

KAPITTEL 10

Loddet er kastet: Om bruken av innbyggerpaneler i lokalpolitikken

Sveinung Arnesen

NORCE Samfunn

Anne Lise Fimreite

Universitetet i Bergen

Jacob Aars

Universitetet i Bergen

Abstract: This chapter examines a citizens' panel (a 'mini-public') that took place in the municipality of Bergen in 2018. We begin by discussing mini-publics as innovative measures to increase participation in political systems. In the literature, the internal quality of the panels – who is recruited and included on the panel and how opinion formation is organized – is emphasized. How mini-publics affect the political/representative political system – the external quality of the panels – has not been studied as thoroughly, and is therefore the analytical starting point for our chapter. In the empirical part of the chapter, we present the panel in Bergen, how it was recruited and organized, and the recommendations it made to decision-makers in the municipality. We also explore how citizens in Bergen assess these sorts of innovative democratic measures. The chapter ends with a discussion of the mini-public's place in a representative democracy – are mini-publics supplements or alternatives?

Keywords: mini-publics, citizens' assemblies, innovative democratic measures, representative democracy

Sitering av denne artikkelen: Arnesen, S., Fimreite, A. L. & Aars, J. (2021). Loddet er kastet: Om bruken av innbyggerpaneler i lokalpolitikken. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 10, s. 253–283). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch10>

Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Dette kapitlet handler om såkalte mini-publics, som på norsk omtales som innbyggerhøringer eller innbyggerpaneler. Slike demokratiltak presenteres – både i forskningslitteraturen og i den politiske diskursen – som et supplement, men også noen ganger som et alternativ til valgkanalen (van Reybrouck, 2014). De mest kjente og anerkjente innbyggerhøringene internasjonalt har vært avholdt på nasjonalt plan (Farrell et al., 2019). Vi finner også slike tiltak i lokalpolitikken i mange land (Flinders, 2014; Curato & Böker, 2016; Niessen, 2019). Her skal vi se nærmere på erfaringene fra en slik lokal høring som ble arrangert i Bergen kommune våren 2018 (Arnesen et al., 2018).

Innbyggerhøringer er, som flere andre former for demokratiltak, fundert i internasjonal forskningslitteratur som hevder at stadig færre innbyggere føler seg ivaretatt i og av etablerte politiske systemer (Dalton, 2004; Norris, 2011). Mange opplever at politikkerne ikke makter å levere gode og akseptable løsninger i store, kompliserte og viktige saker som klimakrisen, samfunnssikkerhetsspørsmål og migrasjon. På lokalt plan trekkes ubesluttomhet og stadige politiske omkamper om mer nære forhold som lokalisering, infrastruktur og tjenestetilbud frem som demotiverende for deltakelse (Flinders, 2014; Levi & Stoker, 2000; Boulianne, 2018). Forskningen som ligger til grunn for observasjonene og påstandene, er i hovedsak gjort i andre land og systemer enn vårt, men også hos oss uttrykker noen nå bekymring for denne typen opplevelser og vurderinger. Bekymringene er særlig knyttet til hva utviklingen kan ha å si for legitimitet og tillit til – og oppslutning om – demokratiets institusjoner (Arnesen et al., 2019; Dahlberg et al., 2015).

Valgkanalen er den av de etablerte demokratiske institusjonene som mest åpenbart utfordres her. Alternative og supplerende måter å involvere og skape medvirkning på er derfor et viktig tema i både politiske og faglige diskurser (Boulianne, 2018; Flinders et al., 2016; Fung, 2003; van Reybrouck, 2014). «Mini-publics» er altså én type demokratiltak som har vært prøvd ut i relativt stor skala i så vel USA og Australia som i Europa (Dahl, 1989; Fishkin, 1995, 2018; Fung, 2003; Goodin & Dryzek, 2008). Noen slike tiltak er relativt høyt politisk profilert. Det gjelder blant annet nasjonale innbyggerhøringer – «citizens' assemblies» – som

jevnlig avholdes i Skottland og Irland. I disse høringene møtes (fysisk og nå også digitalt) hundre tilfeldig utvalgte innbyggere for å diskutere blant annet nasjonal uavhengighet, tilknytning til EU, selvbestemt abort, endringer i grunnloven, valgordninger og familiepolitikk. Diskusjonene leder frem til omforente anbefalinger som oversendes beslutningstakere (Farrell et al., 2019). Den amerikanske statsviteren James Fishkin utviklet imidlertid allerede i 1980-årene et forskningsbasert konsept, *Deliberative Opinion Polls™*, som i stor grad er bygd over samme lest som dagens irske og skotske innbyggerhøringer (Fishkin, 1991). Tilfeldig uttrukne innbyggere møtes, får informasjon om en bestemt sak, diskuterer den og kommer med en felles anbefaling om hvordan saken bør håndteres, som så oversendes beslutningstakerne. Innbyggerhøringer etter Fishkins opplegg har vært testet ut i store deler av den demokratiske verden de siste 25 årene, blant annet i våre naboland Danmark (Hansen & Andersen, 2002) og Finland (Setälä, 2017). Mot slutten av 1990-årene ble det også holdt noen få innbyggerhøringer i Norge, en i Nordland fylkeskommune (som omhandlet miljø saker) og en i Kongsberg kommune (som omhandlet samferdsel) (Aars & Offerdal, 2000).

I dette kapitlet skal vi se nærmere på et nyere forsøk med innbyggerpanel i en norsk kommune, det såkalte *Byborgerpanelet* som ble avholdt i Bergen i april 2018 (Arnesen et al., 2018). Vi skal se på gjennomføringen av panelet, og på hvilken betydning anbefalingene fra panelet hadde i saken om gjeninnføring av politiske bydelsstyrer, som det var panelets oppdrag å diskutere. Vi vil også rette oppmerksomheten mot hvilken plass denne typen demokratiltak kan ha i vårt representative politiske system. Før vi går inn på empirien, vil vi knytte noen teoretiske refleksjoner til bruken av innbyggerhøringer i denne typen systemer.

Demokratiltak og det representative demokratiet

Begrunnelsen for å etablere og ta i bruk innbyggerhøringer er mange, men økt politisk engasjement og styrket meningsutveksling, først og fremst innbyggerne imellom, er blant målsettingene som oftest nevnes

(Fung, 2003; Goodin & Dryzek, 2006; Boulianne, 2018). Mangfoldet er stort når det gjelder utforming av innbyggerpaneler. Ifølge Goodin og Dryzek (2008, s. 220) er det kun to ufravikelige krav: Panelene må være små nok til at meningsutveksling og deliberasjon kan foregå, og store nok til å ivareta (noe) representativitet. Representativitet oppnås oftest gjennom en eller annen form for tilfeldig uttrekk eller utvelgelse (Niessen, 2019), men det finnes også eksempler på paneler basert på selvseleksjon og andre former for påmelding (Fung, 2003). Når panelene avholdes, brukes ulike måter å få frem deltakernes meninger og samle inn deres synspunkter på. Fokusgrupper, meningsmålinger og eksperimenter er hyppig brukt. Sakstypene panelene tar opp, varierer. Noen er innrettet mot overordnede og store temaer som grunnlovsendringer og valgordninger, andre er opptatt av nære saker og forhold som veitraseer, nedleggelse av institusjoner, lokale planprosesser og regional og lokal styringsstruktur (Boulianne, 2018; Niessen, 2019). Det varierer når i en beslutningsprosess panelene aktiveres og involveres. Det varierer også om de brukes til policyformulering og rådgivning eller har reell beslutningsmyndighet (Fung, 2003; Niessen, 2019). Alle disse forholdene antar man i litteraturen at påvirker panelene og har noe å si for hvordan de fungerer. Forholdene er derfor viktige, men ikke uttømmende når det gjelder litteraturen omtaler som panelenes *indre kvalitet*, skal identifiseres (Fung, 2003). I mye av litteraturen knyttes for eksempel indre kvalitet i mindre grad til sakstype og funksjon eller rolle, og mer til hvordan det rekrutteres til panelet, og til hvem som gjennom det blir inkludert. Hvordan det legges til rette for meningsutveksling, og hvordan meningsdanning foregår i panelet, anses også som viktig når indre kvalitet skal identifiseres (Goodin & Dryzak, 2008).

