skille mellom åpen og skjult observasjon, og et slikt skille går på om den som undersøkes, er kjent med at dem blir undersøkt eller ikke. Skjult observasjon har den fordel at de som undersøkes ikke har noen grunner til å opptre unormalt. De som vet at de blir undersøkt kan ha en tendens til å endre atferd, og ofte vil de da bevisst unngå å gjøre noe som kan oppfattes som dumt (Ibid). En slik type observasjon gjør at mange *undersøkere* vil foretrekke skjult observasjon, og man antar da at reliabiliteten blir bedre når observasjonen blir skjult. Vi valgte å ha en åpen observasjon, da vi så at det kunne være etiske problemer med skjult observasjon. Prosessleder har sitt daglige virke i kommunen, og vi ønsket at det skulle gå klart frem at det var en masterstudent med på digitalt verksted i tillegg til prosessleder, og informerte alle ved begynnelsen av zoommøte at det ville være en observatør med.

Det er også viktig å tenke på om det skal være deltakende eller ikke-deltakende observasjon, og det går et skille der. Deltakende observasjon betyr at den som observerer, deltar på lik linje som andre deltakere, mens med ikke-deltakende observasjon menes at undersøkeren holder avstand til de som observeres. Problemet med deltakende observasjon er at undersøkeren kan ha stor påvirkning av det som skjer i gruppen, og kan påvirke resultatet, som igjen betyr at påliteligheten minsker (Ibid), og vi valgte å være ikke-deltakende.

Ved en observasjon er det tre ting som er viktig å vurdere; Hvor skal observasjonen foregå? når skal det skje? hvor lenge foregår dette? Med tanke på den situasjonen vi har i dag med COVID-19 pandemi, så valgte kommunen å ha digitalt møte med alle deltakerne, og disse møtene fant sted i midten av januar og foregikk over to dager, på ettermiddagstid. Dette på grunn av at da hadde alle deltakerne fått kommet seg etter endt arbeidsdag, og kunne logge seg på der deltakerne var.

Det stiller seg også et annet spørsmål ved en observasjonsstudie, og det er hvordan får man tillatelse til å observere, og i vårt tilfelle ble det spurt av prosessleder til sin overordnede i kommunen, om deltakelse som observatør. I klassiske observasjonsstudier kalles ofte uformelle ledere for portvakter (Jacobsen,2005), og det er disse som kan gi en forsker tilgang eller ikke, og som i stor grad bestemmer om de skal observeres og behandle undersøkeren med åpenhet, og dermed gi det som kalles sann informasjon. Det ble også tatt opp video i Zoom når deltakerne var i fellesrommet, og dette ble av prosessleder informert ved starten av Zoommøtet, og dette er både en fordel og en ulempe. Fordelen er at man får lagret masse informasjon som man kan bruke ved senere studier, og ulempen er at man som regel får for mye materiale (Jacobsen, 2005). Billedokumentasjon kan ha mange gode sider (Jacobsen, 2005; Bråten, 1996). Et videoopptak kan gi en korrekt gjengivelse av hva som skjer, og undersøkeren kan sjekke opptakene om det er riktig det som ble observert, samtidig som at opptakene kan benyttes av andre undersøkere.

2.5 Fokusgruppeintervju

Fokusgruppeintervjuet vårt ble gjennomført ut fra en gruppe som ble satt sammen av prosessleder og intervjuer, der intervjueren var en slags ordstyrer eller debattleder, og der medlemmene i gruppen ikke bare svarte på spørsmål, men også kunne stille spørsmål til de andre respondentene. Denne måten å foreta et intervju på er best med tanke på å få frem

respondentenes erfaringer ved spesifikke spørsmål. Et fokusgruppeintervju kan være med på å starte en tankeprosess der den enkelte bearbeider sine erfaringer med tanke på at de var med på digitalt verksted uken før. Videre så skjer det en fortolkningsutvikling i gruppen og respondentene hjelper hverandre å forstå det som har skjedd (Jacobsen, 2005). Morgan (1993) har påpekt at gruppeintervjuer ikke er så mye bedre enn individuelle intervjuer når det gjelder å få frem synspunkter.

Det som gjør gruppeintervju bedre i forhold til individuelle intervju, er at de får frem hvorfor mennesker har et spesielt synspunkt (Jacobsen, 2005). I fokusgruppediskusjonen fikk den enkelte respondenten argumentere for sine synspunkter vedrørende digitalt verksted, samtidig som synspunktene kunne utvikles til en diskusjon. Slike fokusgruppeintervjuer kan være effektive når det gjelder å utvikle å avklare det enkelte respondenters erfaringer (Ibid). Dette ble gjort da intervjuer stilte hver enkelt respondent spørsmål, og de svarte på spørsmålene, samtidig som andre respondenter kunne supplere med både spørsmål og oppfølgingsspørsmål. Spørsmålene var lagt opp slik at det skulle være lett å argumentere på hva de mente om digitalt verksted og hvordan nettopp dette som kommunen hadde laget, ble fremlagt.

Vi satte sammen fokusgruppen slik at vi fikk tak i respondenter via informasjon som er offentlig, om hvem som hadde vært med i hver enkelt gruppe. Vi ønsket videre å ha med en i fra barn og unge, en politiker, en ansatt, en fra lag og foreninger, en fra frivillige organisasjoner og en leder i kommunen som er seks stykker til sammen, og smågrupperforskning antyder at en gruppe mellom fem til åtte deltakere er optimalt.

Det ble sendt ut informasjonsskriv til disse via mail, med spørsmål om de kunne tenkt deg å være med på dette. Vi fikk raskt svar, fra de fleste respondentene, og fokusgruppeintervjuet ble avholdt uken etter det digitale verkstedet var ferdig. Ved at vi satt respondentene sammen slik, fikk vi den meningsutvekslingen vi ønsket. Gruppestørrelsen har i stor grad innvirkning på hvordan utvekslingen av respondentenes synspunkter foregikk. Intervjueren hadde en passiv rolle, da hun kun startet med spørsmål, og respondentene fikk definere selv hva som var viktig å få frem. Fokusgruppeintervjuet ble holdt i Zoom, og prosessleder sendte Zoomlenke til respondentene med en oppgitt tid, slik at alle fikk delta.

2.7 Epistemologi

Når det gjelder epistemologi så handler det om forholdet mellom oss som forskere som søker kunnskap om den demokratiske samskapingen som skjer i kommunen, som er den virkelighet vi ønskes kunnskap om, altså forholdet mellom oss som forsker og virkeligheten. Hvordan vi svarer på det ontologiske spørsmålet berører hvordan vi kan besvare det epistemologiske spørsmålet. Hva vår virkelighet «er» berører hvordan forholdet mellom vår virkelighet og kunnskapen vi søker svar på er. Paradigmene skiller derfor mellom hvordan forholdet mellom virkeligheten og oss som forskere er.

2.8 Etterprøvbarhet

Begrepet etterprøvbarhet, som reliabilitet står for, vil kunne være utfordrende i kvalitativ forskning, da våre personlige egenskaper og kunnskaper blir svært avgjørende. Kvale og Brinkmann (2017), redegjør for at kvalitativt forskningsintervju er et håndverk. Dette vil da kunne bety at kvalitativ forskning slik som vår forskning kan være vanskelig å etterprøve, siden andre ikke kan gjennomgå den samme prosessen, slik man i større grad kan gjøre i kvantitative forskningstilnærminger. I kvalitativ forskning blir forskningens pålitelighet knyttet til forskerens kompetanse og hvordan forskeren reflekterer. Forskeren kan klargjøre sin forforståelse, samt sine fordommer, i tråd med hermeneutikken, og nettopp gjennom dette, skal lesere av forskningen kunne avgjøre forskningens pålitelighet. Da innebærer også dette en form for validitet noe Kvale og Brinkmann (2017), redegjør for nemlig kommunikativ validitet. Ved kommunikativ validitet kommuniserer forskeren med lesere av forskningen og argumenterer for hvorfor man kan drøfte de meningsstrukturene som den kvalitative tilnærmingen bidrar til.

Man ser derfor at man kan benytte validitetsbegrepet innenfor kvalitativ forskning, men det kan ligge andre premisser i begrepet enn det gjør innenfor kvantitativ forskning. Man kontrollerer ikke variabler slik man gjør i for eksempel, kvantitativ forskning, men man argumenterer for den troverdigheten av drøftingene sine gjennom en kommunikativ validitet. Det kan likevel by på noen utfordringer, slik som begrepene validitet og reliabilitet i kvalitativ forskning. Dette fordi disse ordene er sterkt forbundet med kvantitativ tilnærming og de premissene som ligger innenfor kvantitativ forskning. Derfor kan det argumenteres at man i rapporteringen bør redegjøre for hva som legges i begrepene, om man velger å benytte

begrepene validitet og reliabilitet i en kvalitativ forskningstilnærming. Dette gjør det mulig for leseren av forskningen å forstå hva man som forsker mener med begrepene. Der igjen kan andre forskere vurdere studiens kvalitet og forskningen gjøres åpen og transparent Kvale og Brinkmann (2017).

2.9 Datainnsamling og kvalitet

I vårt forskningsarbeid har vi brukt ulike metoder. Vi har observert prosessen med digital gjennomføring av medvirkning til kommuneplanens samfunnsdel og foretatt fokusgruppeintervju og et individuelt intervju med et utvalg av deltakerne fra den digitale prosessen. Vi observerte 6 ulike grupper. Denne raske digitale utviklingen vi har opplevd over det siste året på bakgrunn av COVID-19 pandemien har åpnet for nye muligheter, for oss har det betydd at vi kunnet gjennomføre forskningen til tross for at vi bor på hver vår kant av landet. Intervjuene måtte også gjennomføres digitalt på grunn av smittevernregler. Vi foretok et strategisk utvalg for å få stemmen fra ulike grupper av deltakere.

Videre har vi sett på vedtatte planer: Plan for Nærdemokratiordninger i Nye Tønsberg kommune strategi og handlingsplan, Planprogrammet for kommuneplanens samfunnsdel 2021-2033, Kommunal planstrategi 2020-2024 og Kommunikasjonsplan for Kommuneplanen og Planstrategien. Rapporter fra kommunens arbeid og kommunens egen interne evaluering av medvirkningsprosessene i kommuneplanen. Videre kommunens hjemmeside, med nyhetssaker og egen underliggende side for kommuneplanen inkludert informasjonsfilmer, kommunens borgerapp, politiske orienteringssak om arbeidet med planen. Vi har også sett på innspill til kommuneplanen fra innbyggere i form av tekster og bilder, og observasjon av behandling av relevant politisk behandling via Tønsberg kommune nett-tv møte i Kommuneplankomiteen.

Troen på at forskning er kan være objektiv er de fleste forskere i dag enig om ikke er mulig. I det øyeblikket vi beveger oss inn i en relasjon til de vi vil undersøke skjer det en endring. Når man forsker på hjemmebane kan man miste akademisk distanse (Repstad, 2018). Å opprettholde distanse og upartiskhet er en utfordring ved kvalitative studier. Det foreligger ikke noe absolutte anbefalinger om ikke å gjøre denne type forskning.

Ifølge Repstad er dette heller innvendinger man må huske på underveis i arbeidet. Nettopp forhåndskunnskap kan gjøre oss bedre i stand til å forstå det som skjer. På en annen side så kan forhåndskunnskap føre til at man ikke ser og tar en del forhold for gitt. Med bakgrunn i at kommunen nylig er sammenslått og at pandemien 2020/21 har ledet mange ansatte ut i hjemmekontor og digitale møter store deler av denne perioden har vi hatt begrenset mulighet for å samles uformelt over kaffekoppen. Organisasjonen er fortsatt umoden og i en etableringsfase, slik at det å være insider har i denne konteksten oppleves som å være både nær og distansert i forhold til om man var del av en veletablert organisasjon over tid. Repstad (2018) viser til at inside kunnskap kan bidra til at man som forsker slipper å trekke feil slutninger. Ved at en av oss har vært sentral i forhold til å utvikle og gjennomføre medvirkningsprosessene så har vi god innsikt i disse. Samtidig så er det krevende å være så nært materialet til å opprettholde de forskningsmessige kvalitetene. Vi har derfor hatt mange refleksjoner underveis i vårt arbeide rundt dette. Samtidig så er dette arbeidet bare en liten del av et stort apparat som jobber med å utarbeide en kommuneplan. Vi har valgt å benytte oss av en rekke kilder altså foreta en metodetriangulering både for å kunne svare på våre forskningsspørsmål, men også for å bidra til å opprettholde den forskningsmessige kvaliteten.

3 Ulike demokratibegreper

I det følgende vil vi se nærmere på sentrale teori i forhold til demokratibegrepet og ulike former for demokrati. Videre så ser vi på nyere teori om demokratiske innovasjoner.

3.1 Demokrati

I det følgende vil vi se nærmere på noen sentrale teorier i forhold til demokratibegrepet og ulike former for demokrati. Videre ser vi på nyere teori om demokratiske innovasjoner.

Et demokrati forutsetter legitim maktutøvelse - eller et fravær av vilkårlig tvangsmakt, der prosesser og politisk aktivitet kun er å finne i land som har demokratisk styresett (Hanssen et.al. 2008). Direkte demokrati forutsetter at folket selv deltar i beslutningsaktiviteten, og i den klassiske modellen skal beslutningene reflektere en enighet mellom borgere. Men dersom borgere ikke kommer til enighet, skal saken avgjøres med hjelp av flertallsbeslutninger (Hanssen et.al.2008; Held 1997).

Indirekte og representativt demokrati omhandler ideen om det moderne demokratiet og det var den franske filosofen Jean-Jacques Rousseau (1717-1778), som «*gjennopdaget det menneskelige fellesskapet*». Han argumenterte for folkesuverenitetsideen, der folket hadde rett til å styre selv gjennom sine folkevalgte representanter: *ett styre av folket, for folket og ved folket* (Hanssen et.al. 2008). Ifølge den amerikanske professoren Robert Dahl er demokratiet det politiske systemet som oppfyller følgende krav:

1. Stemmerett, organisasjonsfrihet og ytringsfrihet for alle. Samfunnet må slippe til et mangfold av meninger for å motvirke fåmannsstyre og sikre at velgerne har mange alternativer når de skal stemme.
2. Mangfold av informasjonskilder.
3. Fri konkurranse om stemmene
4. Frie og rettferdige valg.
5. Folkevalgt innflytelse. En må ha ordninger som sikrer at valgene faktisk får følger for politikken som blir ført

3.2 Deltakerdemokrati

Den deltakerdemokratiske retningen hevder at bred folkelig deltakelse er nødvendig i et godt fungerende demokrati (Hanssen et.al 2008; Pateman 1970). Det er ønskelig med størst mulig deltakelse fra borgere som er fra alle nivåer i samfunnet, og i fra alle ledd i de offentlige beslutningsprosessene. Sett fra et slikt perspektiv blir målet i seg selv å sikre bredest mulig folkelig engasjement, og en grunnleggende mistillit til eliter, som igjen kan hevdes at det manipulerer et passivt folk (Hanssen et.al.2008). Gjennom deltakelse kan innholdet i det politiske beslutningene påvirkes, og de kan i større grad reflektere borgernes ønsker enn om politikken bare overlates til en valgt elite (Ibid).

3.3 Dialogdemokrati

Dialogdemokrati kan benevnes som deliberativt demokrati, som betyr drøfting eller rådslagning (Hanssen, 2008). Dialogdemokratiet ser på demokrati som en form for kommunikasjon, dialog og samtale om hva som er det felles beste. Det deliberative demokratiet tar utgangspunkt i fora der borgere fritt kan diskutere politiske saker. Retningen har sitt opphav til Aristoteles idè om at politikken ikke er flertallsstyre, men deliberasjon om det felles beste (Hanssen et.al.2008; Midgaard 1996). Målet med dette demokratiet er at meninger skal kunne bryte med hverandre, og at konflikter kan brytes ned - slik at det oppnås enighet om hva som er det felles beste for alle Hanssen et.al. 2008).

I det dialogdemokratiske perspektivet avhenger beslutningers og institusjoners legitimitet av en bred og representativ deltakelse i prosessene, samt at i disse prosessene finnes løsninger som er til det beste for hele samfunnet (Ibid). Det stilles også strenge krav til borgernes evner til å være solidariske og empatiske istedenfor å drive av egeninteresse. Den som deltar, må være i stand til å kunne endre sitt standpunkt dersom andre har bedre argumenter for hva som kan være det beste for alle (ibid).

På dette punktet skiller dialogdemokratiet seg klar fra konkurransedemokratiet, da dialogdemokratiet forutsettes at folks oppfatninger kan endre seg i løpet av dialogprosessen, mens konkurransedemokratiet forutsetter at folks oppfatninger og egeninteresser er fastsatt på forhånd, og at disse egeninteressene ligger til grunn for hvordan aktørene stemmer når en beslutning skal fattes (Ibid).

3.4 Lokaldemokrati og Nærdemokratiordninger

Lokaldemokrati står sentralt i Norge både i forhold til samfunnsliv og politisk system og bygger på ideen om lekmannsstyre og lokalt selvstyre (Monkerud og Klausen, 2020). Demokrati stammer fra det greske *demos* som betyr folk og *kratos* som betyr styre. Gjennom formannskapsloven av 1837 fikk kommunene sine folkevalgte politikere. Mye er endret siden 1837, men kjernen i det desentraliserte folkestyret er det samme, lokalt folkevalgte representanter fatter vedtak på vegne av folket via mandatet innbyggerne gir for fremtiden (Meld.St 33 (2007-2008)). *Eit levande og desentralisert demokrati med brei deltaking er grunnleggjande for å kunne møte samfunnsutfordringane på ein god måte* (Meld.St 33 (2007-2008), s.6).

I forlengelsen av kommunereformen, har fokus blitt rettet mot ulike tiltak som kan styrke det lokale demokratiet. Med utgangspunkt i at lokalmiljøet og nabolaget er enheter som spesielt er godt egnet til å skape engasjement og deltagelse, bygger nærdemokratiske ordninger i kommunene på ulike design som søker å legge til rette for å styrke og fornye det lokale demokratiet (Smith,2009; Hanssen et.al, 2013; Monkerud & Klausen, 2020).

Nærdemokratiske organer brukes som betegnelse på et organ som omfatter et avgrenset geografisk område som er mindre enn kommunen. Det brukes som en arena for deltagelse fra befolkningen i det avgrensede området (Hanssen et. al, 2013). Hanssen, Klausen og Winsvold ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBIR) gjennomgikk i 2013, nærdemokratiske ordninger i Norden og konkluderer med at de fleste er rådgivende og fungerer som sparrings- og høringspartnere. De fleste er etablert av kommunen (Hanssen et.al., 2013).

3.5 Demokratisk innovasjoner

Mange av de 119 kommunene som ble etablert i 2020 har lagt til rette for en fornying av lokaldemokratiet gjennom ulike demokratiske innovasjoner. Begrepet demokratisk innovasjon er forholdsvis nytt, og det kan ikke sies å foreligge en omforent definisjon av begrepet (Smith, 2009; Elstub & Ecobar, 2017; Geissel & Joas, 2013). Bruken av begrepet i litteraturen om demokratiske innovasjoner mangler klarhet og presisjon ifølge en gjennomgang av fagfeltet av Elstub & Ecobar (2017). Deres gjennomgang av litteraturen på

feltet viser at 85% av publikasjonene bruker demokratisk innovasjon uten å definere det. Graham Smith definerte i sin bok demokratiske innovasjoner som: «*institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process*» (2009, s. 1) Elstub & Escobar (2017) sin litteraturgjennomgang viser fire tema som går igjen.

For det første kan det betegnes som en demokratisk innovasjon når det øker innbyggernes mulighet for engasjement og påvirkning på beslutninger.

For det andre settes demokratisk innovasjon i kontrast til det representative demokratiet hvor innbygger deltakelsen er annerledes enn de eksisterende i form av deltagelse på nye måter. Dette både utfordrer politikerrollen og fordrer et engasjement fra innbyggerne på nye måter (Smith, 2009).

Det tredje tema som går igjen dreier seg om legitimitet, ikke å øke legitimiteten i seg selv, men at det valgte designet støtter en økt legitimitet i forhold til beslutningsprosessen. Spesielt setter Smith (2009) fokus på det han kaller demokratiske goder ved nye kombinasjoner av deltagende deliberative praksiser. Sørensen (2017) viser til at det er et behov for innovasjon i politiske institusjoner og prosesser med et mål om å produsere *public value*, med utgangspunkt i at innovasjon i en offentlig kontekst mer eller mindre vil være knyttet til ulike politiske faktorer. Hvor deltagelse og innspill fra innbyggere kan øke legitimiteten til politiske vedtak, men kan også by på utfordringer dersom innspill fra de samme prosessene ikke synes i de endelige vedtakene.

Det fjerde tema Elstub og Escobar (2017) fremholder er at demokratiske innovasjoner er kontekstuelle. Det innebærer at den genereres via synergier skapt mellom ulikeartede deltakere. Geissel (2012) fremholder kontekst som en determinator, for om det kan betraktes som en demokratisk innovasjon, sett opp mot ikke brukt før noe sted. Elstub & Escobar argumenterer imidlertid for at det vil kunne betraktes som demokratisk innovasjon dersom den ikke er brukt i den gitte kontekst tidligere (2017). Sørensen (2017) fremholder at det er nok at dette ikke er gjort hos oss før for å kalles det en innovasjon. Altså i tråd med mye av øvrig innovasjonsteori, at det er en innovasjon så lenge det er nytt hos oss. I Monkerud og Klausens rapport omtales demokratisk innovasjon som: «*tiltak som settes i verk for å styrke og fornye lokaldemokratiet*» (2020, s.10).

Smith sin modell for demokratiske innovasjoner lener seg mot det deliberative demokratiet hvor dialoger er sentralt for å lede fram til ny forståelse. Mens Elstub & Escobar (2017) argumenterer for at en definisjon av demokratisk innovasjon også må ta inn over seg en empirisk realitet hvor mange demokratiske innovasjoner er hybride løsninger som avviker fra gjeldende logikk og henter inspirasjon fra ulike demokratiforståelser. Spesielt vises det til kombinasjonen mellom deliberativt og deltagende demokrati. Nye kombinasjoner mellom det representative, deltagende og deliberative demokratiet kan utløse demokratiske goder som inkludering, deliberativ kvalitet, mer kontroll og innflytelse til innbyggerne med videre (Elstub & Escobar, 2017). Det er mange eksempler rundt om i verden i dag som drar veksler på denne forståelsen. «*Hybridity and experimentation are the hallmark of an applied theoretical discipline, and deliberative qualities have come to be expected as one of the systemic properties of most democratic innovations*» (Elstub & Escobar, 2017, s.13).