Selv om det er noe uenighet og også metodiske utfordringer knyttet til å kategorisere hva som er et panel med høy indre kvalitet (Niessen, 2019), mangler det ikke på antakelser i litteraturen om hvordan panelets utforming kan tenkes å påvirke så vel beslutningstakernes vurdering av paneler som de anbefalingene som fremkommer. Antakelser knyttet til hvordan politikere og andre i systemet velger å ta anbefalinger videre til beslutninger, ser vi også ofte (Fung, 2003; Niessen, 2019). Stort sett går antakelsene i retning av at paneler med høy indre kvalitet vil påvirke

politiske beslutninger i tråd med panelets anbefalinger. Dermed vil slike paneler også ha det litteraturen omtaler som høy *ekstern kvalitet* (Fung, 2003).

Empiriske erfaringer viser imidlertid at hvordan panelers anbefalinger påvirker systemets beslutninger, ikke alene er avhengig av trekk som antas å heve den indre kvaliteten, som høy representativitet og god diskusjonskultur. Hvordan panelet knyttes til det politiske systemet – da i vid forstand som beslutningstakere, politiske institusjoner og velgere/innbyggere – er også av stor betydning (Curato & Böker, 2016; Felicetti et al., 2015; Niessen, 2019). Nærmest uavhengig av hvilken funksjon panelene er tiltenkt, og hvilke saker de behandler (Goodin & Dryzek, 2006, 2008), trekker nyere forskning frem som viktig at panelet aksepteres av det politiske systemet (Niessen, 2019). Størrelse og representativitet kan da tenkes å bety noe. Åpenhet omkring panelene har også vist seg å være av betydning. Likevel er det ett forhold som trekkes frem som essensielt: nok kapasitet på mottakersiden til å inkludere panelenes anbefalinger i pågående prosesser. Etter at de hadde studert fire paneler på ulike kontinenter, konkluderte Curato og Böker (2016) med at innbyggerpaneler faktisk kan ha potensielt uheldige konsekvenser for et politisk system, men også for den videre demokratiske konteksten i et samfunn, dersom aksept og kapasitet mangler slik at samspillet mellom panel og system fungerer dårlig. Å utvikle paneler og det politiske systemet sammen og i gjensidighet fremheves derfor av forfatterne i denne studien som avgjørende for ekstern kvalitet.

En nylig gjennomført studie av et innbyggerpanel i en belgisk region støtter opp under denne konklusjonen (Niessen, 2019). Tema for panelet var lokale klimatilpasningstiltak. Det var regionens folkevalgte som selv tok initiativ til panelet. Til tross for dette viser studien at det var langt fra alle folkevalgte som vurderte innspillene som kom fra panelet, som velkomne og relevante (Niessen, 2019). En av innvendingene politikerne hadde, var at paneldeltakerne ikke var i stand til å overskue det komplekse i politiske beslutningssituasjoner. Det var også mange politikere som oppfattet at det mandatet de hadde som folkevalgt, gjorde at de var hevet over denne typen «litt tilfeldige» innspill. Det var imidlertid også politikere som var opptatt av at panelet knyttet innbyggere og systemet

nærmere, nettopp fordi deltakerne måtte sette seg inn i og vurdere de samme (komplekse) forholdene som politikerne må. Noen politikere vektla dessuten at nye løsninger på aktuelle utfordringer kan komme som resultat av diskusjoner i slike paneler. Uavhengig av hvilke konkrete oppfatninger og vurderinger politikerne hadde av panelet, konkluderte derfor forskerne i studien med at «the use of mini-publics does not leave traditional representative institutions unaffected as it prompts them to think about the place that citizen deliberation should take in the political system» (Niessen, 2019, s. 481).

Det er denne *plassen* – samspillet mellom byborgerpanelet og det representative politiske systemet i Bergen – vi vier oppmerksomhet i dette kapitlet. Samspillet mellom panelet og systemet vil vi i tråd med diskusjonen over knytte til tre forhold:

- a) *Rekrutteringen* til panelet og gjennom det *inkludering* av ulike grupper.
- b) *Meningsutvekslingen og meningsdanningen* i panelet som leder frem til anbefalinger.
- c) *Konsekvensene* anbefalingene fra panelet hadde.

De to første forholdene vil hjelpe oss til å kunne si noe om byborgerpanelets indre kvalitet, mens det siste forholdet vil bidra til forståelsen av dets eksterne kvalitet.

Konkret vil vi identifisere rekruttering og inkludering ved å se på ulike gruppers representasjon i panelet. Rekrutteringsmekanismen som ble brukt, og hvem som møtte opp til panelet, er viktig her. Vi vil videre se på saken panelet skulle mene noe om, og opplegget for meningsdanning og meningsutveksling som ble fulgt frem til panelet avga sine anbefalinger. For å si noe om mulige konsekvenser av panelet vil vi se nærmere på anbefalingene som faktisk ble gitt, men vi vil først og fremst legge vekt på hvordan disse ble mottatt av det politiske systemet i kommunen. Til slutt vil vi se på hvordan innbyggerne i kommunen og i hele landet vurderer innbyggerpaneler generelt som deltakelsesform. Samlet vil disse forholdene gjøre oss i stand til å si noe om innbyggerpanelets mulige plass i det representative politiske systemet. Casen vår er Bergen kommune, men de

bergenske erfaringene vil trolig kunne fungere som et læringsgrunnlag også for andre kommuner.

Byborgerpanelet 2018¹

Bakgrunn og opprettelse

Byborgerpanelet ble en realitet som følge av arbeidet til et byrådsoppnevnt utvalg med mandat til å se på nærdemokratiet i Bergen (Nærdemokratiutvalget, 2017). Utvalget, som arbeidet våren 2017, var organisatorisk uavhengig av kommunen og sammensatt av forskere, tidligere lokalpolitikere, mediefolk og representanter for frivilligheten i byen – både den organiserte og den uorganiserte. Et panel basert på tilfeldig uttrekk blant innbyggerne i kommunen var ett av utvalgets forslag for å øke lokal deltakelse og medvirkning. Forslaget vakte interesse i byens politiske miljø, og i september 2017 fattet bystyret vedtak om et forsøk med innbyggerpanel. Bystyret bestemte samtidig at panelet skulle brukes for å få konkrete innspill i saken om innføring av politiske bydelsstyrer i kommunen fra 2020 (byrådssak 245/17 og bystyresak 231/17).

Bergen kommune har siden 1970-årene hatt ulike former for bydelsorganisering – både politisk og administrativt. Fra 2011 ble ordningen med politiske bydelsutvalg avskaffet. I samarbeidsplattformen til partiene som utgjorde byrådet i perioden 2015–2019, sto det imidlertid at gjeninnføring av slike utvalg skulle vurderes. Bydeler var derfor også et viktig tema i Nærdemokratiutvalgets arbeid (Nærdemokratiutvalget, 2017).