Demokratisk fornyelse har fått en særlig plass i forbindelse med kommunereformen og mange av de nye kommunene i 2020 har lagt opp til ulike ordninger for å styrke det lokale demokratiet, som skal bidra til demokratiske forbedringer.

Demokratisk innovasjon utvider innbyggernes rolle ved at de gis mulighet for deltakelse og påvirkningsmuligheter på politikken og beslutninger på nye måter. Samtidig så ligger det også en forventning om å kunne hente ut en effekt lokalt av disse nye samarbeidsformene. Det innebærer noen forpliktelser til innbyggerne om deltagelse som kan bidra til demokratiske effekter som fornying av lokalt styre. Det stilles store forventninger på vegne av innbyggerne om hva de skal bidra til (Sønderskov, 2019). Samtidig som økt involvering av innbyggerne gir også innbyggerne økt innsikt, oppmerksomhet og kompetanse på politikk og styring lokalt (Jo & Nabatchi, 2020). Disse forskerne viser til at direkte innbyggermedvirkning bidrar til at individet opplever *empowerment* nettopp fordi de bidrar til utvikling og styring i egen kommune (Ibid). Nettopp økt innbygger deltagelse kan bidra til å øke tiltroen til administrasjonen og politikken.

Over de siste tiårene har imidlertid demokratisk innovasjon blitt mer omtalt i litteraturen som et tilsvar på et gryende behov for en revitalisering av demokratiet med utgangspunkt utfordringene de demokratiske ordningene møter over hele verden (Elstub & Escobar, 2017). Tilnærming kan være ulikt ved at det er designet for å øke og styrke deltakelsen i seg selv, men også som et gode ved at dette er en form å møte de store sammensatte utfordringene

gjennom effekten av at mange samskaper mulige forbedringer. Rundt om i verden er det utviklet ulike konsepter for å imøtekomme behovet for å styrke og forbedre demokratiet. En av disse ordningene er deltakende budsjettering utviklet i den Brasilianske byen Porto Alegre i 1989. Her deltar innbyggere i ulike bydeler aktiv i å utvikle kommunens budsjett. I 2001 deltok hele 16 600 innbyggere i det årlige folkemøte hvor hele beslutningsprosessen over deler av budsjettet lagt ut til innbyggerne (Smith, 2009). Deltakende budsjettering har hatt ført til en utjevning av store ulikheter i ved at innbyggere har stemt fram tiltak som spesielt har hatt stor betydning for de fattige områdene. Det har i tillegg hatt en ønsket effekt ved at innbyggere har innsyn i kommunens budsjett bidrar dette til mindre offentlig korrupsjon. Det har imidlertid vært mindre fokus på systematiske studier, som evaluerer demokratiske innovasjoner.

Graham Smith ved Senter for demokrati studier ved Westminster-universitetet i Storbritannia foretok en studie av 57 ulike demokratiske innovasjoner i 2005. For å kunne foreta effektive komparative studier av ulike demokratiske innovasjoner som i sin grunnform baserte seg på helt ulikt design, utviklet Graham Smith et analytisk rammeverk (Smith, 2009). Rammeverket er lagt opp til å være en praktisk tilnærming hvor evalueringen fokuserer på i hvilken grad innovasjonen tilfører demokratisk forbedringer. Rammeverket bygger på seks kriterier hvorav fire retter seg mot demokratisk goder og de to siste er mer praktisk rettet mot institusjonelle goder effektivitet og koblinger til det representative systemet og overførbarhet. Smith sitt arbeide har fått stor oppmerksomhet og brukes i dag som rammeverk for demokratisk innovasjon.

En viktig tilførsel som Elstub & Escobar (2017) gjør, er at de utvider Smiths modell. Der hvor han legger vekt på demokratiske institusjoner, argumenterer de for at demokratiske prosesser og institusjoner, da institusjoner har et format som ikke vil passe for en del demokratiske innovasjoner. Men som kan betraktes som demokratiske innovasjoner. Videre tilfører og utvider de forståelsen for feltet fra politisk beslutningstaking over i *governance* prosesser. Det begrunnes i at governance-drevet demokratisk utvikling dreier i en retning mot politikktutforming og ikke politikk i seg selv. Her kobles to stor fagforståelser sammen innovasjon og demokrati, og hvor særlig fokus rettes mot å samle effekten og styrken i at samarbeid som nøkkel og driver for å øke innovasjons kapasiteten (Søndeskov, 2019). Det styrker det demokratiske fundamentet ved at flere mennesker er med på å samskape planer og

tjenester i kommunen. Det kan også bidra til å sikre bedre og mer informerte politiske vedtak når mange stemmer er involvert.

3.6 Innbyggerdeltagelse og politikerrollen

Valgdeltagelse eller mangel på valgdeltagelse er en utfordring, for i hvilken grad de folkevalgte egentlig representerer innbyggerne, møter også de ulike nye formene for innbyggermedvirkning et dilemma, i forhold til hvem som deltar og ikke. En rapport utført av NIBIR og UniRokkansenteret i 2013 om innbyggermedvirkning i kommunale beslutningsprosesser mellom valgperioder, viser at å åpne opp for medvirkning ikke truer det representative demokratiet vi har i Norge. Men det er noen forutsetninger, medvirkning må ikke legges opp slik at de folkevalgtes mandat pulveriseres. Rapporten argumenterer for at medvirkning kan bidra til at de folkevalgte blir bedre i stand til å representere innbyggerne. Medvirkning kan også bidra til at politikken oppnår bedre forankring i befolkningen og derfor enklere å iverksette tiltak. Innbyggermedvirkning kan føre til økt forståelse for politikk og avveininger, men også den andre veien ved utfordringer og muligheter i det levde livet. Medvirkning kan utfordre politikerrollen, og det er en spenning mellom direkte og indirekte demokratiformer. Politikerne er ifølge Sønderskovs (2019) doktorgradsavhandling skeptisk til en økt bruk av folkeavstemninger, hvor det ser ut til at de folkevalgte fokuserer på direkte demokrati som å overføre beslutningsmyndighet til innbyggerne. Mens en effekt kan heller dreier seg om at den vil være en demokratisk forbedring *«I stedet handler det om å styrke interaksjonen og samarbeidet mellom folkevalgte og borgere underveis i en valgperiode, slik at det i større grad legges til rette for at borgerne kan delta i definering og realisering av public value sammen med politikerne»* (2019, s 202). Videre viser Sønderskov til at borgerne ikke kun handler ut fra egeninteresse, men også ut fra verdier og internaliserte dyder og normer og derved bidrar til å skape offentlige verdier. Dermed vil selve prosessen i seg selv bidra til å styrke og utvikle demokratiet.

Deltakelse bidrar til å dele erfaringer og justere egne meninger i møte med andre. Dette leder oss inn i en diskusjon om hvilken type demokrati vi ønsker å ha, eller kan det være mer hensiktsmessig å lete etter hva som er fruktbart, nye hybride løsninger? Målet vil da være å legge til rette for å åpne opp for dialog og styrke samarbeidet på tvers. I både innovasjons- og demokratilitteraturen har selve prosessen en egen verdi. Det potensialet som oppstår i møter mellom heterogene grupper som jobber sammen om å realisere offentlige verdier, gjennom

fasiliterte prosesser som ivaretar likeverdig deltagelse understøtter både innovasjon og demokratiske resultat. Sønderskov (2019) kobler sammen en strategisk begrunnelse med en transformativ begrunnelse for ny forståelse av lokalt demokrati hvor man henter ut synergier fra begge fagområder.

3.7 Analytisk rammeverk for demokratisk innovasjon

I det følgende beskriver vi Smith (2009) sitt rammeverk for demokratisk innovasjon, men vi bruker Monkerud og Klausen (2020) sin rapport, der de har oversatt begrepene til norsk. Rammeverket forstås ut fra i hvilken grad disse kriteriene bidrar til demokratiske forbedringer og er ment til å evaluere demokratiske innovasjoner.

3.7.1 Inkludering

Det første kriteriet i rammeverket utviklet av Graham Smith (2009) er inkludering. I modellen anses inkludering å være et signifikant gode i forhold til en demokratisk institusjon. Hvordan alle gis mulighet til å delta. Det innebærer å se på hvem og hvordan det inviteres til deltagelse og hvem som faktisk deltar. Ulike typer av folkemøter er mye brukt. Disse kan typisk være annonsert i lokalavis og på ulike digitale flater som åpent for alle/mange. Man kan anta at mange skal ha hatt mulighet til å bli invitert. I praksis viser det seg imidlertid at ikke alle deltar. Erfaring viser at en løpeseddel i postkassa kan ha bedre effekt (Smith, 2009).

Folkemøter kan være nyttige og effektive, men man må se på hvordan de faktisk fungerer (Monkerud & Klause, 2020) typiske deltakere er borgere, som ellers er komfortable med å si sin mening i det offentlige rom, mens svakere sosiale grupper uteblir eller om de deltar, så fremmer de ikke sine meninger i slike fora. Det innebærer at det er behov for å se på hvordan *demos* konstitueres i den demokratiske innovasjonen. Hvordan det legges til rette for likeverdig deltagelse for alle grupper uavhengig av bakgrunn for å delta. Det vil ikke være nok at tiltaket er åpent for alle når det faktisk ikke skjer. Slike åpne invitasjoner fører ifølge Graham Smith til en selv seleksjon som i sin tur, igjen kan føre til at allerede eksisterende ulikhet repliseres. Det innebærer da at det må være en bevissthet rundt hvem og hvordan man inviterer til deltagelse, men det er ikke nok. Det handler også om hvem som faktisk møter opp. I praksis viser det seg at det kan være behov for å velge flere ulike former for deltagelse for å nå et representativt antall av borgerne.

Grad av inkludering handler ikke bare om utvalg av deltagelse, men også om i hvilken grad designet på gjennomføringen av den demokratiske innovasjonen legger til rette for likeverdig deltagelse, uavhengig av hvilken form den har. *We know that citizens differ in their political skills, confidence and political efficacy* (Smith, 2009, s 21). Vi må derfor ta i betraktning hvordan forventninger, normer og regler kan påvirke eller undergrave muligheten for svake grupper til å bidra i slike kontekster. Det leder til hvordan designet understøtter demokratisk deltagelse for alle, og hvordan en fasilitert prosess kan sikre muligheten for alle å komme til ordet. Det er imidlertid ingen tiltak som kan innfri alle demokratiske kriterier (Monkerud & Klause, 2020). Andre forhold som kan bidra til inkludering er ifølge Monkerud & Klausen å ta hensyn til hvilke kanaler man bruker for annonsering og hvordan det kan legges til rette for at folk deltar via for eksempel å tilby organisert transport. *In all cases, however, we need to consider the extent to which inclusiveness has been realised* (Smith, 2009, s 22).

3.7.2 Folkelig kontroll

Folkelig kontroll er det neste moment i rammeverket til Graham Smith. Dette kriteriet dreier seg om hvilken grad av myndighet og innflytelse deltakerne har på demokrati tiltaket. Demokratibegrepet knyttes til innbyggers rettigheter til å delta i kollektive beslutninger. Når innbyggere inviteres til deltagelse i ulike settinger, og i forhold til ulike tema, så er spørsmålet i hvor stor grad av innflytelse har de til å sette dagsorden og fatte beslutninger. Politiske beslutningsprosessen er ikke en lineær prosess, men komplekse prosesser hvor mange er med på å sette agendaen. Folkelig kontroll handler om politisk effektivitet (Monkerud & Klause, 2020). En intern komponent som dreier seg om innbyggerne tror på egen evne til å delta politisk. Mens man kan snakke om en ekstern komponent som dreier seg om individets tro på at det politiske systemet faktisk hører på innbyggerne og tar hensyn til de innspill som kommer. For å oppnå folkelig kontroll vil det innebære en maktoverføring eller maktdeling mellom innbyggere, politikere og lokale myndigheter. Den endringen som pågår i kommune-Norge mot mer interaktive styringsformer (Torfing et. al. 2012) Andre betegnelser på nye former for interaktive styresett er New Public Governance, New Public service og Public Value Management for å nevne noen. Skal det være en demokratisk innovasjon må deltakerne oppleve at de faktisk får styrket sin mulighet til å påvirke. Dette vil også være kritikken som kan oppstå om det ikke oppleves som meningsfylt å delta i form av at innspill ikke blir tatt hensyn til i de endelige beslutningsprosessene. Det kan igjen bidra til at innbyggerne ikke ønsker å delta på slike samlinger. Mens vi ser at nettopp deltagelse fra ulike grupper i

befolkningen i deltagende prosesser er en viktig ressurs for å møte behovet for innovasjon i offentlig sektor (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019) Mange kommuner eksperimenterer med ulike former for demokrati innovasjoner som komplimenterende tiltak til det representative demokratiet, men også i noen tilfeller med rett til å være med på å bestemme (Klausen et al., 2013). Deltakende budsjettering vil være et eksempel på dette.

3.7.3 Velfundert deltagelse

Det tredje kriteriet dreier seg om innbyggernes deltagelse bidrar med innspill som i sin tur bidrar til at politikerne fatter mer opplyste og treffsikre vedtak. Dette vil være en demokratisk forbedring, men også forbedringer på andre områder som bedre ressursutnyttelse. Tiltak som sikrer gode innspill fra deltakerne, vil være den type tiltak som underbygger velfundert deltagelse. Det vil ikke være å øke deltagelsen, men å brukes innspillene til å forbedre de politiske beslutningsprosessene (Monkerud & Klausen, 2020). Innbyggernes evne til å reflektere rundt ulike tema vil variere og man kan heller ikke forvente at alle vil kunne foreta gode refleksjoner rundt alle tema. Da vil prosesser som legger til rette for refleksjoner som ivaretar deltakernes evne til å se ting fra ulike ståsted og sette seg inn i andres situasjon bidra til en velfundert deltagelse (Smith, 2009). Smith henter her innspill fra det deliberative demokratiet, hvor meningsutveksling vil være det bærende elementet i stedet for å møte kampklar for å kjempe for sin sak. Meningsskapelse som oppstår i møte med andre danne grunnlag for innspill og forståelse. Formålet er at selve prosessen bidrar til at deltakerne utveksler tanker, ideer og erfaringer. Videre bygger det på at selve prosessen vil virke meningsdannende og bidrar til informasjon og ny forståelse. Et poeng er også at disse prosessene skal legge til rette for herredømmefrie eller maktfrie dialoger og meningsutvekslinger. Hvor til slutt meningsdannelsen skapes via en form for konsensus på bakgrunn av den forutgående meningsutvekslingen. Vi kan forstå dette som en sosial prosess som utgår fra det enkelte individ og danner grunnlaget for en plausibel felles forståelse (Hammer & Høpner, 2015).

Ordninger som oppgaveutvalg og innbyggerpanel har flere kommuner iverksatt, vil kunne falle inn under velfundert deltagelse, hvor hensikten er systematisk meningsutveksling med en gruppe mennesker. Dette er ordninger som ikke vil bli brukt på store grupper, men mindre grupper som er valgt ut fra noen kriterier. Denne type ordninger vil kunne bidra til at innbyggerstemmen blir hørt i sterkere grad før beslutninger fattes (Klausen et al., 2013).

Denne forståelsen ligger nærmere et deliberativt demokrati, hvor den frie meningsutveksling inngår som grunnelement.

Et viktig poeng for dette kriteriet vil være i hvilken grad de demokratiske innovasjonene legger til rette for prosesser som gjør den enkelte deltaker bedre i stand til å være en reflektert deltaker som kan bidra med innsyn og innspill på gode måter (Smith, 2009).

3.7.4 Innsikt og innsyn

Innsikt og innsyn dreier seg om systemets er transparent i forhold til innbyggerne. Ifølge Smith (2009) er dette en kritisk faktor i forhold til å bygge tillit mellom innbyggerne og systemene. At det foreligger en åpenhet rundt hvordan agendaen settes, hvordan prosessene skal gjennomføres og hva som er outcome- resultat av prosessen. I hvilken grad er dette synlig for innbyggerne. Det vil ikke være nok om deltakerne i den enkelte prosessen har innsyn, det må også foreligge en mulighet for innsyn for alle. Når det offentlig åpner for nye former for deltagelse og inviterer inn innbyggere til arenaer de ikke er vant til å delta i. De vil ifølge Smith måtte ta stilling til forhold og krav som kan få signifikant innvirkning på alle innbyggere. Det er derfor vesentlig at deltakerne har klart for seg hva de deltar på. Åpenhet og innsyn er en forutsetning for at valgdemokratiet skal fungere, men også en betingelse for at man som medborger skal kunne holde seg orientert om de politiske prosessene (Monkerud & Klausen, 2020, s. 18).

3.7.5 Effektivitet

De to siste kriteriene i det analytiske rammeverket til Smith beskriver Monkerud & Klausen (2020) som mer praktisk orientert og utløser institusjonelle goder. Effektivitet dreier seg ikke spesifikt om demokratisk verdi, men om kostnader og omkostninger med en økende grad av medvirkningsprosesser. Det er de direkte økonomiske kostnader med prosessene som f.eks. overtidskostnader for ansatte da denne formen for innbyggermedvirkning ofte vil foregå uten ordinær arbeidstid for ansatte i det offentlige. I en del ordninger velger også kommunene å gi et honorar til deltakerne som ved bruk av Borgerpanel gis det et honorar på lik linje med deltagelse i de lovpålagte rådsorganene i kommunen (ungdomsråd, eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne). Innbyggeren har også en kostnad ved at de setter av tid til å delta i slike prosesser. Det er en økende entusiasme for å trekke inn innbyggere i ulike

demokratiske prosesser i det offentlige, og argumenter for at dette er nyttig ligger i flere forhold, som forankring, innovasjonsgrad og bygger medborgerskap. Effektivitet kan også dreie seg om at bedre opplyste politiske saker gjennom ulike nye former for medvirkning kan føre til bedre beslutningsgrunnlag og mer treffsikre politisk vedtak (Sønderskov, 2019).

Man må ifølge Smith (2009) veie disse dilemmaene opp mot hverandre i forhold til valg av design og i hvilke prosesser man prioriterer medvirkning. Et viktig moment er å ikke misbruke innbyggernes vilje til å delta.

3.7.6 Overførbarhet, skalering og kobling til det representative nivået

Det siste punktet i Smith (2009) sitt rammeverk dreier seg om hvordan institusjoner som bruker innbyggerdeltakelse som del av sine strategiske beslutningsprosesser er både overførbart og koblet til det representative systemet. I hvilken grad lar mindre demokratiske innovasjoner seg overføre til større skala? Om det er overførbart fra lokalt nivå til nasjonalt nivå? Det vil også være interessant å se på om innovasjonen er overført/adoptert til samme nivå i en annen institusjon. Videre om designet kun støttes i en type demokratiske system. Hvordan foregår overføringer av læring og hvem er involvert i disse prosessene som politikere, policy entreprenører og organisasjoner. En viktig hensikt er å styrke og støtte dialoger og informasjonsutveksling mellom de valgte og velgerne (Monkerud & Klausen, 2020). Innretningen på disse koblingene kan være noe ulikt. Monkerud & Klausen (Ibid) legger mer vekt på den lokale tilknytningen hvor innbyggere engasjerer seg i lokalpolitikk fordi de ønsker å påvirke forhold som angår dem lokalt. Mens Smith (2009) sine kriterier retter seg mer mot de overordnede systemene, i den form at mindre lokale demokratiske innovasjoner kan være et incitament for overordnet strategisk nivå når det gjelder demokratisk innovasjon i storskala. Mange demokratiske innovasjoner er koblet direkte til det representative systemet ved at politikerne deltar i prosesser sammen med innbyggerne eller at det rapporteres dit.

3.8 Typologi for institusjonelle designvalg ved demokratiske prosesser

Vi har over gjort rede for Graham Smith sitt rammeverk for demokratisk innovasjoner. Det er fortsatt slik at mesteparten av litteraturen - 85%, som omtale demokratiske innovasjoner

bruker begrepet uten å definere dette nærmere (Elstub & Escobar, 2017). Elstub & Escobar har foretatt en gjennomgang av aktuell litteratur om demokratiske innovasjoner og finner at det foreligger lite litteratur som forsøker å definere begrepet demokratisk innovasjon eller utvikle en sammenhengende typologi. En utfordringene er at mange demokratiske innovasjoner er enkeltstående tiltak og prosesser som er knyttet til en type kontekst. Som nevnt tidligere er deltakende budsjettering utviklet i Sør-Amerika på 90-tallet, hvor Brasil er i ferd med å bygge opp et moderne demokrati, med stor grad av korrupsjon. I offentlig sektor kan det være vanskelig å overføre dette til eksempelvis en nordisk kontekst hvor de demokratiske institusjonene fungerer på en annen måte. Da er det interessant å forstå både kontekst og hvilke demokratiske forbedringer som kan fungere i hvilken sammenheng. Behovet for demokratiske forbedringer er tema rundt om i verden, men det er et behov for å ha kunnskap om hvilken type demokratisk innovasjon er hensiktsmessig i gitte kontekster. Mye av utviklingen i demokratiet har vært informert av to demokratiske teorier, deltagende demokrati og deliberativt demokrati. Begge søker å reformere det representative demokratiet, men ikke erstattet det (Elstub & Escobar, 2017). Smiths (2009) definisjon av demokratisk innovasjon knytter seg til en institusjonalisert forståelse som betinger at dette er en stabil struktur over tid, mens mye av demokratiske innovasjoner mangler denne varige koblingen (Elstub & Escobar, 2017). Det begrunner behovet for å inkludere demokratiske prosesser inn i definisjonen. Med bakgrunn i rammeverket til Graham Smith og Fung (2006) har Elstub & Escobar (2017) videreutviklet og konkretisert demokratiske innovasjoner i en typologi som skalerer fra ingen eller liten innflytelse til mest innflytelse. I tillegg er det knyttet opp til mer konkrete aktiviteter eller beskrivelser.