Byborgerpanelet, som det ble kalt, ble organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune, Universitetet i Bergen og NORCE og ble gjennomført i slutten av april 2018.²

-
- 1 Dette delkapitlet bygger frem til avsnittet «Konsekvenser» i stor grad på rapporten *Bergen byborgerpanel*, skrevet av Sveinung Arnesen, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars og overlevert til Bergen kommune i juni 2018 som et ledd i kommunens forsøk med byborgerpanel. Den opprinnelige rapporten, overlevert til kommunen, kan leses her: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/991763/Bergen-byborgerpanel>
 - 2 Alle forfatterne av dette kapitlet var involvert i Nærdemokratiutvalget, i kontakten mellom forskningsmiljøene og kommunen i utviklingen av panelet, i gjennomføringen av panelet og i tilbakerapporteringen til kommunen (jf. Arnesen et al., 2018). I ettertid samarbeider vi med Bergen kommune om innovasjonsprosjektet DEMOVATE. Initiativet til prosjektet er en direkte følge av bystyrebehandlingen av Byborgerpanelets anbefalinger høsten 2018. DEMOVATE er

Rekruttering og inkludering

Bystyrets bestilling var at panelet skulle avholdes som en fysisk samling med inntil hundre tilfeldig uttrukne personer over 18 år. For å kunne oppfylle denne bestillingen foretok folkeregisteret et tilfeldig uttrekk av tusen personer med bostedsadresse i Bergen. Fra denne basen ble 430 invitasjonsbrev sendt ut i posten – også her ble tilfeldighetsprinsippet lagt til grunn. Med utgangspunkt i utfordringer knyttet til rekruttering rapportert fra utenlandske paneler (bl.a. Flinders et al., 2016; Boulianne, 2018) besluttet kommunen at deltakerne i panelet skulle honoreres som om de var medlemmer i «ordinære politiske utvalg». Honoraret ble satt til 2000 kroner for oppmøte. Dette var eneste form for kompensasjon som ble gitt, noe det ble gjort oppmerksom på i invitasjonsbrevet. Påmelding til panelet skjedde enten ved telefonisk henvendelse til kommunen eller via internett. Både telefonnummer og nettsadresse var oppgitt i invitasjonsbrevet.

De som ble invitert til Byborgerpanelet, representerte et tverrsnitt av innbyggerne i Bergen, i og med at alle over 18 år hadde like stor sannsynlighet for å bli trukket ut, uavhengig av hvor lenge de har bodd i kommunen, kjønn, alder eller andre forhold. Tabell 10.1 viser at rundt 20 prosent svarte positivt på invitasjonen. Tabellen viser også et relativt lite frafall fra dem som var påmeldt, til dem som møtte opp. 78 deltakere tok del i panelet, en fremmøteprosent på rundt 90. Gjennomsnittlig alder synker med åtte år når vi sammenlikner dem som ble invitert, med dem som faktisk deltok. Et annet moment som fremgår av tabell 10.1, er forskjellen i deltakelse mellom kvinner og menn. Kjønnsbalansen er om lag lik blant inviterte, men gapet mellom menn og kvinner øker til 14 prosentpoeng når vi ser på dem som faktisk deltok. Dette siste er motsatt av det vi oftest ser i utenlandske paneler (Flinders et al., 2016). Også i norske besluttede organer på lokalt plan, som kommunestyre og formannskap, er kvinner underrepresentert. Når det gjelder valgdeltakelsen, er det derimot nå kun i de eldre aldersgruppene menn deltar mer enn kvinner (Christensen & Arnesen, 2013, s. 62).

finansiert av Norges forskningsråds satsing FORKOMMUNE. Prosjektet skal teste ut innbyggerpaneler i bredere skala i Bergen kommune. Surveyen til Bergens befolkning om synspunkt på innbyggerpaneler, som presenteres i dette kapitlet, er en del av dette prosjektet.

Tabell 10.1. Oversikt over inviterte og deltakende i Byborgerpanelet

	Invitert	Invitert, takket ja	Invitert, takket ja og møtt opp
Antall	433	87	78
Andel av inviterte	100 %	20 %	18 %
Kjønnsbalanse	49 % menn 51 % kvinner	42 % menn 58 % kvinner*	43 % menn 57 % kvinner*
Gjennomsnittlig alder	48 år	40 år**	40 år**

*Forskjellene mellom andelen kvinner og menn som ble invitert, og som takket ja, er ikke statistisk signifikant (t-verdier på t-tester er lik henholdsvis 1,3 og 0,98 for gruppen som takket ja, og for gruppen som også møtte opp).

**Aldersforskjellene mellom dem som ble invitert, og dem som takket ja, er statistisk signifikant (t-verdier på t-tester er lik 3,8 både for gruppen som takket ja og for gruppen som også møtte opp).

Deltakelse i panelet i Bergen er basert på tilfeldig utvalg, og muligheten for selvseleksjon er derfor mindre enn i deltakelskanaler der innbyggerne inviteres åpent, for eksempel folkemøter. Til tross for en slik rekrutteringsmekanisme peker altså de to variablene som er kjent i dette materialet, kjønn og alder, mot en skjevhet sammenliknet med populasjonen blant dem som valgte å delta i panelet. Vel å merke er forskjellen for kjønn ikke statistisk signifikant, noe vi tilskriver det forholdsvis lave antallet deltakere. Aldersforskjellen mellom dem som ble invitert og dem som deltok, er statistisk signifikant. Skal innbyggerpaneler fungere som et tiltak som kan øke legitimiteten for og tilliten til det demokratiske systemet, viser internasjonal forskning at de må være for alle, og ikke kun representere en ny kanal for dem som allerede har mange (Goodin & Dryzek, 2006; Lafont, 2015). Vi mangler data som kan si noe mer utfyllende om kjennetegn ved dem som deltok. Erfaringene fra andre land viser likevel at dem vi kan kalle underrepresenterte grupper, er underrepresentert også når det gjelder faktisk deltakelse i innbyggerpaneler (Lafont, 2015; Jacquet, 2017). En studie fra Belgia hvor de som har valgt ikke å delta, er intervjuet, viser at begrunnelsene for å la være å delta strekker seg fra det helt private, som redsel for offentlige møter og et ønske om å verne om den private sfære, til familieforhold, tidsklemme, politisk fremmedgjøring og manglende tillit til denne typen tiltak (Jacquet, 2017). Disse faktorene vet vi ingenting om for panelet i Bergen.

Andre mer praktiske forhold hadde imidlertid også sitt å si for hvordan panelet i Bergen fungerte med tanke på å inkludere deltakere. Undersøkelsene ble gjennomført ved bruk av digitale verktøy. Deltakerne var

kjent med denne framgangsmåten i forkant, men kompetansen var like fullt ulik blant dem som møtte opp. Informasjon og spørreskjema var dessuten utformet kun på norsk, og det ble stilt krav til leseferdigheter. Et annet forhold som i forkant kan ha påvirket viljen og muligheten til å delta, er den fysiske tilgjengeligheten til lokalet på universitetets campus i Bergen sentrum der panelet ble holdt.

Forhold rundt rekrutteringen sammen med de praktiske sidene presentert her, gir grunnlag for å antyde at inkluderingsiden ved Byborgerpanelet i Bergen møtte på utfordringer av både forutsett og uforutsett karakter under avviklingen.

Meningsutveksling og meningsdanning

Opplegget for Byborgerpanelet i Bergen tok utgangspunkt i erfaringer fra andre paneler og la opp til et opplegg med tre hovedbolker:

- 1) informasjon om saksfeltet
- 2) panelets arbeid med saksfeltet
- 3) anbefalinger fra paneldeltakerne

Deltakerne fikk lite informasjon om den konkrete saken i forkant. De fikk kun vite temaet i invitasjonsbrevet. I starten av samlingen ble informasjon om Nærdemokratiutvalgets arbeid og om bydelsreformen lagt frem. Informasjonen ble i hovedsak gitt av forskerne som var involvert i panelet. Manusene som ble brukt i presentasjonene, finnes i vedlegg 1 og 2.

Med utgangspunkt i byrådets forslag til videre arbeid med reformen (Byrådssak 245/17) ble fire dimensjoner ved bydelsorganisering presentert for panelet:

- a) Hvor mange bydeler skal kommunen ha?
- b) Hvilke oppgaver skal bydelene ta seg av?
- c) I hvor stor grad skal bydelene selv bestemme hva pengene de får overført, skal brukes til?
- d) Hvordan skal representantene til bydelsstyrene rekrutteres?

I tråd med erfaringene fra paneler i andre land, som har behandlet organisatoriske og strukturelle forhold (Flinders et.al., 2016), var redegjørelsen for dimensjonene gjort nokså konkret. Det ble også understreket for deltakerne at situasjonen de skulle forholde seg til, var *at* bydelsstyrer skulle gjeninnføres, og at det de skulle ta stilling til var hvordan de da ønsker at dette skulle organiseres.

Av tidsmessige og økonomiske årsaker ble opplegget i Byborgerpanelet gjennomført svært kompakt med en varighet på totalt to timer. Begrunnelsen var en antakelse om at det vil være lettere å rekruttere folk til et totimersopplegg, enn til et panel som strekker seg over en eller flere dager. Det kompakte opplegget gjorde at informasjonen som ble gitt, av noen kan ha blitt oppfattet som summarisk og overflattisk. Det var i liten grad rom for å presentere alternative sider ved bydelsorganiseringen, eller å slippe til innledere med ulike synspunkter når det gjaldt både nærdemokratitiltak og bydeler.

Etter informasjonsdelen begynte panelets arbeid med saksfeltet. Dette startet med at paneldeltakerne skulle svare på en digital undersøkelse om hvilke bydeler eller hvilken bydelstype de foretrakk. Det var satt av tjue minutter til dette. Deltakerne ble her presentert for ulike påstander der de fire omtalte dimensjonene ble kombinert på ulike måter. Undersøkelsen var utformet som et såkalt *conjoint-eksperiment* (Hainmueller et al., 2015; Hainmueller et al., 2014). Dette innebar at paneldeltakerne ble presentert for to ulike typer bydeler (bydelspar) som de skulle ta stilling til. Spørsmålet var: «Hvilken av de to foretrekker du?» Bydelene de ble presentert for, varierte hver gang tilfeldig langs de fire dimensjonene *antall, handlingsrommet, oppgaver og rekruttering*. Hver deltaker ble bedt om å sammenlikne ti bydelspar før gruppediskusjonen.

Etter at undersøkelsen var gjennomført, ble deltakerne delt inn i mindre grupper (med seks til åtte deltakere) for å diskutere de fire dimensjonene ved bydelene nærmere. Gruppeinndelingen var tilfeldig. Gruppene møttes fysisk i dedikerte rom, og diskusjonene foregikk muntlig. Forskerne var innom alle gruppene i startfasen for å se til at diskusjon kom i gang. Før deltakerne gikk til gruppene, ble det lagt vekt på viktigheten av å ta opp alle fire dimensjoner og svaralternativer i diskusjonene. Det var ikke gitt tillatelse fra personvernmyndighetene til å observere

gruppediskusjonene systematisk. Det var heller ingen rapportering tilbake til plenum fra gruppene. I opplegget var det satt av tretti minutter til gruppediskusjon. I allokeringen av tid i forkant var det et argument at panelet besto av folk som aldri hadde sett hverandre før, og at tematikken var ny og også relativt abstrakt for mange av dem. Samtalene i gruppene fløt svært lett, og det var mye diskusjon i alle gruppene. Mange av deltakerne meldte også spontant tilbake at de hadde ønsket mer tid i gruppene.

Etter gruppediskusjonen ble deltakerne igjen samlet og bedt om å gjennomføre den digitale undersøkelsen en gang til. Igjen var det satt av tjue minutter til dette. Etter diskusjonen ble deltakerne på nytt bedt om å sammenlikne ti bydelspar. Samlet gir alle deltakernes svar over 3000 valg av hvilke bydeler som foretrekkes, og hvilke som ikke foretrekkes, gitt egenskapene til de to bydelstypene som sammenliknes.

Figur 10.1 viser resultatene fra undersøkelsene. Til venstre i figuren er de fire dimensjonene (*antall, handlingsrom, oppgaver, rekruttering*) med verdier presentert. De tre kolonnene i figuren (*før deliberasjon, etter deliberasjon og forskjell mellom før og etter*) viser resultatene fra svarene deltakerne har gitt i første og andre undersøkelse. De stiplede linjene viser til referansepunktet for hver dimensjon. «8 bydeler» er referansepunktet for antall, «lite» er referansepunktet for handlingsrom, «alle oppgaver kommunen har i dag» er referansepunkt for oppgaver, og «direktevalg» er referansepunkt for rekruttering. Referansepunktene har til felles at de ligger på den stiplede linjen, altså på null.

Kolonnen som viser resultatene etter gruppediskusjonen, viser at deltakerne i Byborgerpanelet i gjennomsnitt foretrekker åtte bydeler fremfor 47 bydeler. Kontrollert for hvordan bydelene ser ut på de andre dimensjonene, er det omtrent 27 prosentpoeng mindre sannsynlighet for at de velger en bydelsorganisering med 47 bydeler fremfor en med åtte. Deltakerne foretrakk store bydeler også før gruppediskusjonen (−18 prosentpoeng), men altså i enda større grad etter at de hadde diskutert bydelsorganisering med andre deltakere. Gruppediskusjonen har med andre ord ført til en negativ endring for alternativet med 47 bydeler (om lag 8 prosentpoeng endring i negativ retning). For de tre andre dimensjonene førte ikke gruppediskusjonen til signifikante endringer. Et generelt trekk er likevel

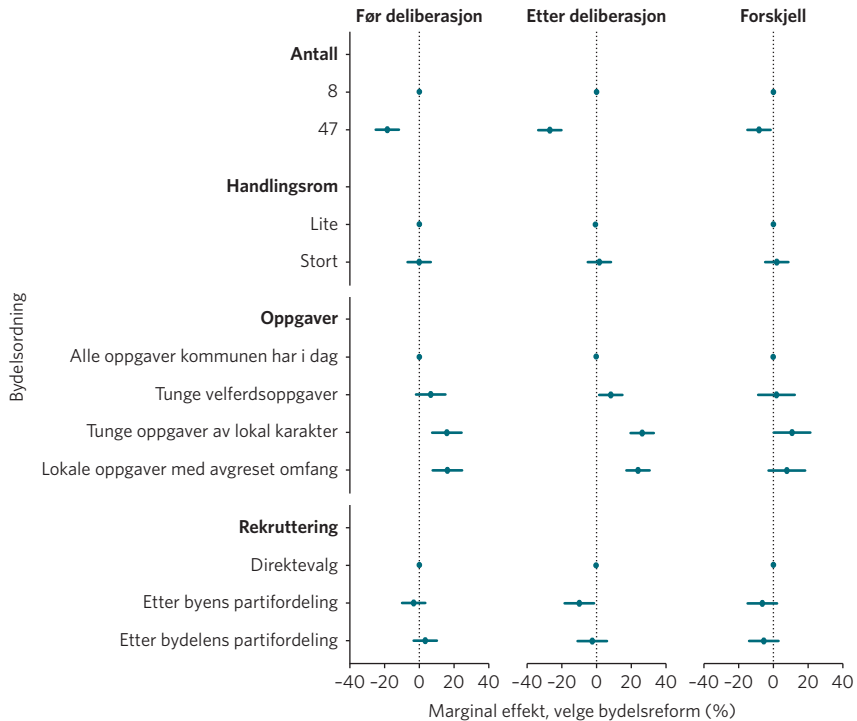
at deltakerne etter gruppediskusjonen hadde klarere oppfatninger om hvilke bydeler de ønsket.