3.8.1 Utvalg av deltakere

Utvalg av deltakere, hvordan de blir valgt ut og hvem som faktisk deltar er av betydning for å kunne designe og evaluere demokratiske innovasjoner (Elstub & Escobar, 2017). Det er en rekke muligheter for hvordan et design legger til rette for inkluderende deltakelse, hvem som velges for å støtte ønsket utkom kan variere. Bruk av flere utvalgsmetoder vil også være nyttig for å oppnå demokratiske forbedringer. Den mest inkluderende prosessen er selvseleksjon, det vil si åpen for alle innbyggere å kunne delta. Mens forskning viser at dette ofte fører til en skjevhet i faktisk deltagelse. De som faktisk benytter muligheten til å delta har ofte høyere sosioøkonomisk bakgrunn (Escobar & Elstub, 2017). Et alternativ til selvseleksjon vil være å invitere med et strategisk utvalg av innbyggere, da kan deltagelse fra

sårbare grupper eller grupper som ikke deltar i slike prosesser sikres. Mens utfallet av prosessen vil være mer ekskluderende. Imellom disse to ytterpunktene er deltakere som er valgt til å representere en gruppe/forening, som er over mot mer ekskluderende siden. En fjerde mulighet for utvalg av deltakere er å foreta et tilfeldig utvalg av innbyggere. Elstub & Escobar (Ibid) legger inn at det kan være en rekke av hybride muligheter for andre type koblinger i forlengelsen av modellen.

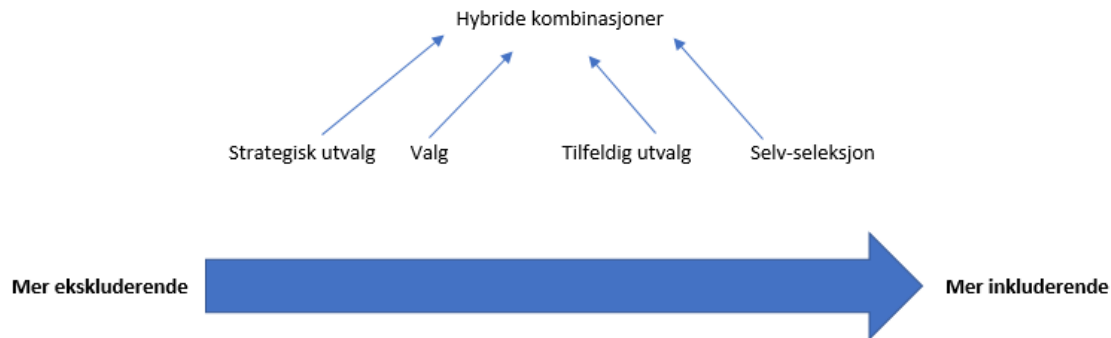


Fig 1 Utvelgelsesmetoder (Elstub & Escobar,2017)

3.8.2 Hvordan foregår deltakelsen

Hvordan deltakelsen foregår er neste kriterium i modellen, som handler om hvordan deltakerne kommuniserer med hverandre. Det foregår på en skala fra minst intenst til mest intenst. Den minst intense kommunikasjonsformen vil være å observere. Det kan være at du observerer at andre foreta en avstemning, det vil da kreve noe engasjement, men ikke mye. Noe mer intenst vil det være om du deltar ved å lytte til andre deltakere taler, snakker eller forhandler. Neste steg vil være om du deltar ved å avlegge en stemme. Det krever mer deltakelse fra deg og ta stilling til en sak. Mens den mest intense kommunikasjonsmodus, vil være diskursiv deliberasjon, ved at deltakerne inngår i en kommunikasjon hvor du kan uttrykke din mening.

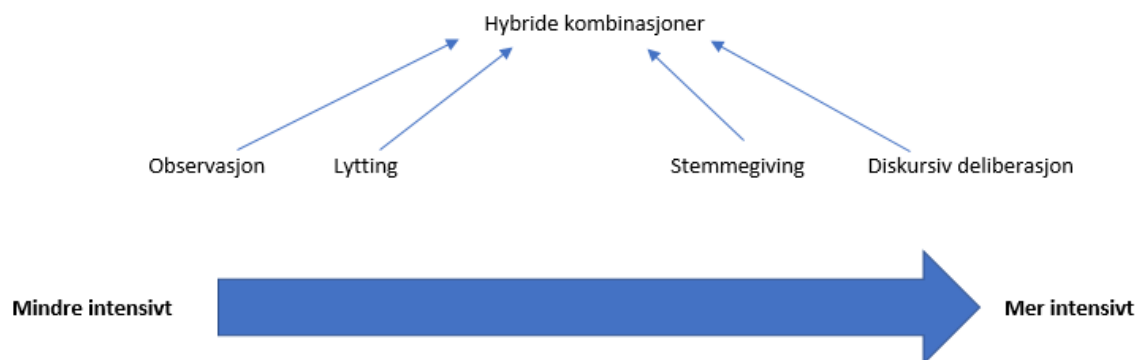


Fig 2 Deltagelsesmåter (Elstub & Escobar, 2017)

3.8.3 Hvilken grad av beslutningsmyndighet innflytelse er det

Det tredje kriteriet dreier seg om hvilken grad av innflytelse deltakeren har. Det dreier seg om hvordan innbyggerne inviteres inn til å delta i de politiske beslutningsprosessene. I noen ordninger foretas det ingen beslutninger, men er mer for å få innsikt og informere. Mens i andre ordninger er det beslutninger som fattes på bakgrunn av deliberasjon. I midten finner ordninger som legger opp til flertallsbeslutninger eller forhandlinger.

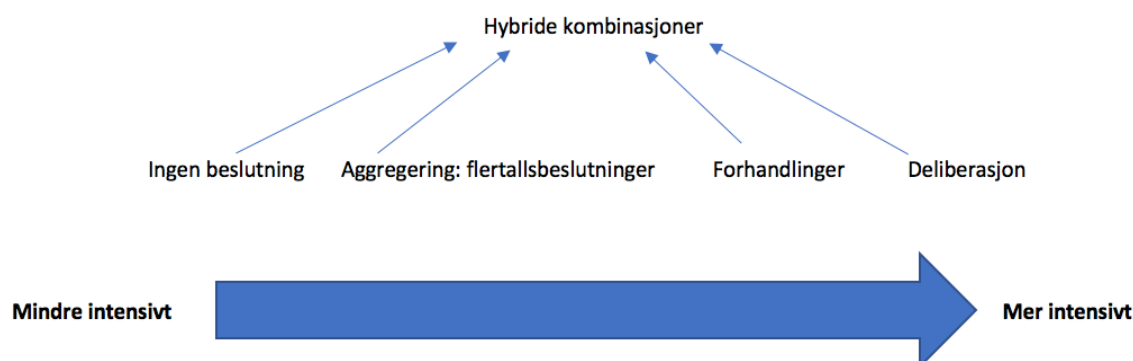


Fig 3 Beslutningsmetode (Elstub & Escobar, 2017)

3.8.4 Graden av makt og innflytelse

Graden av makt og innflytelse varierer i de ulike demokratiske medvirkningsprosessene. Hvilken påvirkningsmulighet deltakerne har på de beslutningene som fattes. Det vil være fra

ingen innflytelse til å være en del av den endelige beslutningen. Selv om den enkelte prosessen ikke gir mulighet til noe innflytelse eller makt over endelig beslutning anser Elstub & Escobar at det vil være personlig gevinst i form av egenutvikling og opplevelse av å utøve en borgerplikt. I noen prosesser vil deltakerne kunne gi råd til beslutningstakerne. I prosesser hvor innbyggere og politikere møtes vil det skje en utveksling og samhandling gjennom dialog og debatter som kan bidra til å påvirke beslutningsprosessene. Samstyring vil innebære at innbyggerne sammen med politikere er bemyndiget via prosessen til å delta i beslutningsprosessen. I noen tilfeller er myndigheten tillagt i sin helhet til prosessen slik at fora er tillagt direkte autoritet.

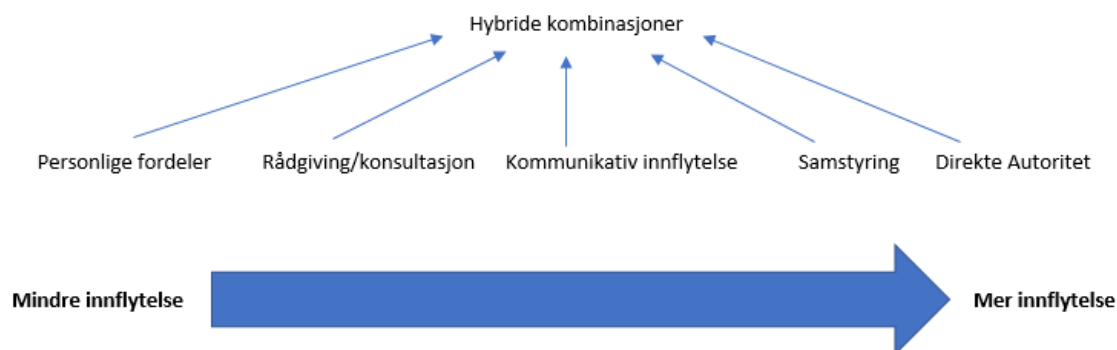


Fig 4 Grad av makt og innflytelse (Elstub & Escobar, 2017)

4 Funn

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi presentere våre funn fra undersøkelser av kommunens utvikling og gjennomføring av samskaping av mål, strategier og tiltak i forbindelse med ny kommuneplan for perioden 2021 til 2033. Kommunens strategi og handlingsplan for nærdemokratiordninger legger til rette for varierte former for nærdemokratiutøvelse i aktuelle saker. Ved å legge opp til en slik form for nærdemokratiutøvelse vil det være behov for både å bruke kjente og ukjente metoder og modeller for medvirkning og samskaping. COVID-19 pandemien gjorde det høyaktuelt for kommunen å finne fram til nye måter å gjennomføre medvirkning til kommuneplanarbeidet. På grunn av nasjonale og lokale smittevernregler var det ikke anledning til å gjennomføre fysiske medvirkningsmøter for innbyggerne i perioden som var satt av til medvirkning. Det ble derfor designet 4 ulike prosesser for å legge til rette for medvirkning på andre måter. Kommunen har ifølge Plan- og bygningsloven § 5-1 et spesielt ansvar for å legge til rette for medvirkning og sikre at utsatte grupper som ikke deltar blir hørt på andre måter. Kommunen gjennomførte fire ulike prosesser for å legge til rette for medvirkning:

1. **Tekst innspill** via kommunens hjemmeside.
2. **Fotostory**, medvirkning med hele skoleklasser, barneskole og ungdomsskole.
3. **Medvirkning fra sårbare grupper** i fasiliterte prosesser i samarbeid med ansatte i hjelpetiltakene/tiltakene i samarbeid med Kirkens bymisjon og Psykisk helse og miljøarbeid.
4. **Digitale verksted**, to kvelder hvor deltakerne er med via Zoom, et program for lyd og bilde og Miro et designverktøy/samskaping verktøy.

I det følgende vil vi først presentere våre funn i forhold til institusjonelt designvalg basert på typologi for demokratisk innovasjon utviklet av Stephen Elstub & Oliver Escobar. Videre vil vi se nærmere på hvordan de to digitale verkstedene fungerte, og hva deltakerne sier i lys av Graham Smith sitt rammeverk for demokratisk innovasjon. Til slutt ser vi spesielt på medvirkning fra barn og unge.

4.2 Hvordan ble deltakerne valgt ut?

Utvalg av deltakere handler om hvordan designet støtter mulighet for deltakelse for innbyggerne, det handler også om hvem som faktisk deltar.

Tekstinnspill via kommunens hjemmeside. Prosessen var åpen for alle, med andre ord selvseleksjon. 36 innbyggere kom med innspill. Fordelt på 50% kvinner og 50% menn.

Fotostory medvirkning barn og unge via skoleklasser. Det deltok ca. 400 barn og unge i alderen 6 til 20 år deltok. Utvalget oppfyller flere kriterier ved at alle skoler ble invitert, strategisk utvalg. Hver skole tok stilling til om de ville delta og hvilke klasser som skulle delta. Når hele skoleklasser deltar i så stort omfang vil innspill fra barn og unge være representativt for gruppen, og vil være en inkluderende prosess. Mens selve utvalget er en hybrid kombinasjon mellom strategisk utvalg som er alle skolene, valgt til å representere skolen via skoleklasse og at dette var tilfeldig på hver skole.

Medvirkning sårbare grupper ble gjennomført ved et strategisk utvalg. Det ble gjennomført egne medvirkningsprosesser med innbyggere som ofte ikke deltar i denne type fora. Innbyggere som mottar tjenester fra kommunen innen Psykisk helse og rusarbeid eller via Kirkens Bymisjon deltok i egne prosesser tilrettelagt for målgruppen. Et strategisk utvalg. Totalt deltok 35 innbygger i prosessen. Deltakerne var både barnefamilier, ungdom og voksne.

Digitale verksteder utvalg av innbygger deltagelse oppfyller flere kriterier. Det ble foretatt et strategisk utvalg ved å invitere politikere, kommunens rådsorgan, næringsliv samarbeidspartnere og lag og foreninger særskilt. I tillegg var det en åpen prosess hvor alle innbyggere kunne melde seg på, selvseleksjon. Lag og foreninger sendte representant til verkstedet det vil si at de ble valgt til å representere sin forening/lag. I tillegg deltok ansatte fra kommunen som gruppeledere og sekretærer. Deltakelsen fordelte seg på $\frac{1}{3}$ innbyggere, $\frac{1}{3}$ lag og foreninger og $\frac{1}{3}$ fordelt på de øvrige gruppene. Det deltok 14 av kommunestyrets 51 medlemmer. Det var en overvekt av kvinner med 57%. Totalt deltok 118 fordelt på de to digitale verkstedene.

Tabell 1 Utvalg av deltakere til de ulike prosessene

	Strategisk utvalg	Valg	Tilfeldig utvalg	Selvseleksjon
Tekstlig Innspill via hjemmesiden				X
Fotostory	X	X	X	
Medvirkning sårbare grupper	X			
Digitale verksteder	X	X		X

Mer ekskluderende  Mer inkluderende

Oppsummering: De ulike prosessene og ulik tilnærming for rekruttering av deltakere oppnår at det institusjonelle designet favner både bredde og grupper som ofte ikke deltar i slike prosesser. En gruppe som det ikke er sikret deltakelse med gjennom særskilte tiltak er innbyggere med annen kulturbakgrunn. Dette er en gruppe som ofte faller utenfor denne typer prosesser. Samarbeid med kommunens skoler sikrer i særlig grad at barn og unges stemmer blir hørt på en systematisk måte.

Prosessene sett under ett sikrer faktisk deltakelse fra sårbare grupper og barn og unge på en god måte, men havner mot prosesser som er mer ekskluderende sett under ett.

4.3 Hvordan foregikk deltakelsen?

Dette kriteriet handler om hvordan kommunikasjonen var tilrettelagt i de ulike prosessene. Her ser vi etter type kommunikasjon, observasjon, lytting, stemmegivning og diskursiv deliberasjon.

Tekstinns spill via kommunens hjemmeside: Tekstlig innspill til kommunen kan karakteriseres som enveis kommunikasjon fra innbygger til kommunen. Denne formen for deltakelse omfattes ikke direkte av kriteriene i typologien til Elstub & Escobar. Metoden gir

innbyggerne mulighet til å uttrykke sin mening eller preferanser, men foregår ikke som resultat av en dialog med andre deltakere direkte. Det innebærer en aktiv handling og er mer enn å observere og lytte. Vi ser på denne formen for deltagelse som en hybrid form.

Fotostory medvirkning barn og unge: Elevene fikk informasjon med bakgrunn for de valgte temaene for prosessen og en beskrivelse av hvordan prosessen skulle gjennomføres i grupper. Elevene ble delt inn i grupper på 4 som sammen skulle komme fram til målsettinger via tekst og bilder. Prosessen faller inn under kategorien diskursiv deliberasjon.

Medvirkning sårbare grupper: Innbyggere som mottar tjenester i kommunen eller via Kirkens bymisjon deltok i egne prosesser i regi av tjenestestedet. Noen deltakere ble kontaktet på telefon av en ansatt da tilbudet var stengt på grunn av smittevernregler på aktuelt tidspunkt. Deltakerne fikk anledning til å komme med innspill i forhold til de samme tema som den fasiliterte prosessen i de digitale verkstedene. De fleste av 35 deltakerne som deltok gjorde det via en gruppeprosess sammen med andre deltakere. De fasiliterte prosessene i grupper faller inn under deliberativ prosess. De individuelle samtale oppfyller ikke fullt ut kriteriet for deliberasjon og blir en hybrid løsning hvor det kommer direkte innspill, gjennom samtale med en ansatt.

Digitale verksteder: De digitale verkstedene foregikk i 3 økter med mellom 4 og 6 deltakere i hver gruppe med en gruppeleder og en sekretær. Prosessdesignet la til rette for diskursiv deliberasjon knyttet til alle tre tema som ble tatt opp. Deltakerne fikk anledning til å komme med innspill til mål etter en trinnvis prosess fra mange innspill - diskusjon via avstemning til diskusjon og til slutt innspill fra gruppen til planprosessen videre. Prosessen inneholder både avstemning og diskursiv deliberasjon.

Tabell 2 Hvordan deltakelsen foregikk i de ulike prosessene

	Observasjon	Lytting	Stemmegivning	Diskursiv deliberasjon
Tekstlig Innspill via hjemmesiden	Hybrid form			
Fotostory				X
Medvirkning sårbare grupper	Hybrid form			X
Digitale verksteder			X	X

Mindre intensiv  Mest intensiv

Oppsummering: Vi finner at kriteriene i modellen ikke favner alle de medvirkningsprosessene som ble gjennomført. Innspill via ansatte eller andre tillitspersoner er vanlig for utsatte grupper slik at modellen kanskje burde vært utvidet med kriterie som favner dette. Med unntak av innspill via hjemmesiden støtter designet diskursiv deliberasjon, den mest intensive deltakelsesformen.

4.4 Hvordan fattes beslutningene?

Hvordan beslutningene fattes er det tredje punktet vi har sett nærmere på i de fire prosessene. Det handler om hva innbyggerne er invitert inn til å være med på. Om det skal fattes beslutninger eller ikke og hvordan dette skal foregå.

Tekstinns spill via kommunens hjemmeside: Det enkelte innspillet kommer inn til kommunens arbeidsgrupper hvor de tas med i det totale grunnlaget for utarbeidelse av forslag til mål og strategier.

Fotostory medvirkning barn og unge: Eleven deltar i grupper og har en dialog hvor de kommer fram til forslag fra sin gruppe som spilles inn til planarbeidet i kommunen. De fasiliterte prosessene vil inneha elementer av både flertallsbeslutning og deliberasjon da gruppene startet med innspill fra alle og skulle ende opp med et utvalg etter avstemning og diskusjoner. Elevene måtte komme fram til felles innspill etter diskusjoner i gruppa.

Medvirkning sårbare grupper: Beslutningene i denne gruppen treffer flere av kategoriene, ved at noen er individuelle innspill og derved ingen beslutning. Mens noen prosesser var i grupper hvor man etter en fasilitert prosess kommer fram til innspill fra gruppen.

Digitale verksteder: Verkstedene er designet rundt innspill fra alle som det stemmes over og hvor de sakene med mest stemmer går videre til en diskursiv deliberasjon som ender med at gruppen fremmer forslag til målsettinger og strategier. Slik at metoden kombinerer ulike beslutningsmetoder underveis i prosessen.

Tabell 3 Beslutningsmetode

	Ingen beslutning	Flertallsbeslutning	Forhandlinger	Diskursiv deliberasjon
Tekstlig Innspill via hjemmesiden	X			
Fotostory		X		X
Medvirkning sårbare grupper	X	X		X
Digitale verksteder		X		X

Mindre Intensivt  Mer intensivt

Oppsummering: Med unntak av innspill via kommunens hjemmeside faller deltakelsen i prosessene inn under mer intensive og diskursiv deliberasjon, men vi finner at alle prosessene benytter seg av flere former underveis i prosessene og ut fra Elstub & Escobars kriterier dermed kan karakteriseres som hybride løsninger.

4.5 Makt og innflytelse i arbeidet med medvirkning til kommuneplan?

Hvilken innflytelse og makt er tillagt de ulike prosessene. Her ser vi etter om det er tillagt for a beslutningsmyndighet, fra ingen beslutningsmyndighet ved at det kun gis informasjon til mest innflytelse ved at det er tillagt direkte beslutningsmyndighet.

Alle fire prosessene som kommune har gjennomført har vi vurdert til å falle inn under kategorien kommunikatv innflytelse. Alle prosessen har kommet med direkte innspill til planen på hva målsettinger og strategier i kommuneplanen burde være, men prosessene i seg selv har ingen formell beslutningsmyndighet. Vi finner at de digitale verkstedene har elementer av samstyring ved seg ved at ansatte og politikere sammen med innbyggerne deltar i deliberative diskurser rundt innholdet, slik at denne formen kan falle inn under det Elstub & Ecobar (2017) benevner som hybride løsninger, som i dette tilfellet er mer mot samstyring. Mens prosessen med innspill via hjemmesiden er en hybrid løsning som faller mer mot rådslaging og konsultasjon siden denne prosessen er en enveis kommunikasjon og ikke innehar noen fasilitert prosess som med interaksjon mellom flere mennesker.

Tabell 4 Graden av makt og innflytelse

	Personlige fordeler	Råd og konsultasjon	Kommunikativ innflytelse	Samstyring	Direkte beslutningsmyndighet
Tekstlig Innspill via hjemmesiden			X		
Fotostory			X		
Medvirkning utsatte grupper			X		
Digitale verksteder			X	(X)	

Mindre innflytelse



Mer innflytelse

Oppsummering: Prosessene plasserer seg under kommunikative innflytelse da det ikke er gitt noe formell beslutningsmyndighet til prosessene.

4.6 Institusjonelt designvalg oppsummert

Vår gjennomgang viser at det institusjonelle designvalget basert på kriteriene i Elstub & Escorbars (2017) typologi sikrer i stor grad en inkluderende deltakelse også for sårbare grupper, med unntak av innbyggere med flerkulturell bakgrunn. Videre så legger designet opp til en kommunikasjonsmodus som er deliberativ altså den mest intensive formen for deltagelse.