Deltakerne ser for seg kommunen som den sentrale aktøren, også om man skulle velge å innføre bydeler. De vil at bydelene skal ta seg av oppgaver av mer lokal karakter. Disse kan dreie seg om kultur og fritidsaktiviteter, enkle byggesaker, park og idrettsanlegg, lokale trafikksaker og kollektivtilbud som berører bydelen. Deltakerne ønsker i liten grad en bydelsmodell der de politiske representantene pekes ut basert på partifordelingen i bystyret. De vil heller ha direkte valg, eller at representantene pekes ut med bakgrunn i valgresultatet i bydelen.³

Deltakerne endret altså noe syn på størrelsen på bydeler etter gruppediskusjonen – i favør av store bydeler. Når det gjaldt de tre andre dimensjonene, var det kun små endringer i synspunkter etter gruppesamtalene. Resultatene kan skyldes at den første undersøkelsen gir uttrykk for en spontan reaksjon på noe som for mange er ukjent stoff, mens den andre undersøkelsen (muligens) er uttrykk for et noe mer gjennomtenkt syn. Men forskjellene kan også være med på å si noe om og hvordan samtalene i gruppene kan ha påvirket deltakernes vurderinger av påstandene. Den knappe tiden satt av til diskusjon kan da være en av årsakene til at det kun er den første dimensjonen som ble presentert – bydelenes størrelse – som viste signifikant endring fra undersøkelsen før og etter gruppesamtalene. Det kan også være slik at deltakerne hadde klarere syn på de tre siste forholdene før gruppesamtalen, og at meningsutvekslingen her ikke påvirket synspunktene. I og med at vi ikke har systematiske observasjonsdata fra gruppene, er det likevel svært vanskelig å ha noen klar formening om hvorfor en dimensjon endres her, og ikke de tre andre.

Byborgerpanelet var bygd opp rundt en velprøvd innramming med informasjon om saksfelt og eget arbeid med saksfeltet (undersøkelse, diskusjon og undersøkelse) som ledet frem til anbefalinger. Til tross for det velprøvde i dette hadde opplegget svakheter med tanke på meningsdanning og meningsutveksling. Det mest opplagte er den korte tiden panelet

3 Resultatene må tolkes i lys av situasjonen deltakerne er satt i, hvor de blir bedt om å velge en av to bydeler som varierer langs de forhåndsdefinerte dimensjonene. Vi tar forbehold om at resultatene potensielt kunne ha sett annerledes ut om vi hadde inkludert flere eller færre enn de fire dimensjonene deltakerne ble presentert for (se Abramson et al. [2019] for utdypende diskusjon om hvordan det eksperimentelle designet kan påvirke svarene man får).



Figur 10.1. Resultater fra Byborgerpanelet om hvilken type bydeler de foretrekker dersom bydeler skulle bli innført i Bergen kommune

pågikk. Deltakerne mottok mye ny informasjon som de ble bedt om å mene noe om umiddelbart. Det var også satt av kort tid til diskusjon av temaene i grupper, før de igjen skulle mene noe. Det var heller ikke satt av tid til felles diskusjon eller tilbakerapportering fra gruppene. Deltakerne hadde kun mulighet til å forholde seg til det som var tatt opp og diskutert i egen gruppe.

Konsekvenser

Anbefalinger

Selv om Byborgerpanelet viste seg å ha visse utfordringer knyttet til det vi i teoridelen har omtalt som indre kvalitet når det gjelder så vel rekruttering og inkludering som opplegg for meningsutveksling og meningsdanning, kom panelet frem til helt konkrete anbefalinger til kommunen om hva som bør vektlegges i den fremtidige bydelsstrukturen.

Undersøkelsene paneldeltakerne svarte på (en før og en etter gruppesamtalen), resulterte i om lag 3000 valg av foretrukne sider ved bydelene. Analysene av disse valgene leder frem til det som ble Byborgerpanelets anbefaling til byens politiske beslutningstakere. Panelet anbefalte en bydelorganisering med få og store bydeler som tar seg av lokale oppgaver knyttet til bydelen. Paneldeltakerne ønsket videre at bydelens politiske organer skal gjenspeile bydelens politiske preferanser slik de kommer til uttrykk i valgresultatet. Men de mente også at det er viktig med et sterkt og overordnet kommunenivå, selv om bydelene får mer innflytelse. Anbefalingene fra panelet ble samlet i en rapport som var ført i pennen av de involverte forskerne, og som ble oversendt byrådet tidlig i juni 2018 (Arnesen et al., 2018). Kommunens politikere fikk her nokså klare synspunkter på hvilken retning bydelorganiseringen burde ta. I det følgende skal vi se nærmere på disse anbefalingenes skjebne i møte med det politiske systemet, og vi vil særlig vektlegge hvordan rapporten ble brukt i byrådets innstillinger.

Det representative systemet – beslutningstakerne

Byrådet la i oktober 2018 frem en sak for bystyret om bydeler og fremtidig bydelorganisering (byrådssak 235/18) og i mai 2019 en sak med nærmere utdyping av bydelenes mandat og fullmakter (byrådssak 144/19). Byrådet innstilte i den første saken på at Bergen i fremtiden skulle ha en bydelsordning med sju til åtte bydeler. Det fremgår også at de politiske bydelstyrene bør ha søkelys på lokal samfunnsutvikling, verdiskaping, særpreg og identitet. Byrådet vektlegger at bydelstyrene skal være folkevalgte organer. Bydelspolitikere er blant annet tiltenkt rollen som ombud for bydelen sin. Videre trekkes det i saksforelegget frem et tydelig demokratiargument knyttet til bydelstyrene som skoler i politisk arbeid for yngre politikere. Denne innretningen gjør ifølge byrådet at det må delegeres oppgaver med reelle fullmakter til bydelene. I saken som ble lagt frem våren 2019, presenterte byrådet en lang liste med aktuelle saker og oppgaver som kan overføres til bydelene. Byrådet peker videre på at den negativt avgrensede parlamentarismen som styringssystemet i Bergen er basert på, åpner for at bydelene selv kan finne frem til nye oppgaver. Ingen av de to sakene går nærmere inn på hvordan bydelstyrene skal rekrutteres.

Saksforelegget fra oktober 2018 (sak 235/18) har et eget kapittel viet Byborgerpanelet, hvor panelets anbefalinger, slik de kommer frem i den oversendte rapporten fra juni 2018, blir grundig presentert og diskutert. Byrådets eget forslag til fremtidig bydelsorganisering, slik det er gjengitt i avsnittet over, er i stor grad i tråd med anbefalingene fra Byborgerpanelet, noe som gjelder både antall bydeler, oppgaver som kan løses av bydelene og bydelenes handlingsrom. Dette sammenfallet er ikke oppsiktsvekkende. Panelet fikk ikke fritt velge hva det skulle mene noe om. Dimensjonene og spørsmålene panelet tok stilling til, var utformet i samråd mellom forskerne og kommunens representanter og tok utgangspunkt i tidligere saker og saksutredninger om bydelsorganisering. Like fullt fikk politikerne disse anbefalingene fra panelet etter at deltakerne hadde tatt stilling til kontrasterende påstander om utformingen av bydelene, basert på tidligere erfaringer med ordningen i kommunen. Hvor viktig panelets anbefalinger har vært for det standpunktet byrådet landet på, er vanskelig å si med de dataene vi har tilgjengelig, men byrådet sier følgende i sin innstilling i oktober 2018: «I denne saken er byborgerpanelets vurderinger og råd innarbeidet i byrådets saksutredning, som følge av bystyrets vedtak om nettopp dette» (jf. bystyrets vedtak 27. september 2017 i bystyresak 231/17).

Sitatet gir grunnlag for å slå fast at panelets råd– i alle fall ikke formelt – ble neglisjert av det politiske systemet.

Et forsøk som politikerne selv har tatt initiativ til, kan man anta at det er relativt lett for dem og andre i systemet å vie oppmerksomhet og ta hensyn til. Erfaringene fra Belgia, gjengitt i Niessens studie fra 2019 og presentert i teoriavsnittet, viser likevel at dette kan by på problemer. Vi har ikke detaljerte data om hvordan politikere i Bergen mottok og vurderte rådene fra Byborgerpanelet, ut over det som fremkom i saksforeleggene. Det vi kan lese der, indikerer likevel at anbefalingene ble vektlagt, i alle fall i den forberedende fasen av saken. Det er dog viktig her å påpeke at ut over innsatsen knyttet til å avvikle selve panelet, som krevde både ressurser og administrativ støtte, krevde det lite dedikert kapasitet i kommunen å få disse anbefalingene frem til politisk behandling. Rapporten fra panelet ble levert til avtalt tidsfrist, og rammene rundt anbefalingene var avklart med kommunen i forkant.

De representative systemet – institusjonene

Vi har så langt sett på hvordan det politiske systemet i Bergen kommune har håndtert de konkrete anbefalingene fra panelet, og på hvordan de valgte å ta disse videre. Intensjonen med å gjennomføre et forsøk med innbyggerpanel i Bergen var, ved siden av råd og anbefalinger i den konkrete saken, nettopp å finne ut noe om *hvilke råd* denne typen paneler faktisk kan gi, og hvilke institusjonelle aktører som skal involveres. Store og prinsipielt viktige utfordringer for Bergen kommune avgjøres i bystyret. I parlamentarisk styrte Bergen kommune er saksutredningene fra byrådet viktige premisser for bystyrets avgjørelser. Et viktig prinsipielt spørsmål som har betydning nettopp for systemets kapasitet med tanke på innbyggerpaneler, er derfor *hvem* paneler i en slik styringsmodell skal gi råd til – bystyret eller byrådet? I saken fra oktober 2018 (235/18) tar byrådet et klart prinsipielt standpunkt om innbyggerpanelets status når det gjelder dette, og mener at panelet først og fremst er en kanal for bystyret i dets beslutningsprosess. Borgerskjønnet versus fagkompetansen har en viktig plass i denne vurderingen.

Når kommunen inviterer borgerne til å komme med råd og synspunkter på en konkret problemstilling, er det i utgangspunktet den samme type skjønnsvurdering en ønsker å få tilgang på, som det skjønn borgerne i valg utøver når de avgir stemme. Kommunen etterspør ikke fagkompetanse og spesifikk kunnskap knyttet til den aktuelle problemstilling. I byrådets arbeid for å sikre at saker til folkevalgte organ er forsvarlig utredet, har en i større grad behov for spesifikk kunnskap og fagkompetanse. Bruk av et byborgerpanel for å ta rede på innbyggernes vurderinger knyttet til et konkret tema, kan bidra til å gi økt legitimitet til vår demokratiske styreform (byrådssak 235/18).

Dette forsøket på grensdragning kan tolkes som en invitasjon fra byrådets side til å gi borgerpaneler en plass i kommunens styringsstruktur gjennom å avklare utfordringer bruken av denne typen tiltak vil kunne avstedkomme i den representative institusjonelle strukturen. At byrådet går så prinsipielt til verks her, kan også ses på som uttrykk for en vilje til å gi innbyggerpaneler en potensielt langsiktig betydning i systemet. Uten å gå altfor langt i vår tolkning er det rimelig å hevde at Byborgerpanelet kan virke å ha satt visse spor, slik Niessen (2019) predikerer at

denne typen tiltak vil gjøre i et representativt system – nokså uavhengig av hvordan panelets anbefalinger blir brukt.

Anbefalingene og erfaringene fra Byborgerpanelet 2018 kan dermed sies å ha blitt tatt hensyn til på tre måter i og av det representative politiske systemet i kommunen. For det første vises det aktivt til anbefalingene fra panelet i behandlingen av saken om bydelsorganisering. Innstillingen fra byrådet samsvarer i relativt stor grad med anbefalingene fra paneldeltakerne, og bystyrets vedtak følger dette. For det andre viser kommunen gjennom en refleksjon om innbyggerpanels rolle i det politiske systemet at det er utviklet en bevissthet rundt denne rollen blant sentrale beslutningstakere. For det tredje viser kommunen gjennom initiativ til et nytt innovasjonsprosjekt om utvikling av innbyggerpanel som bystyresaken i oktober 2018 munnet ut i, en form for forpliktelse til å prøve ut hvordan denne typen demokratiltak kan inkorporeres i kommunens beslutningsgrunnlag også i fremtiden.

Det representative systemet – innbyggerne

Det siste elementet som litteraturen peker på som avgjørende for hvordan innbyggerpaneler fungerer i det representative systemet, er hvordan innbyggere som ikke er involvert i paneler, oppfatter denne typen tiltak. Litteraturen om innbyggerpaneler legger vekt på at alle har samme mulighet for å bli trukket ut, og at panelene derfor kan ha en oppdragende demokratisk rolle (van Reybrouck, 2014). Paneler kan imidlertid også oppfattes som ekskluderende av dem som ikke trekkes ut. Noen forfattere omtaler til og med paneldeltakere – panelister – som en mulig ny politisk elite (bl.a. Lafont, 2015). For å avdekke hvordan innbyggerpaneler ala Byborgerpanelet oppfattes mer allment av innbyggerne i Bergen, ble det tidlig i 2020 gjennomført en survey til et representativt utvalg i kommunen der denne typen tiltak var ett av temaene (Arnesen & Instebo, 2020).

Undersøkelsen inkluderte to surveyeksperimenter der respondentene ble spurt om

- 1) egen vilje til deltakelse i byborgerpaneler.
- 2) i hvor stor grad de mener politikerne skal ta hensyn til et byborgerpanels anbefalinger.

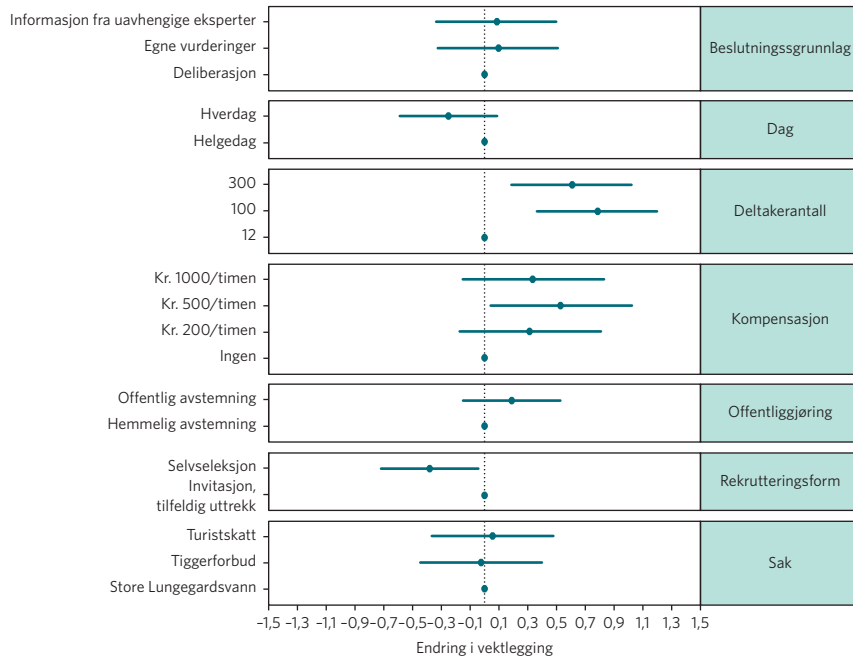
Gitt temaet i dette kapitlet skal vi se nærmere på eksperiment nummer to. Dette eksperimentet knytter innbyggerpanel til system gjennom å vektlegge om og i hvilken grad innbyggerne mener råd og anbefalinger fra paneler bør tas hensyn til av politikerne. Overordnet kan vi si at dette eksperimentet handler om panelets legitimitet (for nærmere detaljer om utforming av eksperimentet, se vedlegg 3).