Med unntak av innspill via hjemmesiden støtter designet i stor grad en mer intensiv form for beslutningstaking underveis i de ulike prosessene.

Mens graden av innflytelse som er gitt innbyggerne havner midt på treet ved at det ikke er gitt noe beslutningsmyndighet, men mulighet for å komme med innspill til kommuneplanens samfunnsdel og derav mulighet for å påvirke via kommunikasjon og deltakelse sammen med innbyggere, politikere og ansatte.

4.7 Digitalt verksted - hvordan opplevde deltakerne prosessen?

De to kveldene med digitalt verksted var kommunens hovedprosess for samskaping av mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel. Vår forskning har derfor hatt et hovedfokus på denne prosessen. Våre funn baserer seg på rapport fra medvirkningsprosessene, observasjon av prosessen, fokusgruppeintervju og et individuelt intervju. Zoom ble brukt til lyd og bilde og Miro (digitalt designverktøy) ble brukt til dokumentasjon og til å synliggjøre alt som ble skrevet fra gruppene. Hver gruppe fikk et *brett* i Miro som fungerte som et dedikert område for gruppen. Tekst og bilder i brettet er synlig for alle deltakerne underveis i hele prosessen. Brettet fungerte også som prosessveiledning ved at hvert trinn i prosessen var innarbeidet i ulike rammer i brettet. Verkstedet varte i 3 timer med et digitalt kvarter i forkant. Det digitale kvarteret ble brukt til å informere deltakerne om det tekniske og sikre at alle deltakerne kom inn på rett måte. I tillegg var det et tilbud til alle deltakerne om å koble seg på en time før hvis de var usikre på hvordan dette fungerte. Ved slutten av hvert verksted var det en oppsummering fra noen av gruppene i plenum, informasjon fra kommunen om veien videre.

Kommunen hadde laget en spørreundersøkelse for å hente inn informasjon om hvordan prosessen fungerte som deltakerne svarte på ved slutten av hver samling. Det var første gang kommunen hadde arrangert denne type prosess. Prosessen er utarbeidet i kommunen i et samarbeid mellom Nærdemokratiordningen og arbeidsgruppa for informasjon og medvirkning i kommuneplanen. Det var også opprettet en kjernegruppe med representanter fra de 6 interne arbeidsgruppene i kommunen som medvirket til utvikling av innhold og prosessdesign.

Deltagelse på verkstedet var åpent for alle. Kommunen markedsførte verkstedet i lokal presse, på egen hjemmeside, i nyhetsfeeden i kommunens app. Videre i distriktssending NRK Radio. Det ble brukt sosiale medier i hovedsak Facebook. I tillegg sendte kommunen ut særskilt invitasjon til politikere, Ungdomsrådet, Eldrerådet, Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne og Idrettsrådet. Det ble sendt ut eposter til alle lag og foreninger som kommunen hadde epostadresse til, ca. 800 eposter. Det var maks antall på inntil 100 deltakere pr. kveld i forhold til kommunens lisenser på programvare. Det deltok totalt 118 fordelt på to dager. Deltakerne meldte seg på med navn og kontaktinformasjon og hva/hvem de representerte. Her var det avkryssingsmulighet for innbygger, politiker, ansatt, lag/forening, næringsliv, kompetansemiljø og samarbeidspartner. Dette ble brukt til å dele deltakerne inn i heterogene grupper med ca. 6 deltakere i hver gruppe. Hver gruppe hadde en gruppeleder og en sekretær som var rekruttert fra ansatte i kommunen i hovedsak de som deltok i de interne gruppene som jobbet med Kommuneplanen.

4.7.1 Inkluderende deltakelse i de digitale verkstedene?

Deltakerne var delt inn i grupper på mellom 4 og 6 deltakere med ulik bakgrunn. En av disse var sekretær og gruppeleder. Det var fordelt slik at det stort sett var en politiker, en innbygger en fra lag og forening i hver gruppe.

De digitale verkstedet nådde en annen innbyggergruppe enn det kommunen har sett tidligere. Forskning viser at det ofte er det voksne menn med høyere utdanning som deltar på slike åpne folkemøter. Mens på de to digitale møtene er det spredning på alder og flere kvinner. En respondent sier: *«Når det gjelder foreldre er det fint å ha møte hjemme..., man får være med selv om de er hjemme»*. En annen uttalelse var: *«Man møter folk man ellers ikke vill ha møtt»*. Dette understrekes ytterligere hos en respondent, *«Jeg visste ikke hvem jeg kom på gruppe*

med, og det var fasinerende at vi var så forskjellige på gruppa». Mens en respondent opplevde at de andre deltakerne kjente hverandre og vedkommende opplevde seg som den eneste som var utenfra.

Det deltok ikke mange ungdom på verkstedet. Flere av respondentene ga uttrykk for at det var ønskelig å ha med flere ungdommer. *«Det er viktig å ha med ungdommen, skal vi snakke om framtiden, så må vi ha med ungdommene».*

En annen respondent uttaler: *«Mange flere skulle deltatt. De har ikke forstått hva de har gått glipp av»*

En annen respondent viser til at dette burde vært del av undervisningen på skolen. Det kommer fram forslag under intervjuet til hvordan man kunne ha rekruttert ungdom på andre måter. *«Det kunne vært i fritimen på skolen, slik at alle fikk være med».*

Prosesen er åpen for alle og verkstedet har i stor grad lykkes med å rekruttere ulike grupper innbyggere. Formatet ser ut til å trekke til seg en yngre gruppe deltakere, mellomsjiktet med barneforeldre som lettere kan koble seg til digitalt. Som en informant uttrykte: *«Det er bare å trykke på knappen og vips så er du i gang».*

Alle deltakerne fikk et informasjonsskriv og en *«hjemmelekse»* før verkstedet. Her ble metodikken presentert og temaene som skulle tas opp. I tillegg oppfordret kommunen til at deltakerne startet samtaler i egen familie og med venner og bekjente om tema.

En respondent forteller fra sin gruppe:

«Spørsmålene gjorde sånn at folk ble engasjert. Jeg opplevde det også, at flere hadde snakket med familien rundt middagsbordet. En av deltakerne hadde en ungdom i huset og det ble snakket om dette hjemme, og det var veldig flott».

Prosessdesign bidro til at deltakerne opplevde at formatet fungerte godt og de ble hørt til tross for at dette foregikk digitalt. En respondent uttaler:

«Artig at det var små grupper og sammensatte grupper. Lett å snakke, og alle ble hørt. Alle fikk sagt sitt. Ingen ble stillere enn andre i gruppa».

En annen respondent uttaler: *«Gruppestørrelsen var bra, den kunne ikke vært større for at alle skulle være med. Om du var sjenert så fungerte prosessen slik at alle kom til ordet på en fin måte».*

Fra våre observasjoner ser vi at gruppeledere og sekretærer jobber på en hyggelig og inkluderende måte. Gruppelederne hadde fått innføring i metodikken og opplæring i det tekniske på forhånd. Alle blir loset inn i samtalen på en anerkjennende måte. Gruppene starter

litt forsiktig, men det oppstår veldig raskt et godt inkluderende klima i de gruppene vi observerte. Siden dette stort sett var deltakere som ikke kjente hverandre fra før, var vi litt overrasket hvor raskt det ble etablert et godt samarbeid mellom deltakerne. Betydningen av hvordan designet fungerte, det styrkebaserte anerkjennende klima som ble etablert og hvordan gruppelederne jobbet med å fasilitere opplevde vi var viktig for at kvelden gikk så bra.

Oppsummering: Det var god spredning på alder og kjønn blant deltakerne, men med en liten overvekt av kvinner. Det ser ut til at digitalt format spesielt har gjort det mulig for småbarnsforeldre å delta når de kan delta fra eget hjem. Måten prosessen var fasilitert på sikret inkludering i gruppene. At gruppene ikke var for store og satt sammen på tvers av deltakerne var viktig for en vellykket prosess. Deltakerne hadde ulik bakgrunn og var fordelt på kjønn og alder, men det var få ungdom og innbyggere med annen kulturell bakgrunn med.

4.7.2 Folkelig kontroll digitalt verksted

Dette kriteriet har vi delt inn i tre underpunkter, *indre, ytre kontroll og formell innflytelse*. I hvilken grad opplever deltakerne, *indre kontroll*? Indre kontroll dreier seg om deltakernes tro og evne til å mestre prosessen og/eller verktøyet og troen på å fremme egne synspunkter. Kommunen ba deltakerne på verkstedet om å svare på en spørreundersøkelse om hvordan de hadde opplevd verkstedet. Dette ble gjort med en skalering fra 1 som dårligst til 10 som best. På spørsmålet i hvilken grad deltakerne opplever at de mestret det tekniske skalerer 48% med 10, det vil si at de mestret det godt. 30% svarer 9, og 6% svarer 8. Mens 14% skalerer med 7 eller lavere. Lavest er 3 på skalaen. Fra intervjuene svarer deltakerne at det gikk greit å komme inn. Flere gir uttrykk for at det ligner på Teams, og noen hadde også erfaring med Zoom: «*Dette er et fint verktøy, da vi kan se alle*».

En annen respondent svarer på spørsmålet om mestring av det digitale:

«*Det var forbilledlig, det var seriøst, det virket som de som hadde dette var godt forberedt*».

Deltakerne gir uttrykk for stor grad av indre kontroll når det gjelder å mestre det digitale mediet. Med andre ord opplever deltakerne stor grad av indre mestring i forhold til det tekniske.

Indre kontroll dreier seg også om tro på egne evner til å komme med innspill til prosessen. Fra intervjuene kommer det fram at deltakerne opplevde prosessen som understøttende til indre kontroll, vi finner det i utsagn som:

«En veldig fin måte å komme med innspill på, det ble tydelig sagt hva som kom til å skje, og da var det enkelt å sette seg inn i, en morsom opplevelse».

En annen respondent sier: *«Det var få i gruppa,... og lett å snakke og bli hørt. Ingen ble stillere enn andre».*

En annen respondent reflekterer rundt egne bidra:

«Når jeg ikke hadde så mye å si så spurte de meg om hva jeg synes. Noen saker var jeg lite forberedt på så når jeg hørte på de andre så jeg også tanker og ideer som jeg kunne ta opp».

Fra våre observasjon finner vi at gruppeledere og sekretærene bidro til at alle kom til ordet og viste hva som skulle skje. Praten gled lett og godt i alle de seks gruppene vi observerte i. Siden gruppene var små og det var både en sekretær og en gruppeleder fra kommunen så kunne nok noen grupper framstå som mange ansatte. Det kommer fram i fokusgruppeintervjuet at sekretærer og gruppeledere inntok en nøytral rolle og bare bistod med prosessen og ikke kom med egne tanker og ideer til prosessen. Mens i fokusgruppeintervjuet mente man at de godt kunne være aktive deltakere i samtalen og ikke bare lede prosessen. Et annet innspill fra intervjuene var at alle burde kunne skrive i Miro, det hadde lettet jobben for sekretærene og bidratt til at det gikk fortere.

Hvis vi ser nærmere på *ytre kontroll*, deltakeres tro på at deres innspill blir hørt og tatt med videre i arbeidet med kommuneplanen finner vi både at deltakerne opplever ytre kontroll, men vi finner også refleksjoner som tyder på at noen er avventende. En respondent reflekterer rundt at arbeidet dreier seg om målsettinger i kommuneplanen, noe som gjør at det er vanskeligere å komme til med innspill som er mer spesifikke og tiltaksrettet.

«Kommuneplans vesen, skal stå seg, så har man planer i kommunen. Vi må se på det overordnede i kommunen. Den organiserte idretten er på dugnad, ble litt tonet ned».

Samtidig så har respondenten klart for seg at det vil også være en høring senere som vedkommende kan bidra til: *«Det blir høring på dette, så da kan alle være med å si sin mening om dette».* Et annet innspill er: *«Friske spørsmål, men ja vel, hva kan vi gjøre. Hva blir det ut av dette. Hvor ble det av de saftige visjonene. Blir spennende å se hva som blir».* Vi ser her utsagn som viser at deltakerne har en reservasjon i forhold til hva kommer ut av dette egentlig. Samtidig så finner vi godt belegg for både i spørreundersøkelsen kommunen foretok og innspill fra intervjuene at majoriteten ville deltatt igjen, 98% svarer at de ville deltatt igjen om de blir spurt. På spørsmålet om deltakernes interesse for å sette seg inn i kommunens planer på en skala fra 1 til 10, svarer 46% 10 på at deres interesse har økt. Mens 28% svarer

med 8 og 9. Det er 7% som svarer 5 som er det laveste score. Det ser ut til at deltakerne opplever *ytre kontroll*, men er avventende til hva som kommer med i de endelige planene.

Det siste kriteriet for folkelig kontroll har vi valgt å kalle *formell innflytelse*. Det dreier seg om hvilken innflytelse og reell myndighet deltakerne i utforming av målsettinger i kommuneplanen. Formelt er det Kommunestyret som vedtar kommuneplanen. Medvirkning til planarbeidet er hjemlet i Plan- og Bygningsloven og kommunen har et vedtak via Nærdemokratiordning som innebærer at innbygger og andre aktivt skal inviteres til å medvirke i aktuelle saker. Ordfører deltok i en av verkstedene og formidler at det var en spennende og viktig kveld. Videre sier ordfører: «*Kjempeviktig at vi tar vare på alle de gule og grønne lappene og får fulgt opp dette videre. Det boblet over av engasjement*». Vi finner samme bekreftelse fra administrasjonen i brev som har gått ut til deltakere som har levert innspill og oppsummering fra prosessene vises det til at alle innspill er tatt inn og videreformidlet til de interne gruppene som har jobbet med kommuneplanen. Men som vi har konkludert med tidligere har prosessen ingen formell innflytelse i henhold til Elstub & Escobars (2017) kriterier for institusjonelt design.

Oppsummering: Vi finner at prosessen bidrar til at deltakerne opplever indre kontroll, det vil si at de mestrer å delta i denne type prosess på en god måte. Mens noen er litt avventende til hva som egentlig kommer ut av dette- i hvilken grad det foreligger ytre kontroll. Forå har ingen formell beslutningsmyndighet eller innflytelse, men ordfører og administrasjonen signaliserer at innspillene er viktig og tas med videre til planarbeidet, slik at det foreligger grunnlag for å si at det foreligger kommunikativ innflytelse og påvirkning på planarbeidet via innspillene fra prosessen i de digitale verkstedene.

4.7.3 Velfundert deltagelse digitalt verksted

Velfundert deltagelse handler om muligheten for refleksjon og velfunderte dialoger. Kommunen hadde lagt opp til en trinnvis prosess som startet ved at alle deltakerne fikk informasjon om de tre temaområdene på forhånd. Deltakerne fikk også spørsmål som de ble bedt om å reflektere over og ta med seg inn i møtet.

Designet for møtet var en trinnvis prosess hvor hvert temaområde ble drøftet. Prosessen ledet gruppen fram til målsettinger for kommuneplanen på temaområdene. Prosessen er designet ut

fra et styrkebasert perspektiv, som innebærer at man tar utgangspunkt i det som deltakerne alt i dag verdsetter eller opplever som velfungerende. Underveis i prosessen ble deltakerne sittende med mange delte fortellinger fra hverandre som dannet utgangspunkt for gruppas valg om målsettinger.

Velfundert deltagelse dreier seg om hvordan prosessen legger til rette for deliberasjon, altså muligheten for at deltakerne kan inngå i herredømmefrie dialoger og refleksjoner. Dette sier deltakerne om størrelsen og sammensetningen på gruppene:

«Det var for at det var så få i gruppa at det var en fin måte å medvirke på». «Artig at det var små og sammensatte grupper. Lett å snakke, og alle ble hørt. Alle fikk sagt sitt. Ingen ble stillere enn andre i gruppa. En fin måte å medvirke på».

En respondent har en opplevelse av at det var mer krevende og sier:

«Jeg følte meg litt uttafor. Det kunne virke sånn at de fra kommunen hadde forberedt seg, og da hadde de et annet utgangspunkt enn meg».

Mens en annen respondent gir uttrykk for at det var en hyggelig gruppe. Prosessene skapte engasjement hos deltakerne, en sier:

«Jeg blir engasjert når jeg er med på noe sånt og får lyst til å videreutvikle det. Hva om vi hadde jobbet sånn i kommunestyret og utvalgene også, men også på denne måten i virksomhetene i kommunen. Det har vært en verdi å være med - det kom fram så mye - det kom også fram mye fra de andre gruppene. Dette ligner på den prosessen vi gjorde med visjonsarbeidet, men da var det fysiske møter».

I forhold til det digitale formatet så sier respondentene at det fungerte bra, men med noe venting siden sekretærene skulle skrive og ikke alltid greide å henge med raskt nok, men dette hindret ikke dialogen i gruppene. En respondent hadde vært gruppeleder og uttaler at det var ikke lett å være sekretær og gruppeleder, de måtte henge med og styre litt så alle kom til ordet. Spørsmålene gjorde sånn at deltakerne var engasjert.

I hvilken grad støttet prosessen deliberasjon? Fra vår observasjon har vi notert oss at det var viktig at det ikke var for mange deltakere i gruppen i dette formatet. Det var mange som hadde en mening om hva de ønsket at kommunen skulle være for framtiden, og hva som skulle med i kommuneplanen. Vi observerte at alle deltakerne ble med i samtalen, og de som ikke var det ble de invitert inn av gruppeleder. Vi kunne ikke observere at noen ble oversett eller uteglemt. Alle digitale post-it lappene fungerte også som en sikkerhet for at deltakernes

innspill ble dokumentert. En respondent uttaler: *«Vi spilte på hverandres innspill. Det fungerte som ideutveksling, så ble det ja, det tar vi med til slutt».*

Det var 3 store tema som gruppene skulle ta for seg denne kvelden og tidsplanen var stram. En respondent gir uttrykk for at det var heseblesende og litt slitsomt, mens andre opplevde det som fint, med variasjon ved at kommunen hadde lagt inn små pauser som også hadde små filminnslag som inspirerte. En annen respondent uttrykker at hun var overrasket over at hun kunne ha brukt mye mer tid på det, og verdsetter at gruppen var satt sammen så ulikt, og at hun møtte andre som hadde ulikt syn fra seg selv.

Hver av kveldene foretok kommunen en oppsummering med alle sekretærer og gruppeledere etter at deltakerne hadde logget seg av. Her kom det fram at gruppelederne opplevde at dette fungerte godt. En gruppeleder uttaler på første kvelden at dette fungerte kjempegodt. *«Ikke gjør noen endringer til torsdag».*

Tilbakemeldingene går på at noen av deltakerne var veldig godt forberedt og satte pris på informasjonen de hadde fått på forhånd, andre hadde ikke gjort det, men det opplevdes ikke som en kritisk faktor i forhold til god deltagelse da prosessen gjorde det mulig for alle å delta. Et innspill fra gruppeledere og sekretærer var at de opplevde stor grad av samstemthet, at vi snakket om de samme tingene, det ble enighet i prosessen underveis. En gruppeleder sier: *«Gruppe var veldig fin og samstemt».*

En annen sier: *«Tydelige spørsmål som var lett for deltakerne å forstå. Stor kreativitet i gruppen».*

Fra spørreundersøkelsen kommunen gjennomførte de to kveldene finner vi at 60% av deltakerne scorer 10 på spørsmålet: I hvilken grad opplevde du at metodikken ga deg mulighet til å komme med innspill? esten fordeler seg med 11% på 9 og 20% på 8. Laveste scoren er 5 med 4% av deltakerne. 48% av deltakerne scorer 10 på at de opplevde det som meningsfylt å delta. 16% scorer det med 9 og 30% på 8. Det innebærer at 94% av de som svarte på spørsmålet scorer 8 eller mer på at det er meningsfylt å delta i prosessen.

Vi observerte at gruppene startet med å presentere hva de har tatt med seg av tanker og innspill hjemmefra. Gruppeleder fasiliterte så alle kunne komme med innspill. Noen hadde ikke innspill i starten, og ba om å få tenke litt før de kom med sine innspill, etter å ha hørt på de andre. Deretter valgte gruppen ut 5 temaer de skulle jobbe med videre mot en

målformulering. Gruppene sorterte like innspill på brettet og kom til konsensus eller foretok avstemning, der det var opp til gruppene selv å avgjøre. Gruppene satt da igjen med de innspillene de ønsket, å lage målformuleringer på. Samtalene gikk lett i gruppene vi observerte. Det foregikk tydelige refleksjoner mellom deltakerne. Små fortellinger, som underbygger hvorfor en deltaker var opptatt av nettopp dette målet. Det ble trukket fram erfaringer og eksempler på tiltak. Noen av disse havnet i idèfeltet på brettet. Gruppene ble så bedt om å formulere 3 målsettinger på hvert tema, i Tønsberg har eller er det? Noen grupper valgte tre målsettinger raskt, mens noen grupper bobler over av ideer og greide ikke å velge 3 så de kom med flere innspill.

Fra vår observasjon av gruppene så vi en progresjon hos deltakerne etter hvert som prosessen steg fram utover kvelden. Deltakerne ble trygge på hverandre og på prosessen som medførte at ved den siste runden, gikk samarbeidet effektivt i gruppene.

Oppsummering: Ved å ta utgangspunkt i hva deltakerne allerede verdsetter, finner vi at deltakerne delte sine erfaringer, prosessen la til rette for at dette danner grunnlag for en refleksjon og samtale som ikke ble antagoniserende, noe som ofte kan skje når det blir politiske refleksjoner. Fasiliteringen med små grupper og selve prosessen var vesentlig for at verkstedene fungerte så godt. Måten det var delt inn i gruppene, hvordan de to digitale flatene støttet opp gjør at prosessen la til rette for stor grad av velfundert deltagelse og støttet opp om deliberasjon.

4.7.4 Innsikt og Innsyn i digitalt verksted

Innsikt og innsyn dreier seg om i hvilken grad prosessen legger til rette for aktivt medborgerskap, øke innsyn som igjen fører til legitimitet og politisk støtte. Alle innspill fra deltakerne ble notert underveis i prosessen på digitale post-it lapper som ga deltakerne innsyn i hva som blir tatt med. Selve prosessen førte til et stort mangfold av innspill fra deltakerne, første trinn i prosessen hadde over 470 lapper som i løpet av en deliberasjon i gruppene endte opp i 200 innspill til målsettinger. Innspill som ikke passet inn som mål ble tatt vare på i eget område på Miro brettet. Alle innspill er oversendt til kommunen arbeidsgrupper som er brukt til å fremme forslag til ett hovedmål og 5 delmål på hvert temaområde, innspillene ble også samlet i en rapport, i tillegg ble det utarbeidet en oppsummering som samlet innspill som var like i et mindre dokument. Oppsummeringen ble lagt ut på kommunens hjemmeside og

Facebook. I tillegg fikk alle deltakerne en takk for deltagelse og tilsendt oppsummeringen på mail.

Oppsummering: Prosessen legger til rette for stor grad av innsyn og innsikt, både underveis i deltakelsen i verkstedet.

4.7.5 Effektivitet digitalt verksted

Effektivitet handler om at prosessen skal være effektiv både for kommunen og for deltakerne. Det dreier seg om rene kostnader, men også omkostninger ved å sette av tid til å delta for eksempel. Dette kriteriet dreier seg også om effektivitet i forhold til hva som kommer ut av prosessene/outcome, om det bidrar til at politikerne får bedre opplyste saker og derav foretar mer treffsikre beslutninger.

Hvordan opplevde deltakerne verkstedene i forhold til effektivitet? En respondent oppsummerte dette punktet slik: *«Det blir aldri det samme som å møtes fysisk, men det er en bra nummer 2, Det er ekstremt effektivt. Er bare å logge på så er man i gang».*

Men andre trekker fram at dette var en fin måte for foreldre å kombinere deltakelse og familieliv når du kunne gjøre det fra eget hjem.

Prosessen tok 3 timer fra kl. 18 til 21. Vi observerte at det var noen som falt fra underveis begge dagene, men stort sett var alle deltakerne med til slutt. Fra oppsummeringen ble det gitt uttrykk for at deltakerne opplevde det som gøy og meningsfullt, at de trodde det skulle bli kjedelig, men at det ikke var det. Og som vi har vist til tidligere, så sa 98% at de ville deltatt igjen om de fikk spørsmål om det.

På spørsmål om digitale verksteder kan være noe for fremtiden sier våre respondenter:

«Vi har tatt et kvanteprang. Uansett hvor du bor hen så kan du bli med. Flott med digitalt. Ungdommene stemmer blir lettere å få med på digitale møter. Det er et kjempesmart fora».

Vi spør da, men ungdommene var jo ikke så mange? Refleksjonen i fokusgruppa var da at rekrutteringsprosessen var for dårlig. Ungdomsstemmen i fokusgruppa foreslår at dette gjøres på skolen eller i alle fall rekruttering via skolen, bruke skjermer som er i gangene for eksempel. Forslag om å bruke fritiden til diskusjon kom også opp. Det er også enighet i

fokusgruppa at de også savner de fysiske møtene, men å kunne bruke begge deler var det enighet om er lurt.

Når det gjelder hvorvidt dette var en effektiv måte for kommunen å legge til rette for medvirkning, til å lage mål i kommuneplanen så viser kommunens rapport, at de opplevde prosessen som veldig god. Det var skepsis til om man ville lykkes med en digital prosess på forhånd. Våre observasjon viser at deltakerne var overrasket over verkstedet og hva kommunen hadde fått ut av prosessene.

Kommunen stilte med to ansatte på hver gruppe, totalt var det 21 grupper i aktivitet, noen grupper hadde bare en støtteperson som var både sekretær og gruppeleder. De ansatte fikk avspasere etter kvelden, slik at i rene kostnader, var de små for kommunen. Gruppelederne oppsummerte at de synes det var morsomt og mange hadde deltatt begge kvelder, slik at personlige kostnader for ansatte ser ut fra vårt materiale til å være små.

Når det gjelder om innspillene bidrar til å danne bedre grunnlag og treffsikre beslutninger så vil kommunen ikke vedta planen før høsten 2021. Men av uttalelser fra den interne rapporten i kommunen kommer det fram at innspillene er av betydning, og at de har fått direkte påvirkning på prosessen. Både som nye momenter som administrasjonen ikke hadde tatt med tidligere, og som bekreftelse på antagelser de hadde på forhånd.

Selve prosessen var veldig effektiv, i å samle et stort materiale på veldig kort tid. Det innebar at det var behov for å ha en plan i etterkant av verkstedet for hvordan kommunen ønsker å håndtere innspillene ned i et format som kan omsettes inn i planarbeidet. Det ble først foretatt en samling av alle innspill i en rapport på 37 sider. Så ble det foretatt en inndeling på tema som omhandlet det samme slik at det til slutt var en oppsummering på 6 sider.

Oppsummering: Prosessen var i stor grad effektiv både for deltakerne og for kommunen. Det digitale formatet var effektivt når det ble fasilitert på gode måter. Prosessen ledet fram til et veldig stort materiale slik at det er nødvendig med en plan for hvordan dette skal håndteres.

4.7.6 Kobling til det representative systemet digitalt verksted

Dette demokratiske gode dreier seg om i hvilken grad prosessen bidro til å koble og utvikle dialoger mellom innbyggere og de folkevalgte, men det kan også være overførbare til lignende situasjoner. Hvis vi først ser på direkte kobling ved at politikere og innbyggere møttes i samme “rom” og tok del i dialoger som la til rette for likeverdige og herredømmefrie refleksjoner så var det lagt til rette for dette, og en del politikere hadde deltatt i prosessen. Slik det forelå var det en direkte kobling i de digitale verkstedene mellom innbyggere og politikerne.

Når det gjelder resultatet/innspillene fra prosessen så var disse koblet både til administrasjonen og til politikerne ved at materialet og prosessene var tatt inn i arbeidet med utkast til kommuneplan. Ordfører deltok den ene kvelden og bekreftet at innspillene skulle tas med videre og det samme gjorde administrasjonen når veien videre ble beskrevet, men det var ingen formell beslutningsmyndighet lagt til de digitale møtene.

Når det gjelder hvorvidt prosessen er overførbar til lignende situasjoner er dette første gangen kommunen gjennomfører en slik prosess. Dette er et resultat av pandemi situasjonen som har tvunget fram en innovasjon i forhold til medvirkning. På bakgrunn av våre funn utløste prosessen demokratiske forbedringer. Selve type prosess er etter vår vurdering overførbar til lignende situasjoner. I denne konteksten er det snakk om samskaping av mål i kommuneplanen, men andre tilsvarende prosesser kan eksempelvis være Arealplan, andre kommunale del- og fagplaner.

Oppsummering: Prosessen var koblet til politiske systemet og administrasjonen gjennom deltagende prosesser hvor politikere og ansatte deltok i dialoger, til å koble og utvikle dialoger mellom velgerne og de folkevalgte. Prosessen var ikke gitt formell makt, men bidrog til å kunne komme med innspill på mål og strategier i kommuneplanen. Den digitale prosessen var overførbar til lignende situasjoner.

4.8 Barn og unges medvirkning gjennom Fotostory

I det følgende ser vi spesielt på barn og unges deltakelse i kommuneplanarbeidet. Det er et økt fokus på barn, men spesielt ungdoms medvirkning i demokratiske prosesser i kommunen. Kommunen hadde planlagt en prosess med 30 elever fra 8. til 10. klasse i samme prosess som de digitale verkstedene, men dette ble avlyst da skolene ble satt på de strengeste tiltakene for smittevern i skolen, såkalt rød beredskap. Politikerne i Kommuneplanutvalget var spesielt opptatt av ungdomsmedvirkning i sitt møte i 25.1.21 og ber administrasjonen om å finne andre måter å trekke med ungdom i arbeidet. Det ble da designet et opplegg for medvirkning som fikk navnet *Fotostory*. I samarbeidet med 10 skoler i kommunen valgte skolen ut klasser som skulle delta. Designet inkluderte hele skoleklasser delt inn i grupper på 4 og 4 elever. Hver gruppe skulle levere innspill via bilder som illustrerte hvordan de ønsket at kommunen skulle være i framtiden. I tillegg kunne de legge ved en tekst som utfyller bildene. Tema og beskrivelse var lik den den som var gjennomført med i de øvrige prosessene. Det kom inn mellom 350 og 400 bilder. Det kom inn tegninger fra 6 åringene. Mange klasser hadde valgt å fremstille sine innspill via powerpointer og en skole hadde også valgt å designe fremtidens Tønsberg i et dataprogram som en film hvor de designe landskap og byen slik de ville at den skulle bli. Det var i det hele et stort materiale med mange innspill. I det følgende ser vi prosessen opp mot Graham Smith sitt rammeverk for demokratisk innovasjoner.

4.8.1 Hvordan ble barn og unge inkludert

I hvilken grad var prosessen inkluderende, dreier seg om muligheten for deltagelse og om sårbare grupper ivaretas spesielt. I denne prosessen hvor hele klasser fikk delta, hele populasjonen innebærer det at kriteriet for inkludering ble oppfylt både i forhold til antall og i forhold til sårbare grupper.

Oppsummering: Prosessen oppfylte i stor grad kriteriet for inkludering.

4.8.2 Hvordan legges det til rette folkelig kontroll for barn og unge?

Av omfanget av materiale og innholdet i innspillene så fant vi at elevene har *indre kontroll*, det vil si at de evner å delta på gode måter i prosessene og komme med relevante innspill til

planarbeidet. Videre så videreutviklet elevene konseptet ved å komme med presentasjoner som har høyere kvalitet enn hva designet legger opp til.

Fra kommunens rapport kommer det spesielt fram at det var momenter som elevene kom med som arbeidsgruppene i kommunen ikke hadde tenkt på som tas med videre inn i arbeidet. Selv om prosessen ikke hadde en formell beslutningsmyndighet så var elevene hørt. Politikerne tar i tillegg et spesielt initiativ til at administrasjonen skulle gjennomføre medvirkning med barn og unge, til tross for at arbeidet med planen var i gang med stramt tidsskjema så ble dette prioritert.

Oppsummering: Prosessen ga i noen grad folkelig kontroll. Ved at politikerne instruerte administrasjonen til å gjennomføre medvirkning med barn og unge, viser også en politisk bevissthet og fokus på innspill fra barn og unge. Det foreligger ingen formell kontroll.

4.8.3 Velfundert deltagelse Fotostory

Prosessen var designet som en trinnvis prosess hvor elevene ble delt inn i grupper på 4. Det ble lagt opp til egen refleksjon, deling i gruppen og deling i klassen. Elevene diskuterte seg fram til 3 mål for sin gruppe som de så illustrerte med tekst og bilder/tegninger/film.

Innspillene fra elevene sammenfaller stort sett med innspill fra “*de voksne*” i de digitale verkstedene i temaområder. Elevene har både innspill på målformuleringer og på konkrete tiltak. Bildene som elevene har laget, illustrerte både utfordringer og muligheter. Noen av illustrasjonene var hentet fra nettet og noen har elevene tatt selv. Fra kommunens rapport kommer det fram at administrasjonen er imponert over kvaliteten på innspillene.

Oppsummering: Prosessen la til rette for både velfundert deltagelse og frihet i form av at elever og skoler har valgt å utvide formatet.

4.8.4 Innsikt og Innsyn Fotostory

Elevene fikk innsikt i hva en kommuneplan var både via informasjon og via tegnefilm som var utviklet av kommunen for å informere innbyggerne om arbeidet med kommuneplanen. Det var laget oppsummeringer av hva elevene har kommet med innspill på, og skolene har fått tilbakemelding på dette. Dette er også gjort tilgjengelig for innbyggere via kommunens

hjemmeside og interne arbeidsgrupper. Kommune-appen og Facebook er også kanaler hvor innspillene er delt.

Oppsummering: Prosessen la til rette for innsikt og innsyn.

4.8.5 Effektivitet Fotostory

Medvirkning via Fotostory ble innlemmet i elevens undervisning og hadde ikke noen direkte kostnader annet enn tidsbruk som kan ha gått på bekostning av andre fag, men samtidig så skal elevene via læreplanen få innsyn og opplæring i demokrati og medborgerskap. Når vi ser på resultatet fra arbeidet til elevene, så er det store mengder med innspill av god kvalitet. Slik at metoden var effektiv når mange barn og unge skulle høres, men det er ressurskrevende i form av at det krevde etterarbeide for administrasjonen for å få innsikt og oversikt på innspillene fra elevene.

Oppsummering: Prosessen oppfyller kriteriet for effektivitet.

4.8.6 Kobling til det representative systemet

Kobling til det representative systemet var ikke direkte, som i verkstedene hvor politikerne deltok sammen med innbyggerne, men indirekte ved at det var lagt til rette for medvirkning via skolen, og at kommuneplanutvalget spesielt ba om at det lagt til rette for deltagelse fra barn og unge da planlagte prosess ikke var mulig. Prosessen med deltagelse via skoleklasser med denne type design vil være overførbart til andre situasjoner hvor barn og unges stemmer skal høres.

Oppsummering: Prosessen oppfylte kriteriet for kobling til det representative systemet.

4.9 Oppsummering

Kommunen har brukt en rekke metoder for å legge til rette for samskaping av mål i kommuneplanen. Våre undersøkelser viser at den enkelte prosessen har ulikt utfall når det gjelder hvilke demokratiske goder den utløser, dette bekrefter også annen forskning på området. En metode utløser ikke alle demokratiske goder. En bred tiltaksportefølje som til

sammen tilgodeser demokratiske goder, vil ha større sannsynlighet for å lykkes (Monkerud & Klausen. 2020).

Innspill via kommunens hjemmeside er åpen for alle og har først og fremst sin styrke i dette kriteriet. Siden dette er enveis kommunikasjon oppnås det ikke deliberasjon og prosessen er ikke tillagt noe beslutningsmyndighet. Den er heller ikke effektiv i den forstand at det var få som brukte muligheten til å delta.

Fotostory utløser i stor grad demokratiske godene inkludering, velfundert deltagelse og innsikt/innsyn. Mens den i noen grad utløser folkelig kontroll, effektivitet og kobling til det representative systemet gjennom at politikerne spesielt har bedt om innspillene.

Utsatte grupper utløste i stor grad inkludering, innsikt/innsyn og effektivitet. Mens den utløste i noen grad folkelig kontroll og velfundert deltagelse. Mens koblingen til det representative systemet utløses i liten eller ingen grad.

Digitalt verksted er den metoden som utløste flest demokratiske goder i vår undersøkelse. Metoden utløste alle seks kriteriene i stor grad eller i noen grad. Mens koblingen til beslutningsmyndigheten var som de øvrige ikke noe beslutningsmyndighet til fora, men det var direkte dialog mellom innbyggere og politikere i prosessen som er del av rammeverket til Smith (2009), men faller utenfor modellen til Elstub & Escobar (2017).

Dersom vi ser på alle prosessene som en helhet og som et institusjonelt design for medvirkning til en kommuneplan så utløses alle de demokratiske godene totalt sett. Mens innsikt/Innsyn er det gode som utløses i stor grad i alle metodene. Det innebærer at kommune la til rette for aktivt medborgerskap og dette gir innbyggerne mulighet for å ha innsyn i hele prosessen. Videre finner vi at designet utløste inkludering i stor grad, når det var målrettet medvirkning med utsatte grupper og barn og unge. Designvalget la spesielt til rette for gode demokratiske dialoger/deliberasjon.

5 Diskusjon

5.1 Utvikling av digitale nærdemokratiordninger i Kommunen

Rundt om i verden pågår det en rekke ulike demokratiske innovasjoner som har et formål, å øke mangfold og utvikle muligheten for innbyggere til å delta i lokal styring og politikk utvikling (Elstub & Escobar, 2017). Feltet får økende akademisk oppmerksomhet, men feltet er under utvikling. Norge rangeres som et av verdens mest velfungerende demokrati. Til tross for det er en av målsettingene i kommunereformen og styrke og utvikle lokaldemokratiet. Det vises til et behov for en revitalisering av demokratiet og styrke ordningen.

I Monkerud & Klausens rapport (2020) fremholdes aktive kommunestyre, partilag, lokale foreninger, brukerutvalg og engasjerte innbyggere som grunnlag for gode forutsetninger for et demokratisk Norge. Det foreligger en bekymring for sviktende valgdeltagelse, et mer komplekst og sammensatt utfordringsbilde som tvinger fram nye former for samskaping mellom innbyggere, politikere og kommunens administrasjon. Det er en økende bevissthet på å trekke inn innbyggere, i utvikling av tjenester, og lokal politikk utenom valg. Samtidig som det inviteres inn til ulike prosesser og dialoger, så kan det være uklart i hvilken grad prosessene er gode demokratiske prosesser. Det kan være uklart om deltakerne er representative, hvilken makt som er overført til innbyggerne rundt beslutningene, og ikke minst hvordan det legger til rette for prosesser som styrker dialoger, og hva med de innspill som kommer ut av disse prosessene? Med andre ord en rekke forhold politikere og kommunens administrasjon må ta stilling til før man åpner dørene for demokratisk samarbeid og samskaping. Til syvende og sist så er det kommunestyret som er vedtaksmyndigheten. Politikerne er opptatt av innbyggermedvirkning, men er ikke fullt så klar til å legge ut deler av sin beslutningsmyndighet til innbyggerne, eller å interagere mer direkte i prosesser med innbyggerne (Sønderskov, 2019).

Valg av design har betydning for å realisere demokratisk ideal og innovasjon (Torfing et.al. 2017, Sønderskov, 2019). Ulike design har ulike styrker og svakheter som har betydning for hvilke demokratiske forbedringer eller goder som utløses (Smith, 2009). Derfor blir et viktig spørsmål, hvilket design eller verktøy, alene eller sammen med andre, utløser ønsket demokratiske forbedringer i de ulike stadiene av en demokratisk prosess. *The combination of democratic innovations is compelling, since it can realise goods in ways that are not possible*

when individual innovations are used in isolation (Sward, ref i Smith, 2009 s. 189). Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet i kommunen, med et særskilt søkelys på ulike tiltak, som legger til rette for medvirkning, og medvirkning på nye måter. I NIBIR sin rapport (2020:1) om samme tema trekkes rammeverket til Graham Smith fram som en mulig modell og verktøy for å evaluere demokrati tiltak i kommunene. I vår forskning på medvirkning med kommuneplanens samfunnsdel har vi brukt både Graham Smith sitt rammeverk og Elstub & Escobar sin typologi for demokratisk innovasjon som grunnlag for å evaluere kommunens design. Vi har tatt i bruk ulike metoder og modeller for å vise hvordan dette kan brukes i praksisfeltet, både som verktøy til design, og som verktøy til å evaluere medvirkningsprosesser. Med dette har vi rettet oss inn til den forskningen som tar for seg demokratiske innovasjoner, men dette gir oss ikke den fulle innsikten i hvordan kommune kan legge til rette for prosesser, som både utløser og revitaliserer demokratiet, og som samtidig bidrar til å utvikle bærekraftige kommuner gjennom nye måter å samskape med innbyggere på. Hvordan prosessene fasiliteres og ledes i praksis, har betydning for om kommunen i praksis lykkes.

5.2 Betydningen av design for å utløse demokratiske goder

Kriser kan føre til at vi blir tvunget til å gjøre ting på helt nye måter. Situasjonen med pandemi har gjort dette i det året vi har bak oss. Utvikling og gjennomføring av heldigitale medvirkningsprosesser i forbindelse med kommuneplanarbeidet kan beskrives på denne måten. Opprinnelig var det ingen planer om å gjøre dette digitalt, men via folkemøter i områder i kommunen. På bakgrunn av pandemien ble det drøftet andre muligheter for å legge til rette for medvirkning fra innbyggerne og de 4 prosessene ble utover høsten 2020 designet og gjennomført fra årsskifte. Dette var helt nye metoder for kommunen. Med andre ord vil det kunne karakteriseres som en demokratisk innovasjon. Graham Smith beskriver demokratisk innovasjon som institusjoner som er spesielt designet for å øke og fordype innbyggerdeltakelse i politiske beslutningsprosesser (Smith, 2009 s.1 *vår oversettelse*). Ingen design er perfekt, men med godt gjennomtenkte prosesser, kreativitet og politisk vilje vil det være mulig å legge til rette for nye former for innbyggerdeltakelse i politiske beslutningsprosesser som kan realisere signifikante demokratiske goder (Smith, 2009 s.193). Utfordringen ligger videre i om de demokratiske godene blir realisert. I litteraturen knyttet til demokratisk innovasjoner fremholdes spesielt at det representative demokratiet kan suppleres med ulike former for deltakerdemokrati og deliberativt/dialog demokrati (Smith, 2009; Elstub

& Escobar, 2017; Fung, 2006). Samtidig som innflytelsesrike teoretikere som Jürgen Habermas og John Dryzek ser at det er en viss spenning mellom det representative demokratiet og de nye mer deltagende og dialogiske formene som vi ser innføres i ulike nærdemokratirordninger i kommunene. Begrepet den herredømmefrie deliberative dialogen har sin opprinnelse fra Habermas sin teori hvor deliberasjon oversettes til rådslagning og overveielse. En prosess som inneholder både at man søker råd hos hverandre, men også overveier og rådslår i forhold til å ta stilling til en sak (Andersen & Hansen, 2002). I disse prosessene oppstår det forventninger fra innbyggerne i form av at deres innspill vil kunne ha direkte innflytelse eller kunnes synes i at de bidrar til at innspillene vedtas.

Våre undersøkelser viser at den prosessen som utløser flest demokratiske goder er Digitalt verksted. Vi finner fra vårt fokusgruppeintervju at designet for de Digitale verkstedene i stor grad legger til rette for inkluderende deltagende deliberative dialoger. Deltakerne gir uttrykk for at de opplever prosessen som: *en fin måte å komme med innspill på - det gir energi - jeg kunne ha vært med mye lengre- kvelden gikk veldig fort- det ble energi i gruppa når vi fikk spørsmålene - jeg blir så engasjert og får lyst å utvikle dette videre- jeg hadde ikke så mye å komme med først, men så hørte jeg de andre så hadde jeg noen innspill.* Noen gir tilbakemelding på at det var hektisk og det var mange punkter som skulle diskuteres i løpet av de tre timene, men flertallet gir uttrykk for at dette var en god måte å delta på. Vi finner igjen at det foregår både rådslagning og man overveier sine innspill sammen med de andre deltakerne i gruppene. Prosessdesignet legger spesielt godt til rette for inkluderende deltakelse gjennom at den enkelte deltaker er kvalifisert til å delta via sin egen historie og livserfaring. Kommunen bruker en styrkebasert tilnærming som spesielt bidrar til dette resultatet. Dette kommer vi tilbake til litt mer inngående senere.