Sammen med spørsmålet om i hvor stor grad respondentene mente politikerne skulle ta hensyn til panelets råd, ble de presentert for informasjon om antall deltakere i panelet, rekrutteringsform, størrelse på kompensasjon for deltakelse i panelet, hvilke beslutningsgrunnlag panelet hadde, og i hvilken grad avstemninger i panelene burde offentliggjøres. I tråd med logikken i et surveyeksperiment varierte informasjonen om disse forholdene som ble presentert for respondentene. Respondentene ble også presentert for tre lokale saker som kunne være aktuelle for et mulig panel i Bergen. Resultatene fra eksperimentet er presentert i figur 10.2.

Våren 2020 gjorde vi en oppfølgingsstudie i Norsk medborgerpanel med et liknende eksperimentelt design. Den viktigste forskjellen er at utvalget da representerer populasjonen i hele Norge, i stedet for kun i Bergen. Fordi sakene som var relevante i Bergen, ikke nødvendigvis er relevante i alle andre norske kommuner, utelot vi å presentere hvilke saker som var oppe til debatt. I stedet tok vi inn en dimensjon som opplyste om hvor lenge arrangementet ville vare. For øvrig var eksperimentet likt satt opp. Figur 10.3 viser resultatene fra dette eksperimentet.

Begge figurene tolkes slik at positive verdier på den horisontale akse («endring i vektlegging») viser til en gjennomsnittlig økning i hvor mye vekt respondentene mener at borgerpanelet skal ha i den politiske prosessen. Økningen er relativ til den satte referansekategorien, som per definisjon ligger på null, altså på den stiplede linjen. Referansekategorien endrer seg for hver dimensjon: For dimensjonen «beslutningsgrunnlag» er referansekategorien «deliberasjon», for dimensjonen «dag» er referansekategorien «helgedag», og så videre. For at endringen skal være signifikant, må konfidensintervallene – de horisontale strekene over de svarte punktene – ikke krysse den stiplede linjen.

Både figur 10.2 og figur 10.3 viser at respondentene mener at råd fra et borgerpanel med et tresifret antall deltakere skal vektlegges mer enn et

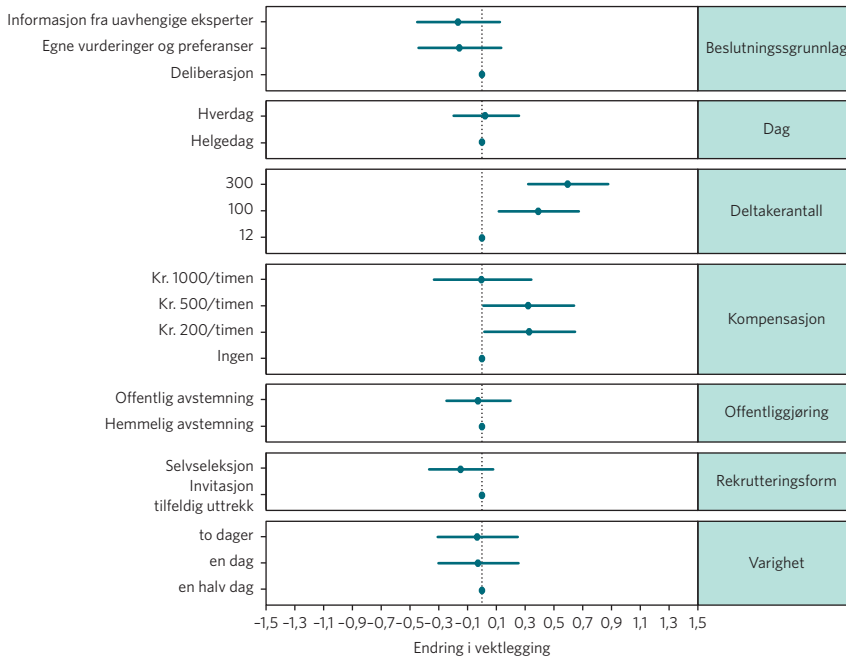


Figur 10.2. Innbyggerne (Bergen) vurdering av i hvor stor grad politikerne skal vektlegge anbefalinger fra innbyggerpaneler

Spørsmål: «På en skala fra 0 til 10, der 0 betyr at resultatet ikke skal vektlegges i det hele tatt, og 10 betyr at resultatet skal følges uansett, hvor mye mener du resultatet fra borgerpanelet skal vektlegges når politikerne skal fatte den endelige beslutningen i saken?»

råd fra et panel bestående av tolv personer. Også tilfeldig uttrekk er viktig for om respondentene mener at panelets vurderinger skal vektlegges av politikerne. I eksperimentet fra Bergen er det signifikant forskjell på et panel bestående av deltakere som har invitert seg selv, versus et panel med deltakere som er blitt trukket ut tilfeldig til å motta invitasjon. Tendensen er den samme i oppfølgingseksperimentet, selv om forskjellen der i seg selv ikke er statistisk signifikant.

Disse resultatene kan peke i retning av at respondentene er opptatt av at innbyggerpaneler skal være representative for innbyggernes syn på om de skal vektlegges. Funnene her er helt i tråd med Goodin og Dryzeks (2008) og Niessens (2019) krav, omtalt i teoridelen til hvordan paneler skal utformes. De må være store nok til at noe representativitet kan ivaretas, og de må være tilfeldig uttrukket. Offentliggjøring av panelets diskusjoner og avstemning er også noe vi finner igjen i den internasjonale litteraturen (bl.a. Fishkin, 1991) som avgjørende for hvordan de vurderes. Skal



Figur 10.3. Innbyggerne (Norge) vurdering av i hvor stor grad politikerne skal vektlegge anbefalinger fra innbyggerpaneler

Spørsmål: «På en skala fra 0 til 10, der 0 betyr at resultatet ikke skal vektlegges i det hele tatt, og 10 betyr at resultatet skal følges uansett, hvor mye mener du resultatet fra borgerpanelet skal vektlegges når politikerne skal fatte den endelige beslutningen i saken?»

panelene fungerer med tanke på en videre demokratisk kontekst – og som skoler i demokrati ved å være noe innbyggerne er oppmerksom på at de selv kan bli valgt ut til å delta i – må de være kjent. Det er også et poeng her at åpenhet åpner for og muliggjør mer meningsutveksling, ikke bare innad i panelet, men også mellom innbyggere som ikke er trukket ut til å delta. Den tilslutningen til åpenhet rundt paneler som eksperimentet i Bergen viser, er altså helt i tråd med intensjonene med den typen demokratiltak som ble presentert innledningsvis.

Et av de viktigste funnene her er den gjennomgående vurderingen av at denne typen demokratiltak må ha en viss størrelse med hensyn til antall deltakere. Mekanismen som ligger bak, er trolig, som vi har diskutert over, at deltakerne må oppfattes å være representative for befolkningen. Når antallet deltakere er så lavt som tolv – som er en reell størrelse, for eksempel brukt i det van Reybrouck (2014) omtaler som borgerjuryer – vil ikke deltakerne kunne gjenspeile mangfoldet av innbyggernes bakgrunn med

tanke på blant annet kjønn, alder, geografisk bosted, utdanningsnivå og politisk ståsted. Sjansen for at utvalget representerer befolkningen langs slike dimensjoner øker i takt med antall deltakere. Det at respondentene mener at utvalg som blir invitert ved tilfeldig uttrekk, skal tillegges mer politisk innflytelse enn utvalg som består av deltakere som har meldt seg selv, støtter opp under hypotesen om at folk mener paneler som gjenspeiler befolkningen, skal ha mer innflytelse. De som inviterer seg selv til denne typen arrangementer, har som regel mye høyere interesse for sakene som presenteres, kanskje også egeninteresser i den eller de konkrete sakene som skal opp til diskusjon. Det er mer sannsynlig at deltakere som takker ja til å delta etter at de er blitt invitert via tilfeldig uttrekk, ligger nærmere «folkemeningen», selv om man også i denne prosessen opplever avskalling gjennom at noen takker ja og andre takker nei til å delta.