Deltakerne trekker fram betydningen av at den informasjonen de mottok på forhånd bidro til at de opplevde seg som godt forberedt på hva de skulle være med på. Nettopp betydningen av å legge til rette for inkluderende prosesser fremholdes i demokrati litteraturen (Smith, 2009; Fung, 2006; Elstub & Escobar 2017; Sønderskov, 2019). I den sammenheng vil vi trekke fram betydningen av at det ikke kun dreier seg om at man rekrutterer ut fra forståelse om representativitet, sikre deltagelse for sårbare og utsatte grupper og ungdom. Når kommunen inviterer innbyggere som ikke nødvendigvis har erfaring med politikk og forvaltning eller å ytre egne meninger i et offentlig rom, blir det spesielt viktig å ha fokus på hvordan designet legger til rette for at deltakerne kan oppleve at de kan bidra og mestre fora. Sønderskov

(2019) viser til i sitt doktorgradsarbeid betydningen av at innbyggerne behandles som voksne, at de har mottatt grundig informasjon om hva de deltar på. At det gis reelle valgmuligheter og ikke er prosesser som egentlig er besluttet på forhånd. Det kan være et poeng å invitere innbyggere inn til møter som i hovedsak har et formål om å komme med informasjon, men da bør det fremkomme at det er formålet. I forbindelse med kommuneplanarbeidet inviterer kommunen inn til å samskape målene i kommuneplanen, designet understøtter dette og informasjonen som er gitt ut til innbyggerne understøtter dette. Men samtidig så viser vår forskning at i henhold til kriterier for demokratiske innovasjoner mangler linken mellom resultatet og hvordan dette skal påvirke beslutningene til kommunestyret. Når det inviteres inn til å samskape så innebærer det noe mer enn å komme med innspill til. Det kan skape noen forventninger om at resultatet skal ta inn over seg de innspill som kommer i prosessene. Det kan på sikt også ha betydning for om innbyggere er villig til å bruke sin tid på å delta på slike prosesser. Fra intervjuene kommer det også fram at det er klart for deltakerne at en kommuneplan er en prosess som må ta inn over seg mange momenter, og som en deltaker uttrykker det: *det er å ta og gi.*

Betydningen av at det er deltakelse i heterogene grupper trekkes fram av deltakerne som betydningsfulle, *det var så fasinerende at vi var så forskjellig i gruppa.* Smith (2009) trekker fram noen momenter som vi finner er spesielt interessant i den sammenhengen. For det første så mangler ofte forståelsen for betydningen av at politikerne deltar i prosessene. Nettopp mulighetene for at innbyggere møter politikerne i direkte dialoger bidrar til å bygge troverdighet til prosessen, utvikle, dele og skape ny kunnskap og forståelse mellom innbyggere og de som fatter beslutningene. Hensikten vil være både å sikre tilslutning fra innbyggerne til beslutningene, men også å sikre godt opplyste vedtak. Et annet viktig moment som trekkes fram er det sammensatte utfordringsbildet krever nye former for samarbeid for å løse dette. FN's bærekraft mål nr. 17 er samarbeid om løsningene og dette fremholdes også som det mest krevende målet i planen. Betydningen av samarbeid strekker seg også ut over det rent demokratiske i den forstand at mye av de tiltak som kommunene legger opp til vil innebære at innbyggere må endre sine sosiale praksiser. For at kommunen skal oppnå sine klimamål ved å redusere klimagassutslippene med 60% innen 2030, innebærer det at innbyggere må gjøre endringer i sine daglige praksiser, som å gå og sykle, bytte ut bilen til el-bil, kjøpe mindre, kaste mindre mat osv. Når dette kommer som en samskapt oppfatning gjennom deliberative dialoger vil det kunne bidra til at det er større sannsynlighet for å oppnå ønsket endring. Flere grupper i verkstedet har forstått denne sammenhengen ved at de foreslår

mål om holdningsskapende tiltak. Denne type medvirkningsprosesser vil kunne bidra til tilslutning fra innbyggerne når dette er en forståelse som er skapt i fellesskap (Smith, 2009; Sønderskov, 2017). Det innebærer at prosessene har flere formål i form av å være en måte å utvikle og modernisere styresettet i retning av samskaping med innbyggerne på radikalt nye måter (Sønderskov, 2019 & Fung, 2006).

Kommunen står ikke fritt til å velge design dersom rådende oppfatninger ikke åpner for dette (Sønderskov, 2019). Som vi kjenner igjen fra litteratur rundt innovasjon så innebærer det behovet for å legge til rette for denne type medvirkning. Dersom de rådende politiske oppfatninger ikke støtter dette er det ikke legitimitet for at det kan gjennomføres. Kommunens politikere deltok i de Digitale verkstedene og var representert på de fleste av gruppene begge dager prosessen pågikk. Det var 14 av 52 kommunestyremedlemmer. Fra møte i Kommuneplanutvalget (25.1.21) ser vi betydningen av dette når status i arbeidet med medvirkning i kommuneplanen tas opp. Representanter som deltok i prosessen har større innsikt i hvordan innbyggerne bidro, mens mye av diskusjonen ellers blir mer teknisk i form av å sikre deltakelse fra ungdom.

Noen designvalg er enklere enn andre, og utvelgelse av deltakere kan være en av disse (Sønderskov, 2019), mens graden av innflytelse som gis til innbyggerne og hvordan dialogene designes er mer krevende. Kommunen har et vedtak om en nærdemokratiordning som åpner for, og fanger muligheten for å utvikle nye design for demokratiprosesser. Dette gir grunnlag for at kommunen hadde et handlingsrom for å designe nye typer medvirkningsprosesser på kort tid. Slik at det foreligger et handlingsrom, men koblingene kan tydeliggjøres mellom hvilken kontroll og kobling til det representative systemet slik at det ikke blir en oppramsing av en rekke kjente medvirkningsprosesser som adopteres. Det fungerer sjelden uten lokal tilpasning (Smith, 2009).

Når vi ser på alle fire prosessene under ett så utløses demokratiske forbedringer i stor grad. Prosessene inkluderer ulike innbyggergrupper også sårbare grupper. Den gruppen vi finner i liten grad representert er innbyggere med annen kulturbakgrunn. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom graden av inkludering og at innbyggere faktisk deltar. Når vi ser på innspill via hjemmesiden til kommunen, er dette åpent for alle, men veldig få deltar. Det kan være nyttig å legge merke til, at det kan være et format som man fra kommunen sin siden, veldig enkelt kan legge til rette for, som både kan oppleves som inkluderende og effektivt,

men det utløser ikke deliberasjon. Spesielt knyttet til deliberasjon så blir innspill fra hjemmesiden noe mer preget av å være mer tiltaksrettet og lokalt. Noen innspill går igjen i alle felt for mulighet for å komme med innspill. Medvirkningsprosesser via skolene er effektivt og med et godt design gir det mye og gode innspill. Dette tar vi opp litt senere i dette kapittelet.

5.3 Styrkebaserte prosesser betydning for inkluderende og deliberative dialoger

Kommunen har valgt å designe medvirkningsprosessene med utgangspunkt i modellen Appreciative inquiry (AI). Måten vi tenker om, og skriver og bruker metoder har sin opprinnelse i en metateori. Denne dannes ut fra antagelser om hva som eksisterer (ontologi) hva vi vet om hva som eksisterer (epistemologi) og hvordan vi kan uttrykke denne kunnskapen (metodologi). De antagelse vi har informerer de spørsmålene vi stiller (McNamee, 2011). AI er en modell som bygger på tre fagfelt, positiv psykologi/ styrkebasert perspektiv, sosialkonstruksjonisme og aksjonsforskning. Det vil være i motsetning til et fokus hvor man tar utgangspunkt i utfordringer og problemer og forsøker å reparere disse. AI er en tilnæringsmåte som fører til endringer i en organisasjon. AI har en antakelse om endringer i en organisasjon starter ved å endre samtalene. Når samtalene dreier seg om suksesser, håp og drømmer bidrar samtalene i seg selv til endringer (Hauger et. al. 2019.s, 15). Når mennesker i en organisasjon har slike samtaler, bidrar dette til å rette blikket til det som fungerer og de mulighetene som finnes (Ibid). AI er ikke bare en positiv tilnæringsmåte til endringer, den er også skapende og en virksom måte å skape reelle forandringer på (Ibid). AI er tatt i bruk i en lang rekke land og organisasjoner både i små og store grupper. AI ble utviklet av David Cooperrider på 80-tallet da han forsket på en større organisatorisk endring ved Cleveland Clinic i Ohio. Forskningen startet som en evaluering av de organisatoriske endringene ved klinikken med utgangspunkt i svakheter og mangler, mens underveis endret han fokus i forskningen, til å ha fokus på det positive aspektene av samarbeidet. Som Cooperrider uttaler; *«hvis jeg hadde gjort det så ville vi kanskje ikke fange en av tidens mest spennende organisatoriske innovasjoner»* (Grieten Et.al, 2017). Det er mange eksempler på at AI er tatt i bruk for å legge til rette for transformasjoner av byer og kommuner rundt om i verden. Den amerikanske marinen har tatt AI i bruk i forhold til en større organisasjonsendring (Tanggaard, 2016). I forbindelse med nytt sosioøkonomisk system i Nepal og utvikling av kommuner både i Brasil og Nederland (Verheijen Et.al, 2020).

AI prosessen består av 5 trinn; *definisjonsfase, undersøkelsesfase, drømmefase, design og realisering*. I definisjonsfasen er AI-prosessen basert på medvirkning, og det ideelle er at så mange som mulig involveres (Hauger et. al. 2019. s. 94). Dette kan begrunnes med at AI tar utgangspunkt i et systemperspektiv, der hovedfokuset vil være å fokusere på hvordan en kommune kan skape et samspill mellom alle aktørene slik at alle understøtter ønsket utvikling (Ibid). En slik tenkning kommer til uttrykk i hvordan samskappingsarbeidet organiseres. Det viktige i en slik prosess er at det sikrer bred involvering samtidig som alle blir hørt i alle deler av prosessen. Fra et systemperspektiv anlegges det at kommunen ønsker en slik prosess for å jobbe med blant annet arbeidsorganisering. Når kommunen har definert deres fremtidige mål, som en kommuneplan er, og samtidig har et ønske om utviklingsretning, kan tiden være inne for å endre på de strukturelle forutsetningene slik at de understøtter en ønsket utvikling (Ibid, s 97).

Mange utviklingsprosesser har som utgangspunkt et opplevd behov for en endring, og behovet kan være et gitt problem, eller at det rett å slett er press utenfra eller som et lovkrav om medvirkning, gjør at endringer er på sin plass, og kommunen må følge med i utviklingen (Ibid). Når kommunen er i definisjonsfasen, hjelper det å stille de riktige spørsmålene, slik at kommunene får den kunnskapen som vil hjelpe dem å bevege seg i retning av en fremtid som er ønsket (Ibid, s.99). I tillegg, skal de riktige spørsmålene stilles i definisjonsfasen, slik at et godt design for prosjektet er av avgjørende betydning for senere suksess (Ibid).

Spesielt i forhold til demokratiske prosesser med barn og unge trekkes det fram at en styrkebasert tilnærming vil være hensiktsmessig (Horgan, 2017). Når man adopterer design fra en kontekst til en annen, er det greit å være klar over hva formålet skal være. Ved bruk av AI som tilnærming i demokratiske prosesser, har vi funnet noe begrenset forskning i forhold til dette. Det er et spørsmål om AI vil virke utenfor den konteksten den opprinnelig er utviklet i. Professor Shawn E. Scholly gjennomførte en kvalitativ undersøkelse med 20 offentlige ansatte i større byer i USA som hadde gjennomført demokratiske prosesser ved bruk av AI tilnærming (2012), der han identifiserte noen utfordringer. Kontekst, virker AI når det tas ut av den konteksten det er laget inn i forhold til organisasjoner? Ja, men det var avhengig av god prosessledelse og det må være rom for å uttrykke utfordringer. Kan det skape urealistiske forventninger?

Prosessene er ofte gode og kreative, og det kan oppstå urealistiske forventninger til hva som kommer ut av dette. Det fremholdes ofte at det er innbyggere med sterke meninger og ofte negative meninger som velger å delta i slike prosesser. Dette må kunne håndteres innenfor designet. En annen utfordring er at *status quo* opprettholdes, noe som ikke er spesielt for AI som konsept, men en fare ved alt demokratiarbeid.

I forkant av de digitale medvirkningsprosessene mottok alle deltakere et informasjonsskriv hvor prosessen var beskrevet, men også fungerte som første steg i den deltagende prosessen. Fra intervjuene understrekes det spesielt at denne informasjonen på forhånd både satte i gang tanker hos deltakeren, men også miljøet rundt deltakerne, førte til nye typer samtaler. En tenåringsmamma kunne fortelle om en ny type samtale med sin ungdom om oppvekst, stedsutvikling og miljøutfordringer. En samtale som beskrives som en ny form for samtale hos familien og en god samtale. Spørsmålene er formulert på en måte som skaper energi i gruppa kommer det fra fokusgruppeintervjuet. Det er kule spørsmål, friske spørsmål, jeg blir så engasjert når jeg er med på noe sånt og får lyst til å jobbe mer det og videreutvikle det. Deltakelsen starter før prosessene ved at deltakerne oppfordres til å ha dialoger i eget miljø. Det innebærer at det første aksjonene er alt i gang før deltakerne logger deg på de digitale møtene. Fra intervjuene trekker deltakerne frem at dette informasjonsskrivet bidro til at de kunne sette seg inn i hva som skulle skje på forhånd. I motsetning til det som ofte skjer via en kort informasjon i starten av et møte. Mens full innsikt oppnås ikke før du har møtt opp. Fra gruppeintervjuet kommer det fram at dette opplevdes som godt, og at du har mer kontroll på egen deltagelse på denne måten. Du har mulighet til å forberede deg til temaene og være mer gjennomtenkt i sine bidrag. Samtidig så kommer det fram at for noen er ikke dette et krav, noen møtte godt forberedt og andre ikke. I litteraturen om demokratisk innovasjon er det trukket fram at for å oppnå vellykket borger deltagelse er det viktig at deltakerne opplever at de blir behandlet på en god måte, at de får nødvendig informasjon på forhånd og reelle valgmuligheter (Sønderskov, 2019). Det trekkes fram betydningen av at deltakerne kan formidle sin historie og at denne gis legitimitet til denne fortellingen. Det styrkebaserte perspektivet kommer til uttrykk i informasjon og samhandling med innbyggerne gjennom språket som brukes.

Teksten under er utklipp hentet fra informasjonsskrivet til innbyggerne (uthevingene er våre):

Du kan bidra med å sende inn fotografier som beskriver *hva du setter pris på* ved kommunen din, og *hvordan du ønsker det skal se ut i framtiden.*”

For å møte fremtiden så må kommunen *tenke nytt* om hvordan vi kan *skape* en kommune som er *bra for alle, både på kort og lang sikt*. Et viktig redskap er å *skape sammen*, eller samskape framtidens kommune. Samskaping for oss innebærer å *bringe kunnskap, ressurser og erfaringer* sammen fra innbyggere, ansatte, politikere, utvalg, lag og foreninger, frivillighet, samarbeidspartnere, kompetansemiljøer og næringslivet i kommunen.

Innledning til temaene i kommuneplanen har følgende fokusspørsmål:

1. Hvordan kan vi sammen skape en kommune som *legger til rette* for et oppvekstmiljø som *fremmer trygghet, mestring, inkludering og tilhørighet* for alle barn og unge?

Hva setter du pris på i oppvekstmiljøet til barn og unge i Tønsberg i dag? Hva vil du styrke og utvikle?

Ta *utgangspunkt* i situasjoner *du opplever at egne barn og unge* eller barn/unge du kjenner til - *opplever trygghet, trivsel, og mestring* i sine liv enten det er i familien, i barnehage/skole eller i fritiden. *Hva er dine beste erfaringer/observasjoner?*

2. *Hvordan kan vi sammen skape* et nærmiljø som legger til rette for trygghet, tilhørighet og inkludering der folk lever og bor?
3. *Hvordan kan vi skape* en kommune som legger til rette for vekst og utvikling på en klima- og miljøvennlig måte?

Men hva er *viktigst for deg?* Hva trenger vi i Tønsberg for å sikre *vekst og utvikling* som er klima- og miljøvennlig?

Prosessdesignet tar hensyn til deltakernes behov for informasjon og innsikt i, hva som skal skje. Samtidig som det gis legitimitet til deltakernes historier, og på den måten er både sårbare grupper, barn og unge og voksne kvalifisert til deltagelse via egen historie og livserfaring. Kvalifiseringen skjer via et positivt fokus, og derved gjør dette deltakerne mindre eksponert for å ikke strekker til eller være vellykket nok. I vårt materiale ser vi dette spesielt tydelig via deltakelsen med barn og unge og hvordan innspill fra denne gruppen ikke står tilbake for

innspill fra de voksne deltakerne i innhold og kvalitet. Deltakerne trekker spesielt fram nettopp momenter med å føle at de er forberedt og at de opplever at deres innspill blir tatt imot på en god måte i prosessene, men også at de sammen med de andre deltakerne opplever at det er trygt å komme med innspill i gruppa. Det leder oss over til betydningen av å fasilitere og lede denne type prosesser på hensiktsmessige måter.

5.4 Betydningen av prosessledelse i digitale prosesser

Så langt har vi sett på hvordan ulike design kan utløse ulike demokratiske goder. I tillegg har vi sett på hvordan en styrkebasert tilnærming underbygger dette. I Smiths rammeverk fremholdes fasilitering, eller prosessledelse som en kritisk faktor for inkludering og spesielt at marginale stemmer skal bli hørt (Smith, 2009). Åpne Internettforum viser hva som kan oppstå når det ikke er noen form for moderering. Vi vil trekke fram betydningen av å lede prosessene, eller ha et bevisst forhold til hvordan det legges til rette for inkluderende prosesser. Prosessledelse handler om hvordan vi planlegger og leder prosessforløp der vi er avhengig av menneskelig samhandling for å skape resultatene (Tangaard, 2016 s. 23). I det følgende ser vi litt nærmere på betydningen av prosessledelse på de Digitale verkstedene. Det er mange som har gitt uttrykk for at mye går tapt i det digitale formatet i forhold til relasjonell samhandling og hva som er mulig å få til. Ifølge Tangaard (2016) handler prosessledelse om tre viktige oppgaver skape rammer for prosessen, det handler om å tydeliggjøre hva som skal komme ut av det, og hvilke premisser som ligger til grunn for det. Videre handler det om å drive fram problemløsninger og beslutningstaking, åpne og lukke prosessene. Samtidig som prosessleder skal håndtere de mellommenneskelige relasjonene på en god måte. Hvordan dette gjøres i et digitalt format, krever nytenking og teknologier som åpner opp for å dele inn i grupper og synliggjøre samskapingen.

Kommuneplanprosessen viser at det er mulig å legge til rette for inkluderende deliberative dialoger i et digitalt format, men det krever et design som understøtter og god prosessledelse. Det trekkes fram at det var viktig for prosessen at det var sekretær og gruppeleder til stede. Det var litt «*heseblesende*» sier en sekretær, da det var mye å skrive. En sekretær trekker fram at dette kunne vært avhjulpet ved at alle kunne ha skrevet selv i Miro. Vi bemerker at dette var en ungdom med gode digitale ferdigheter. Både fra intervjuene og rapporten til kommunen er det klart at det ikke ville vært nyttig for denne prosessen, men at det heller ville ha ført til at mye tid og krefter hadde gått med til det tekniske i stedet for gode innspill.

Prosesen gikk over 3 timer. En sier: «*Det ble en lang kveld. Det fungerte veldig bra, fin variasjon. Hyggelig gruppe og sekretær*». Flere trekker frem at de har fått en del erfaring med bruk av digitale møter pga pandemien. Verdien av å møte folk man vanligvis ikke møter trekkes også fram av respondentene som et gode. En uttaler: «*Det blir aldri det samme som å møtes fysisk, men dette var en bra nr. 2. det var ekstremt effektivt. Bare å logge på så er man i gang*». Ingen av våre respondenter trekker frem at deltagelse digitalt ikke var en god metode. Noe uvant ved at noen aldri hadde vært på Zoom eller brukt Miro, men kommunen hadde tatt høyde for dette ved at alle kunne logge seg på i god tid før møte å teste ut om de kom inn. I tillegg var det mulig å ringe til ansatte som kunne veilede inn deltakerne. Ansvarlig prosessleder sørget også for å skape en god start når deltakere kom på ved å ønske velkommen, orienterer om hvordan det tekniske fungerte. Det var noen som slet med det tekniske, og dette ble fanget opp av en av de to ansatte som satt i beredskap for å bistå. Det ble videre lagt til rette for en god og inkluderende tone fra starten av.

Ved å lage et design som støttes som en synlig trinnvis prosess på Mirobrettet gjøres prosessen synlig og gir innsyn for alle deltakerne. Hvordan du skal bidra og hva du har bidratt med er synlig for alle gruppedeltakerne ved at gruppeleder deler Mirobrettet for gruppa. En av de sentrale demokratiske godene i rammeverket, innsikt og innsyn. Deltakerne trekker fram prosessledere og sekretærer var en vesentlig ressurs for å få dette til.

Opplæring av gruppeledere/prosessledere og sekretærer ble gitt på forhånd, både det tekniske og prosessene. I tillegg kommer et viktig poeng i at det var synliggjort hvilke underliggende verdsett som ble brukt gjennom det styrkebaserte perspektivet. Det innebærer en tilnærming som avviker fra det vi ofte gjør med å finne feil og mangler og reparere disse. Denne tilnærmingen og opptreden fra gruppeledere og sekretærer la til rette for at deltakerne gir tilbakemelding om at de opplevde prosessene som god, at alle kom til ordet. 98% av deltakerne ga uttrykk for at de hadde sagt ja til å delta igjen som gir oss en god indikasjon på at selve prosessen har ført til at deltakerne føler at de har opplevd dette som både nyttig og verdt å bruke 3 timer av kvelden på.

Effektiv prosessledelse har betydning for hvordan det oppnås gjensidig respekt i gruppen. Innbyggerne vil befinne seg i en prosess som er ukjent for mange (Smith, 2009). Deltakerne gir tilbakemelding på noen punkter det kan være greit å reflektere over. Det var to kommunalt

ansatte i de fleste grupper. De hadde i oppdrag å lede prosessen og være sekretærer, det var ikke sagt at de ikke kunne bidra i samtalene. En refleksjon som kom fram var at det var ønskelig at de også fikk anledning til å komme med sine meninger og innspill, og at det var et savn. Fra oppsummeringen og innspill fra prosessledere kommer det fram at mange hadde gruet seg veldig. De opplevde at det var nytt, og kombinasjonen over å mestre to nye digitale program, Zoom og Miro var krevende. Selv om alle hadde fått opplæring på forhånd var det flere som ba om gjennomgang en gang til med ansvarlig for prosessene. Kommunen bruker Teams som lyd/bilde verktøy så alle hadde kjennskap til dette på forhånd, men Zoom ble brukt på bakgrunn av dens funksjoner samt for å dele inn i grupper og den viser flere deltakere på skjermen samtidig. Når det gjelder Miro var det nytt for alle også prosjektledelsen, men dette verktøyet ble valgt etter å ha testet flere ulike muligheter. En annen tilbakemelding var at det var ønskelig at alle kunne skrive i Miro, som er fullt mulig og som var planen til noen dager før prosessen. Etter tilbakemeldinger fra gruppeledere var de redd for at dette ville bli kaotisk og ville også ekskludere deler av deltakerne som ikke er så datakyndige. Det ble gjort en rekruttering og opplæring av sekretærer på kort varsel. Det var derfor for oss ganske forbløffende å se hvor lett det digitale fungerte gjennom begge kvelder. Alle kom på, noen opplever noen problemer som var knyttet til nettverk, deltakerne var knyttet til der de satt og kapasitet, men det var bare noen få tilfeller. Når det var to prosessledere i hver gruppe, ble dette løst raskt.

Fra tilbakemeldingene fra deltakerne og våre observasjoner var nettopp betydningen av prosessledere og sekretærers måter og opptre på og lede prosessene en vesentlig suksessfaktor.

5.5 Barn og unges deltakelse i demokratiske prosesser

Det er økende fokus på å innlemme barn og unge i demokratiske prosesser. Ny kommunelov pålegger alle kommuner å opprette eget ungdomsråd fra 1.1.2020. Rådet skal sikre medvirkning med ungdom i saker som angår dem. Internasjonalt er barns rett til å delta i beslutningsprosesser anerkjent (Gal & Duramy, 2015). FNs Barnekonvensjon artikkel 12 viser spesielt til barns rett til å bli hørt i saker som angår dem. Denne økte fokus har ført til at barn og unge i større grad involveres i ulike prosesser. Men det er ikke helt uten komplikasjoner (Horgan, 2015). Barns medvirkning i beslutningsprosesser er kompleks og skjer med ulike formål, nivå på involvering og kontekst (Ibid). Horgan viser til at til tross for

et økende antall medvirkningsprosesser som søker å involvere barn og unge på ulike måter, er det mindre dokumentasjon for at barn og unges medvirkning har reell innflytelse på politikken og de politiske beslutningene. Gal og Duramy (2015) trekker fram noen behovet for lovgivning som sikrer barns deltagelse, betydningen av å fremme barns deltagelse hos ansatte, utfordringene ved skifte fra å være mer symbolsk medvirkning til reell medvirkning, behovet for å håndtere forventninger og understreker deltagelse som en relasjonell prosess.

Kommunens politikere har et sterkt fokus på å sikre at ungdom deltok i prosessen.

Kommuneplanutvalget (25.1.21) gikk så langt som å be rådmannen om å legge til rette for at det ble gjennomført medvirkning med ungdom til tross for en stram tidslinje i planarbeidet, da opprinnelig medvirkningsprosess måtte avlyses på grunn av nye smittevernregler i kommunen. Ofte kommer barn og unges medvirkning for sent i prosessen og blir bedt om å komme med innspill til eksisterende planer (Horgan, 2015). I denne prosessen er barn og unge trukket inn helt i starten av prosessen, riktignok med en stram tidslinje. Nå må det bemerkes at begge kommuner har med sine tidligere kommuneplaner som grunnlag for nye felles kommuneplan for Nye Tønsberg kommune, slik at helt blanke ark var det ikke. Men så tidlig som det er mulig i ny kommune. Politikernes tydelige fokus på å trekke med ungdom gjorde at administrasjonen designet en prosess som kunne gjennomføres innenfor de rammer som var mulig. Deirdre Horgan sin forskning fra barn og unges medvirkning og innflytelse i Irland viser at det er viktig å ha et fokus på hvem som deltar og en miks av alder. Deltakelsen må designes slik at det legges til rette for metoder som er aldersadekvate, i et miljø som er barnevennlig. Videre understrekes betydningen av at barns innspill kommuniserer til politikerne, men også at barn og unge møter politikere direkte i dialoger. Det trekkes fram at et styrkebasert fokus er spesielt godt egnet til denne type prosesser. Det vil også være betydningsfullt om ungdom er med fra start av ved å være med på å formulere de problemstillinger som tas opp. Til slutt så trekker Horgan fram betydningen av at innspill blir synlig i konkrete endringer eller tiltak.

Det ble designet en prosess som fikk navnet Fotostory. Alle skolene i kommunen fikk anledning til å delta. Det deltok 10 av 14 skoler med hele klasser fra 6 år til 20 år. Til sammen ca 400 elever. Elevene fikk samme informasjon som ved de digitale verkstedene, men i et mindre og mer tilpasset format. Prosessen var designet som en deltagende styrkebasert prosess hvor elevene ble bedt om å ta utgangspunkt i egne beste erfaringer dele dette med en annen elev for. Videre ble elevene satt sammen i grupper på 4 og 4 elever som på bakgrunn

av egne erfaringer kom med innspill til dialogene rundt de to temaene, Trygg oppvekst og Klima og miljøvennlig vekst og utvikling. Gruppene skulle komme med innspill via bilder og korte tekster som illustrerte hvordan de ønsket at det skulle være i 2033. Kommunen fikk inn over 350 bilder. De yngste elevene kom med tegninger, mens de eldre elevene brukte egne bilder eller bilder de fant på nettet som illustrasjoner.

Innspillene fra barn og unge har en høy kvalitet. De er i stor grad i overensstemmelse med innspillene som kom fra de «*voksne*», i tillegg så kommer det innspill som ikke var tenkt på før. Styrken i kommunens arbeide med planen var at dette som ble tatt inn i det pågående planarbeidet. Koblingen mellom innspill fra barn og unge og arbeidet med planen ble gjort løpende i planarbeidet da disse prosessene gikk parallelt. Betydningen av at barn og unge og politikere kan møtes ansikt til ansikt trekkes fram i litteraturen om barns medvirkning. I denne sammenhengen var ikke det mulig, på bakgrunn av at det forelå en løpende kobling mellom administrasjonens arbeidsgrupper og innspillene fra barn og unge, dette ble ivaretatt på en god måte.

Bruk av styrkebaserte prosesser har vi beskrevet tidligere, som en suksessfaktor ved at prosessene fungerer inkluderende og kvalifiserer deltakerne til å være likeverdige innspill-partnere. I forbindelse med medvirkningsprosesser med barn og unge trekkes styrkebaserte prosesser frem som en spesielt god måte å legge til rette for medvirkning for barn og unge på gode måter (Horgan, 2015).

Et siste moment vi vil se litt nærmere på er konteksten medvirkningen foregår i. Det trekkes fram betydningen av at medvirkning med barn og unge foregår i en setting hvor barna føler seg trygge (Ibid). Samarbeid med skoler legger spesielt godt til rette for dette. Elevene er i kjent kontekst og pedagogene vil være spesielt kvalifisert for å legge til rette for et nivå som er aldersadekvat. Det er også et viktig poeng at barn reelle partnere i en helhetlig prosess, blir slik at det er koblet opp mot det representative systemet. I denne formen for medvirkning når det foregår via skolen blir det ekstra viktig at lærere og andre profesjonelle er klar over sin rolle når det gjelder å formidle barnas stemme videre og legge til rette for medvirkning og deliberative dialoger (Gal & Duramy, 2015). Vår undersøkelse viser at Fotostory bidrar til å legge til rette for barn og unges medvirkning på en inkluderende måte og med den konteksten dette er skapt inn i må sees på som en god måte å legge til rette for medvirkning fra barn og unge på.

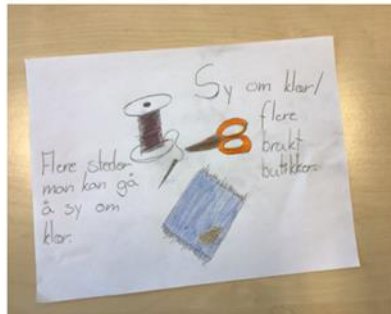
Noe av innspillene til barna som var med.



«Vi ønsker at parkeringen skal være litt nærmere byen så man kan gå eller sykle til byen»



FLERE BRUKTBUTIKK!!



5.6 Hvilken betydning har valgte design for resultat/outcome

I arbeidet med ny kommuneplan inviterte kommunen inn ulike aktører til å samskape mål og strategier i planen. Dette betraktes som en særskilt form for samskaping når innbyggere inviteres til prosesser som har som formål å bidra til politikkutvikling, planlegging og prioritering av ressurser i kommunen, co-governance eller samstyring (Sønderskov, 2019). Det er gjort flere forsøk på ulike former for samskaping av politikk med oppgaveutvalg/ad-hock utvalg med ulik politisk deltakelse, fagpersoner og innbyggere som nedsettes for å løse politiske utfordringer. Det begrunnes ut fra at komplekse samfunnsutfordringer løses ikke i homogene grupper, men ved å dra veksler på ulike aktører med ulik bakgrunn, kompetanse og erfaringer (Sørensen & Torfing, 2016). Co-governance kan brukes som et supplement til det representative byråkratiet og bidra til å styrke og utvikle demokratiet ved aktivt å trekke innbyggerne inn i prosesser og diskusjoner hvor formålet er å finne nye løsninger og utvikle tjenestetilbudet (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016). Det innebærer at formålet ikke bare er å legge til rette for en demokratisk prosess med det er også et ønske om at prosessene skal bidra til et resultat/outcome. Resultatet skal kunne bidra til merverdi for lokalsamfunnet. Hvis vi ser til litteraturen som omhandler Public Value, om å skape verdier som offentligheten ønsker eller verdsetter så omhandler det både hva som kommer ut av, men også hva som bringes inn (Sønderskov, 2019). Det vil dreie seg om mer enn enkelte innbyggers private interesse. Det handler om hva fellesskapet fremmer som ønsket resultat. I et slikt perspektiv blir betydningen av deliberative dialoger sentralt, hvor det etter en rådslagning danner grunnlag for felles verdier. Det innebærer at resultatet også går ut over en argumentasjon for at politikerne får et bedre beslutningsgrunnlag for vedtaksfatting.

Ved bred innbyggerinvolvering kan det danne grunnlag for forankring og tilslutning hos innbyggerne til de politiske vedtakene på bedre måter. I tillegg kan det bidra til å utvikle verdier og normer som understøtter og bidrar til dette.

De digitale verkstedene og Fotostory er de to prosessene som har gitt flest innspill og har hatt flest deltakere. Prosessdesignet legger til rette for innspill via deliberative dialoger i forhold til målsettinger og strategier, men prosessene bidrar også til innspill på tiltak.

Vi har sett på alle innspill som kom via kommunens hjemmeside. Denne prosessen skiller seg fra de andre ved at det er en enveis prosess og støtter ikke en samskapende prosess som de øvrige prosessene gjør. Det kom inn 42 innspill fordelt på 36 avsendere. Det var mulig å komme med innspill til alle seks satsingsområder i kommuneplanen, det var det ikke åpnet for i de andre prosessene som tok for seg tre satsingsområder. Innspillene er i mindre grad enn fra de digitale verkstedene og Fotostory overordna målsettinger. Innspill via hjemmesiden har hovedvekten på tiltak eller mål med påfølgende tiltak som er knyttet til et konkret område i kommunen eller er stedfestet konkret sted. Denne prosessen synes i mindre grad å støtte innspill som er av mer overordnet karakter som en målsetting i en kommuneplan vil ha. Den har også en tydelig vekt på lokal stedsforankring. Det er i tråd med annen forskning på nærdemokratiordninger hvor innbyggermedvirkning knyttet til mer lokale og konkrete saker er enklere å gjennomføre en overordna planer som blir mer abstrakte (Hanssen et.al, 2013). Med bakgrunn i det kan vi forstå det som designet i de øvrige prosessene gjør det mulig å legge til rette for demokratisk medvirkning på mål og strategier i en kommuneplan kontekst. Det innebærer også at når kommunen bruker åpne prosesser på sine nettsider må man være klar over formens svakheter i forhold til å generalisere denne type innspill.

Innspill fra de Digitale verkstedene og fra barn og unge har stort sammenfall i målsettinger. Vi vil trekke fram spesielt en utfordring. Metodikken som brukes er effektiv i den forstand at det kommer mange innspill. I prosessen som var brukt i Digitale verksted ble antall innspill på målsettinger redusert med ca. 50% som resultat av deliberasjon og en avstemning underveis i prosessen, men likevel er det over 200 målsettinger etter de to kveldene. Designet med barn og unge hadde lignende avstemning prosess, men antallet barn og unge som deltok ca. 400 i grupper på 4 deltakere ca. 100 grupper, gjør at det kom mange innspill. Utfordringen for kommunen var å få en oversikt på innspillene og gruppene disse. Det ble gjort ved å samle

lignende innspill i kategorier jmf. Vedlegg 1 og 2. På denne måten er det mulig å få en oversikt, og også en form for deduksjon som gir en profil på hvilke innspill som har flest «stemmer». Det vil trolig være behov for å se nærmere på dette for å sikre at materialet er håndterbart i omfang. Når det er sagt så viser det med all tydelighet at innbyggermedvirkning er mulig å få til også på mer overordnede planer med kvalifiserte innspill både fra barn, sårbare grupper og voksne.

5.7 Hvordan opplevde deltakerne prosessen?

Som vi har gjort rede for i denne oppgaven er det flere faktorer som forskning trekker fram som betydningsfulle for å utløse demokratiske goder eller forbedringer. Hvordan deltakere rekrutteres og inkluderes i prosessene. Hvordan det legges til rette for at deltakerne opplever at de kommer til ordet og føler at det de kommer med innspill på er verdsatt eller lyttet til. Hvordan det legges til rette for dialoger som er jevnbyrdige i forhold til makt. Hvordan det legges til rette for innsyn før, under og etter deltakelse prosesser. I hvilken grad deltakelsen er effektiv både for kommunen og for deltakerne. Og i hvilken grad du som innbygger faktisk får delta i beslutningene og/- eller har mulighet til å sette dagsorden. Hvordan det kobles opp mot det representative systemet (Smith, 2009; Elstub & Escobar, 2017; Fong, 2006; Sønderskov, 2019). Men hva sa deltakerne fra de digitale verkstedene om hvordan de opplevde å delta?

Alle deltakerne svarte på en spørreundersøkelse etter de to digitale verkstedene. Totalt 84 svarte (kommunens gruppeledere og sekretærer svarte ikke) På spørsmålet om de ville deltatt igjen svarer 98% at de kunne tenke seg å delta igjen. 59 % av deltakerne skalerer kvelden under ett til å være 10 på en skala fra 1-10. Til sammen 93% skalerer kvelden under ett til å være mellom 10 og 8. Med andre ord hadde deltakerne alt i alt et veldig godt inntrykk av den prosessen de hadde deltatt på, og de fleste ville gjerne være med igjen om de blir spurt. Vi ser også at undersøkelsen at de aller fleste opplever det som nyttig å delta på slike prosesser, så mange som 91% skårer 8 eller mer på dette spørsmålet.

Tidligere har vi trukket fram muligheten for deliberative dialoger som et demokratisk gode. På spørsmål om hvordan deltakerne opplevde at designet ga dem mulighet til å komme med innspill gir 60% av deltakerne gir topp skår for at det er lagt godt til rette for å komme med innspill. Mens 30% skårer 9 og 8. Det innebærer at 90% av deltakerne skårer 8 eller med på at

det er lagt godt til rette for å komme med innspill i løpet av kvelden. Fra intervjuene trekker deltakerne fram at det var en god måte å komme med innspill på. Alle kom til ordet. Når jeg ikke hadde noe å si så kunne jeg komme med egne innspill etter at jeg hadde hørt på hva de andre sier. Muligheten til å drøfte en sak og belyse den fra flere sider er formålet med denne formen for dialoger. Fra intervjuene kommer det fram: *bra samarbeid. Det ble skrudd ned så alle ble med. Vi stemte fram og alle var enige. I noen av gruppene kom det mange ting. Da ble det gruppert.*

Deltakerne trekker også fram at de opplevde at de hadde samme målsettinger. I prosessdesignet brakte hver deltaker inn sine erfaringer ved å dele historier om når ting fungerte godt f.eks. i forhold til helsefremmende stedsutvikling. Deltakerne delte så disse fortellingene og stemt fram hvilke innspill de ville formulere til målsettinger. Erfaringer fra denne type prosesser er at deltakerne oppdager at mange av de samme faktorene er verdifulle for mange, eller allmenngyldige. Dermed så er det ikke underlig at deltakerne trekker fram at det å komme til enighet var mindre krevende enn det de hadde sett for seg. *Målene, var noe likt, så det var ikke problemer. Ingen diskusjon. Etterpå satt jeg med tanken om det det ble lite idretten. Men det kan være ulike meninger og man må velge.* Dette kan man også se på som en del av en deliberasjon at man oppdager at det handler om å skape felles forståelse og ikke nødvendigvis å komme inn med en egen agenda for så å fremme denne. Denne type prosesser som baserer seg på generative spørsmål støtter på en særlig god måte denne type dialoger som grunnlag for undring, nysgjerrighet og lære av hverandre (Verhjeijen et.al 2020).

Våre observasjoner og innspill fra intervjuene og undersøkelsen etter hvert møte underbygger at det er mulig å lage design som legger til rette for dialoger og refleksjoner på digitale flater. Men det kreves eget design. Det er ikke bare å kopiere over møte til digitalt format.

Deltakerne trekker fram betydningen av det det er små grupper og at det var både gruppeleder/prosessledere og sekretær til stede bidro til at det var så vellykkede prosesser.

Det ble spurt om hvordan deltakerne opplevde egen mestring av det digitale verktøyet. 85% av deltakerne skårer egne digitale ferdigheter til å være mellom 8 og 10. Mens det er dette området som har noen skår på den nedre delen av skalaen hvor 3 % skårer det til å være mellom 4 og 3.

På spørsmål om deltakerne opplevde det som nyttig å delta i slike prosesser skårer 91% 8 eller mer på dette spørsmålet. Forskning viser at denne type deltagelse på mer abstrakt nivå som en kommuneplan er kan være vanskelig med å skape inkluderende prosesser (Monkerud & Klausen, 2020). Vi spør deltagerne om hvilke muligheter de ser for å bruke denne type verksteder i framtiden. *Vi har tatt et kvantesprang. Uansett hvor du bor, så kan alle bli med. Flott med digitalt.* En av deltakerne trekker frem at dette er et format som er spesielt godt egnet for ungdom, vi kommenterer da at det var få ungdom med. Tilbakemeldingen er at kommunen burde ha rekruttert via skolene. At mangel på ungdomsdeltakelse i de digitale verkstedene har med måten kommunene rekrutterte deltakerne på og ikke var ungdommenes mangel på interesse. Noe vi også fikk bekreftet i alle innspillene som kom via barn og unge medvirkningen i regi av skolene. *Det er viktig å ha ungdom med skal vi snakke om framtida, så må vi ha med ungdommene. Dette kan gjøres på ungdomsskolen de lærer om demokrati. Dette er samfunnsfag. Og da er det viktig å engasjere ungdom. Vi kunne gjort dette i fritimen på skolen, slik at mange får være med.*

Det denne type prosesser oppleves meningsfylt for innbyggerne er en vesentlig forutsetning for at det skal velge å engasjere seg. Det var mange som i de digitale verkstedene uttrykker at de opplevde det meningsfylt å delta. 92% skårer 8 eller mer på om de ser det som meningsfylt å være med på å lage mål i kommuneplanen. Men det er 72% som skårer 8 eller mer på at dere interesse for å sette seg inn i kommunale planer har økt. Det understreker betydningen av at innbyggere er villig både til å delta og sette seg inn i politikk og politikkutvikling når de inviteres inn til medvirkning som oppleves meningsfylt.

I forbindelse med utvikling av nærdemokratiet i kommunene er det et særlig fokus på å medvirkningstiltak som kan legge til rette for dette (Monkerud & Klausen, 2020). Samtidig som vi ser at prosessene vi har beskrevet her er nye former for demokratiske medvirkningsprosesser som ikke faller inn under de beskrivelsene som foreligger i litteraturen. ElStub & Escobar (2017) trekker nettopp fram at det er en rivende utvikling i ulike typer demokratiprosesser og det vil være et felt med ulike hybride løsninger. Spesielt på bakgrunn av at disse formene blir mellom det representative demokratiet, deltagende demokrati og deliberative demokrati. Med bakgrunn i utviklingen med å trekke innbyggere med inn til å samskape de ulike tjenestene i kommunen er det behov for å en dypere forståelse både av demokratiske innovasjoner, men også etter vår mening en dypere forståelse av betydningen av perspektiv man tar, måten man stiller fokusspørsmål på og hvordan det legges

til rette for relasjonelle prosesser. Vår forskning og tilbakemeldingene fra deltakerne viser at det er mulig å få til demokratisk digital samskaping som utløser demokratiske forbedringer. Dette åpner opp for nye muligheter spesielt for store kommuner med stort geografisk nedslagsfelt å legge til rette for nærmiljødemokrati på nye måter.

6 Konklusjon

Vi har sett på hvordan kriterier for demokratisk innovasjon ifølge typologien til Elstub & Escobar (2017) og rammeverket til Smith (2009) kan brukes til å evaluere de medvirkningsprosessene Tønsberg kommune har utviklet og gjennomført i forbindelse med samfunnsdelen i kommuneplanen. Ifølge Plan og Bygningsloven er kommunen pliktig til å legge til rette for medvirkning og spesielt et ansvar for å sørge for at utsatte grupper og ungdom høres. Det foreligger ingen plikt til å legge til rette for samskapingprosesser ala det kommunen i vår case har valgt å gjøre. Samtidig som kommunen har vedtatt en ordning for nærdemokrati som initierer at kommunen skal legge til rette for varierte former for innbyggerdialog og nærdemokratiutøvelse. Den mest vanlige formen for medvirkning er høringer og ulike typer folkemøter, mens folkemøter var ikke mulig å gjennomføre av smittevern hensyn. Det ble derfor designet 4 ulike prosesser med formål om å sikre bred medvirkning og samskaping om mål og strategier i kommuneplanen. Situasjonen gjorde det nødvendig å tenke nytt om hvordan det skulle være mulig å få til medvirkning med innbyggere. De fire ulike prosessene var ulike i hvem som deltok og hvordan medvirkningen var designet. Demokratilitteraturen viser til at det er ikke er et design som utløser alle demokratiske goder (Smith, 2009; Elstub & Escobar, 2017; Monkerud & Klausen, 2020; Fung, 2006). Det innebærer også at det er behov for å ha gode verktøy som kan bidra til å utvikle og designe gode demokratisk prosesser.

Rekruttering av deltakere og mobilisere innbyggere til deltakelse i denne typer prosesser er krevende. Forskning viser at om en prosess er åpen for alle innbyggere og godt markedsført er det nødvendigvis ikke ensbetydende med at et bredt spekter av innbyggere deltar. Tvert imot viser forskning at det i realiteten blir et skjevt utvalg da flere faktorer påvirker om du deltar som sosioøkonomisk bakgrunn alder og kjønn (Elstub & Escobar,2017; Smith, 2009; Monkerud & Klausen,2020) Argumentasjonen for å sikre bred deltakelse kan både begrunnes ut fra demokrati, myndiggjorte innbyggere som et gode i seg selv (Smith, 2009; Schooley 2012), men også ut fra behovet for nye former for governance (Fung, 2006). Direkte deltagelse fra innbyggerne vil ikke erstatte det representative demokratiet, men kommer i tillegg (Ibid). I tillegg til å legge til rette for demokratiske forbedringer så er innbyggerdeltakelse for kommune Norge også interessant i et utviklings og innovasjons øyemed. I denne konteksten vil det også være aktuelt å ha en god oversikt på hvem og på hvilken måte innbyggere inviteres inn i samskappingsprosesser. I et innovasjonsperspektiv er

nettopp heterogene grupper interessant som en ressurs (Sørensen & Torfing, 2012). Samtidig som dette også vil utfordre i forhold til at det kan være en smertegrense på hvor mye innbyggerne er villig til å sette av tiden til å delta i ulike prosesser (Sønderskov, 2019).

Hva fant vi når vi valuerte de gjennomførte prosessene med utgangspunkt i Elstub & Escobar sin modell for institusjonelt designvalg? Bruk av typologien kan fungere som verktøy til å lage nye metoder for medvirkning og som valuere gjennomførte medvirkningsprosesser i forhold til om de bidrar til demokratiske goder. Typologien tar høyde både for innovasjonsmuligheter ved å tydeliggjøre kobling til hybride løsninger. På den måten vil det kunne fungere som et nyttig dynamisk rammeverk i en nærdemokratisk kontekst.

Ser vi på Smith (2009) sin modell som han benevner som et rammeverk er denne mer prosessorientert og koblet til institusjon på mer overordnet nivå så finner vi at rammeverket kan fungere både som en sjekklister til design og som en måte å valuere i etterkant av medvirkningsprosesser. Rammeverket legger spesielt godt til rette for og kan være et grunnlag for utvikling av deltaker- og deliberativorienterte demokratiske prosesser. Som kanskje i særlig grad er nyttig i forhold til en dreining mot mer samskapende kommuner hvor både demokratiske verdier og innovasjons- og utviklingsmomentet skal ivaretas.

Betydningen av å bruke en styrkebasert perspektivet fører til at alle deltakere på en særlig måte blir kvalifisert via sin egen historie. Det styrkebaserte perspektivet og fasiliterte prosesser med en regi som sikrer alle stemmer blir hørt synes å være en særlig forutsetning for at designet fungerer godt. Denne formen evner på en særlig måte å kvalifisere deltakerne til å delta i deliberative dialoger. Bruk av historiefortelling hedrer alle deltakernes erfaringer på en anerkjennende måte som legger rette for et klima for dialog.

Gjennom å endre samtalene og god fasilitering finner vi at deltakerne inkluderes inn i samtalene på en måte som særlig legger til rette for demokratiske deliberative dialoger. Bruk av digitale flater til demokratiske prosesser i kommunen kan gjennomføres under forutsetning av at det legges til rette for å inkludere deltakerne både i forhold til rekruttering, og hvordan

prosessene støtter inkludering i prosessene. Det er fullt mulig å designe heldigitale deltagende prosesser med et bevisst valgt av bruk av teknologi som understøtter formålet og fasilistering som legger til rette for deltagelse i kombinasjoner mellom plenum og deltagelse i mindre grupper.

En av deltakerne oppsummerer det hele for oss på denne måten:

Skal man ha med folk, så må det være hyggelig å være med: Dette klarte de som hadde laget dette verkstedet. Man må ta vare på de som er med. Da må man ha en regi, så folk føler at de er med på noe som er viktig.

Referanser

- [Bråten, S. \(1996\). *Videoanalyser av spedbarnet i samspill bidrar til å opphevet et modellmonopol. I H.Holter & R.Kalleberg \(red.\) Kvalitative metoder i samfunnsforskning, 1996. Oslo: Ny rev. utg: Universitetsforlaget.*](#)
- [Elstub, S., & Escobar, O. \(2017, 04 10-12\). A Typology of Democratic Innovations. *Political Studies Association's Annual Conference.*](#)
- [Fung, A. \(2006, 11 9\). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public administration review, ss. 66-75.*](#)
- [Geissel, B., & Joas, M. \(2013\). *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* Tyskland: Barbara Budrich Verlag.](#)
- [Grieten, S., Lambrechts, F., Bouwen, R., Huybrechts, J., Fry, R. E., & Cooperrider, D. L. \(2017, 01\). Inquiring Into Appreciative Inquiry: A Conversation With David Cooperrider and Ronald Fry. *Journal of Management Inquiry.*](#)
- [Grønmo, S. \(2015\). *Samfunnsvitenskapelige Metoder.* Oslo: Fagbokforlaget.](#)
- [Hammer, S., & Høpner, J. \(2014\). *Meningsskabelse, organisering og ledelse.* Frederiksberg: Frederiksberg: Samfundslitteratur.](#)
- [Hanssen, G. S., Helgesen, M., & Vabo, S. I. \(2007\). *Politikk og demokrati : en innføring i stats- og kommunalkunnskap.* Oslo: Gyldendal akademisk.](#)
- [Hanssen, G. S., Klausen, J. E., & Winsvold, M. \(2013:4\). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden.* Oslo: NIBR.](#)
- [Hauger, B., Højland, T. G., & Kongsbak, H. \(2019\). *Organisasjoner som begeistrer.* Oslo: Kommuneforlaget.](#)
- [Jacobsen, D. I. \(2005\). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: HøyskoleforlagetAS.](#)
- [Kvale, S., & Brinkmann, S. \(2015\). *Det kvalitative forskningsintervju.* Oslo: Gyldendal akademiske.](#)
- [McNamee, S., & Hosking, D. M. \(2013\). *Research and Social Change.* Routledge.](#)
- [Midgaard, K. \(1996\). Mot en bedre organisert verden: Momenter til en teori om legitime og gode styreformer. *ARENA Center for European Studies, s. ARENA Working Paper 07/1996 .*](#)
- [Monkerud, L. C., & Klausen, J. E. \(2020\). *Fornyng og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing.* Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.](#)

- Morgan, D. L. (1993). *Successful Focus Groups*. Sage: Newbury Park.
- NIBR/Uni Rokkansenteret 2013. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: NIBR/Rokkansenteret.
- Nye Tønsberg kommune. (2017, 06 20). *Politisk plattform sammenslåing av Re og Tønsberg*. Hentet fra <https://www.tonsberg.kommune.no>:
[https://www.tonsberg.kommune.no/f/p1/i6588e187-90b0-498b-abf3-cf9d1403f5b2/politisk plattform re toensberg 20062017.pdf](https://www.tonsberg.kommune.no/f/p1/i6588e187-90b0-498b-abf3-cf9d1403f5b2/politisk_plattform_re_toensberg_20062017.pdf)
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press.
- Regjeringen.no. (2013-2014). *Prop. 95 S*. Hentet fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>
- Regjeringen.no. (2014-2015). *St.Meld.nr. 26*. Hentet fra www.regjeringen.no/
www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-2014-2015/id2409890>
- Regjeringen.no. (2016-2017). *Meld. St. 33*. Oslo: Regjeringen.no.
- Regjeringen.no. (2019-2020). *St.Meld. nr.30*. Hentet fra *En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse*: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Regjeringen.no. (u.d.). *St.Meld. nr.33 (2007-2008)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-33-2007-2008-/id517539/>
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse; Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetforlaget.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations; Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge : University Press.
- Sønderskov, M. (2019). *Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse: En propp for demokratisk innovasjon?* Innlandet: Høgskolen i Innlandet.
- Sørensen, E. (2017). Political innovations: innovations in political institutions, processes and outputs. *Public Management Review*, ss. 1-19.
- Tanggaard, P. (2016). *Prosesslederboka: Lær å lede gode prosesser og møter*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Telemarksforskning. (2019). *Innbyggerinvolvering og samskaping i kommunal sektor*. Bø: Telemarksforskning.

Torfiing, J., & Sørensen, E. (2019 9 (3)). Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Value Outcomes. .

Administrative Sciences, s. 51.

Torfiing, J., & Sørensen, E. (2019-01-02, vol.21). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, , ss. 1-11.

Torfiing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019, vol 51 (5)). Transforming the Public Sector Into Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Way Forward. *Administration & Society*, ss. 795-825.

Tønsberg kommune. (2019, 05). *Nærdemokratiordninger-kortversjonen*. Hentet fra

<https://www.tonsberg.kommune.no>:

[https://www.tonsberg.kommune.no/f/p1/i8791b1da-b276-4fc5-9f84-](https://www.tonsberg.kommune.no/f/p1/i8791b1da-b276-4fc5-9f84-717d6d49ba5b/nardemokratiordninger-kortversjon.pdf)

[717d6d49ba5b/nardemokratiordninger-kortversjon.pdf](https://www.tonsberg.kommune.no/f/p1/i8791b1da-b276-4fc5-9f84-717d6d49ba5b/nardemokratiordninger-kortversjon.pdf)

Verheijen, L., Tjepkema, S., & Kabalt, J. (2020). *Appreciative Inquire as a Daily Leadership*

Practice. Toas Institute Publications.

Vedlegg

Oversikt på tabeller og figurer

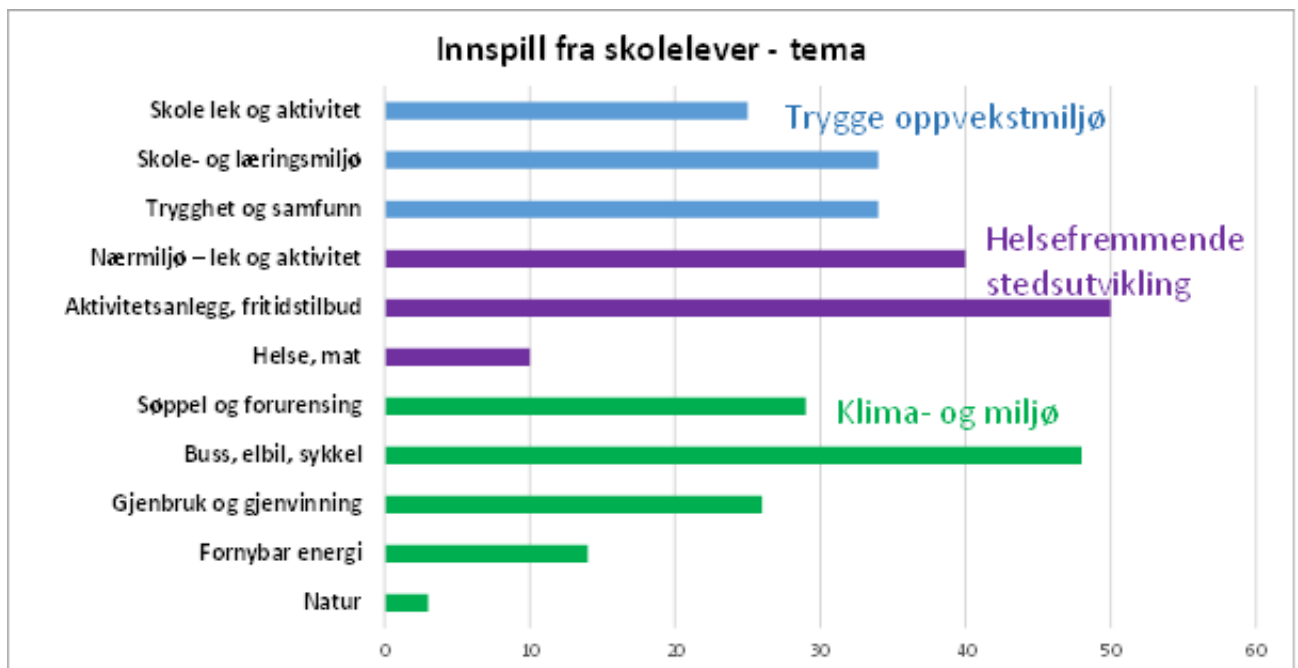
Kommuneplan utvalg

<https://www.tonsberg.kommune.no/innsyn.aspx?response=mote&moteid=252&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=439&>

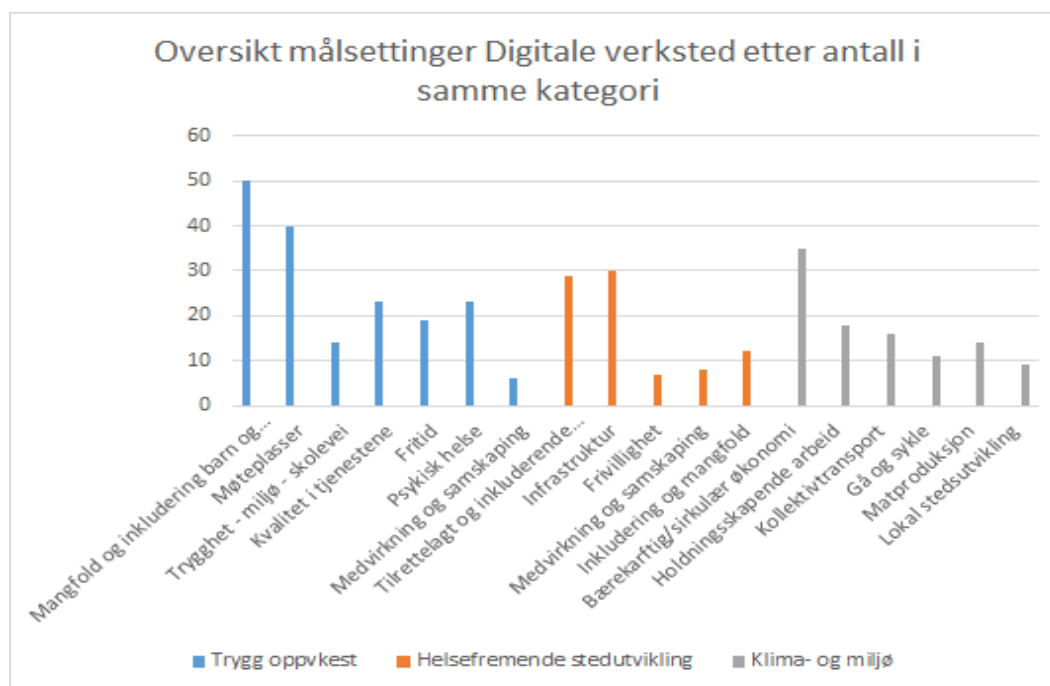
<https://nyetonsberg.kommunetv.no/>

https://www.tonsberg.kommune.no/_f/p1/i8d993ee2-3f85-416c-a0b5-04e9929bad80/kommuneplanens-samfunnsdel-oppsummering-innspill.pdf

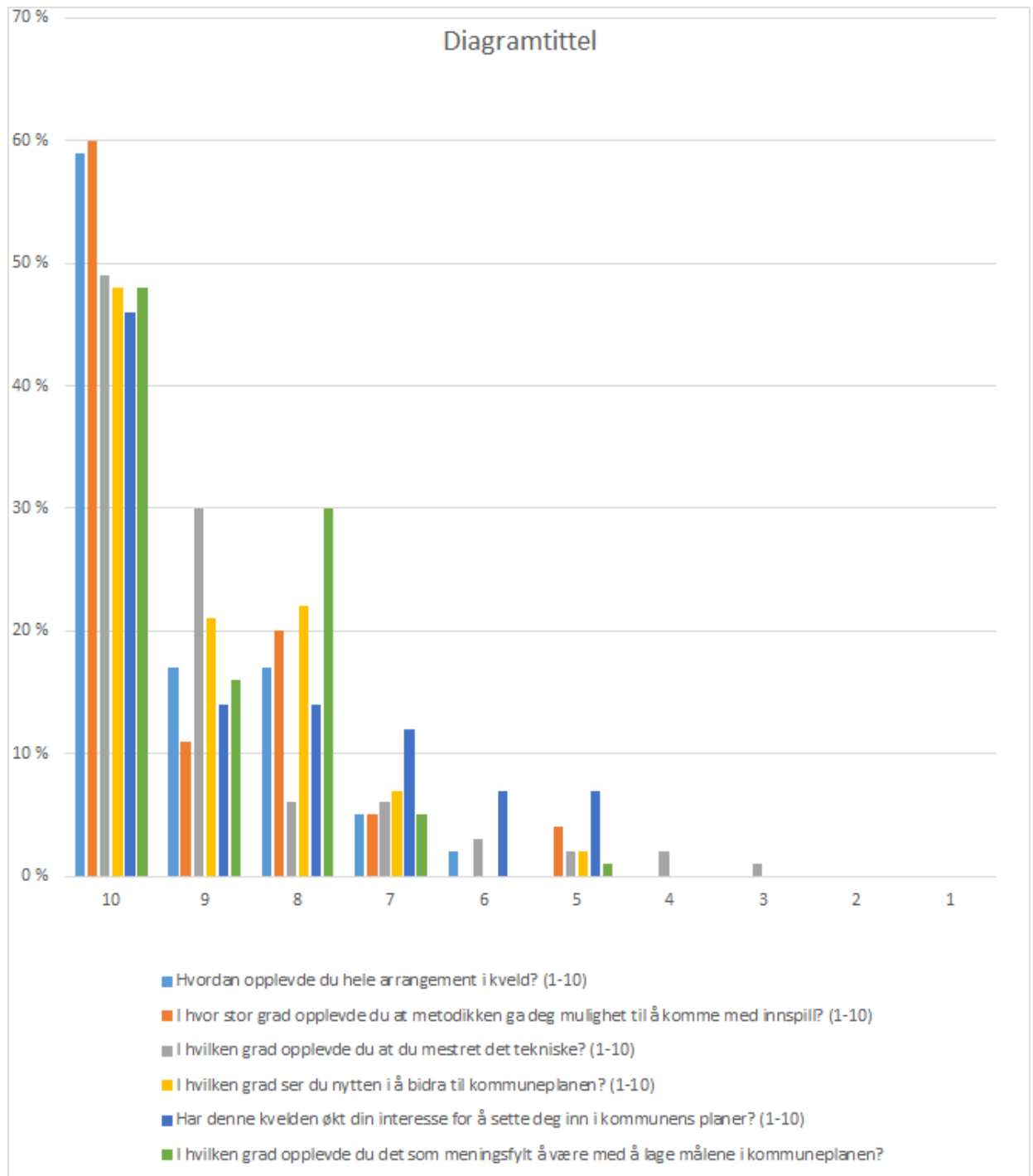
Vedlegg 1



Vedlegg 2



Vedlegg 3



Vedlegg 4

Utgangspunkt for vår analyse- kriterier for demokratisk innovasjon (Smiths Modell)

Demokratiske goder	Demokratiske innovasjoner skal bidra til
Inkludering/ inclusivens	Lik mulighet til deltagelse, bred åpen eller mindre tilgjengelig spesielle grupper eks rådsorganer. Ivaretar sårbare grupper.
Folkelig kontroll/popular control	<i>Indre kontroll</i> , deltakernes tro egen evne til å mestre prosessen eller verktøyet og troen på egen evne til å fremme egne synspunkter. <i>Ytre kontroll</i> - troen på om deltakernes forslag blir hørt og tatt hensyn til <i>Konstituert kontroll</i> - Gi reell innflytelse og myndighet til de som deltar i gitte prosess/kontekst.
Velfundert deltagelse/Considered judgement	Deliberasjon, mulighet til refleksjon og velfunderte dialoger som er meningsdannende og herredømmefrie.
Innsikt og innsyn/transparency	Legge til rette for aktivt medborgerskap og øke innsyn som fører til legitimitet og politisk støtte. Kan bla innebære at deltakere i prosessen får innsyn i etterkant av hva de har vært med på.
Institusjonelle goder	
Effektivitet/Efficiency	Tiltak som er effektive for både kommune og deltaker, men også bidra til mer treffsikre beslutninger og danner bedre grunnlag for tilslutning hos innbyggerne
Koblinger til det representative systemet og overførbarhet/ Transferability	Bidrar til å koble og utvikle dialoger mellom velgere og de folkevalgte og bidra til å overførbarhet i lignende situasjoner