Innbyggerpanel – alternativ eller supplement?

I dette kapitlet har vi sett på et nytt tiltak for å fremme deltakelse i Bergen kommune – et innbyggerpanel. Vi har også sett på samspillet mellom dette panelet og det politiske systemet i kommunen. Gjennom kartlegging av inkludering, rekruttering, meningsdanning og meningsutveksling har vi sett at panelet møtte på utfordringer, men vi har også sett at det kom frem til ganske klare anbefalinger til kommunens beslutningstakere om fremtidig bydelsorganisering, som var den saken panelet var satt til å mene noe om (Arnesen et al., 2018). Panelet hadde slik sett konsekvenser for det politiske systemet. På kort sikt ble råd og anbefalinger brukt i kommunens beslutningsprosess. På lengre sikt er det startet debatter om og vurderinger av hvordan tiltak som innbyggerpaneler kan innlemmes i den politiske strukturen fremover. Vi har videre sett at innbyggerne stiller visse krav til hvordan denne typen paneler skal være utformet dersom politikerne skal legge panelets råd til grunn for beslutninger.

Vi startet kapitlet med å introdusere innbyggerhøringer som et supplement til valgkanalen, et supplement som av enkelte også blir fremmet som et mulig alternativ (van Reybrouck, 2014). Vi skal avslutte kapitlet med å se litt nærmere på innbyggerpanelets mulige rolle i det representative demokratiet.

I et representativt demokrati er politikerne valgt for å fatte beslutninger for å ivareta samfunnets fellesinteresser. De folkevalgte er ansvarlig overfor innbyggerne for de vedtakene som fattes. Dette er et ansvar som utkreves gjennom valg hvert fjerde år. For å kunne fatte gode beslutninger må de folkevalgte sette seg inn i aktuelle utfordringer. Folkestyrets institusjoner – både politiske og administrative – har en rolle for å muliggjøre det. Men for å fatte gode beslutninger er det også viktig for de folkevalgte å ha kunnskap om hva befolkningen generelt mener, og om hva de som berøres direkte, mener. Det finnes mange inntak til å skaffe slik informasjon og sikre medvirkning (Klausen et al., 2013). Ordningen med innbyggerpaneler er i den sammenheng i Norge et relativt nytt og ennå ganske uprøvd tiltak for å lytte til folket. Erfaringene fra andre land viser at slike paneler *kan* fungere som supplement til de representative politiske institusjonene ved å gi innbyggerne en kanal for aktiv deltakelse i politisk arbeid. Vi har her vist at i sammenheng med Byborgerpanelet i Bergen, som ble gjennomført i 2018, ble det vist gryende tendenser og en vilje i det representative systemet til å få dette til.

Som vi har diskutert i teoriavsnittet, har innbyggerpaneler mange steder vist at den jevne innbygger har kvalifiserte holdninger som kan gi et videre spekter av erfaringer, som kan danne grunnlag for politiske beslutninger (Niessen, 2019). Bedre forankring og høyere legitimitet kan følge av dette. Brukt på rett måte har slike paneler dessuten potensial for å aktivisere flere enn dem som blir trukket ut til å delta. En betingelse for å få det til er at deltakerne representerer et tverrsnitt av befolkningen. Men det er sannsynligvis ikke nok dersom panelene skal ha en betydning i et representativt system på en måte som er mer varig enn kun et forsøk. Panelets arbeid og ikke minst dets anbefalinger må ha en på forhånd klarert plass i det politiske systemets prosesser og strukturer. Niessen (2019) sin studie fra Belgia viser hvilke utfordringer det kan avstedkomme, selv i situasjoner der betingelsene skulle være de beste, gjennom at politikerne selv står som initiativtakere til panelet.

Det er ikke et mål at innbyggerpaneler eller tilsvarende ordninger skal bli alternativer til representative deltakelsesformer, i den forstand at de fortrenger eller erstatter disse. De kan likevel utgjøre alternative

deltakelsesformer for enkelte grupper som er underrepresentert i valgkanalen. Sentralt i denne sammenhengen er at deltakelsesformer som innbyggerpaneler sikter mot å inkludere deltakere som i størst mulig grad speiler befolkningen som helhet. Nye deltakelsesformer vil ellers gi ytterligere en påvirkningsmulighet til dem som allerede er overrepresentert gjennom de eksisterende kanalene. Når det gjelder deltakelseskanalenes legitimitet, har vi observert at representativitet også er en faktor som bidrar til å øke oppslutningen om slike ordninger i befolkningen. Men vi vet ennå lite om hvordan innbyggerne vurderer ulike ordninger opp mot hverandre. Dette er et spørsmål for fremtidig forskning.

Forsøket i Bergen fikk, i alle fall formelt, en plass i beslutningsprosessen som det var opprettet for å mene noe om. Hvordan politikerne faktisk vurderer panelet, har vi (ennå) ikke tilgjengelige data som kan si noe om. Om vi skal kategorisere Byborgerpanelets rolle i det representative systemet, er det rett å hevde at det er et betinget supplement til valgkanalen i en helt konkret sak.

Litteratur

- Abramson, S. F., Koçak, K. & Magazinnik, A. (2019). *What do we learn about voter preferences from conjoint experiments?* [Under utarbeidelse].
- Arnesen, S., Duell, D. & Johannesson, M. P. (2019). Do citizens make inferences from political candidate characteristics when aiming for substantive representation? *Electoral Studies*, 57, 46–60.
- Arnesen, S., Fimreite, A. L. & Aars, J. (2018). *Bergen byborgerpanel* (Rapport). Hentet 21. april 2021 fra <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/991763/Bergen-byborgerpanel->
- Arnesen, S. & Instebo, D (2020). *Demokratiundersøkelsen i Bergen, 2020* (Rapport). NORCE.
- Boulianne, S. (2018). Building faith in democracy: Deliberative events, political trust and efficacy. *Political Studies*, 67(1), 4–20.
- Christensen, D. A. & Arnesen, S. (2013). Valgdeltagelsen ved kommunestyrevalget 2011. I J. Bergh & D. A. Christensen (Red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 47–72). Abstrakt.
- Curato, N. & Böker, M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. *Policy Science*, 49, 173–190.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.

- Dahlberg, S., Linde, J. & Holmberg, S. (2015). Democratic discontent in old and new democracies: Assessing the importance of democratic input and governmental output. *Political Studies*, 63(1), 18–37.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Farrell, D. M., Suiter, J. & Harris, C. (2019). «Systematizing» constitutional deliberation: The 2016–18 citizens’ assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113–123.
- Felicetti, A., Niemeyer, S. & Curato, N. (2015). Improving deliberative participation: Connecting mini-publics to deliberative systems. *European Political Science Review*, 8(e), 427–448.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (1995). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2018). *Democracy when the people are thinking: Revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford University Press.
- Flinders, M. (2014). Explaining democratic disaffection: Closing the expectation gap. *Governance*, 27(1), 1–8.
- Flinders, M., Ghose, K., Jennings, W., Molloy, E., Prosser, B., Renwick, A., Smith, G. & Spada, P. (2016). *Democracy matters: Lesson from the 2015 citizen’s assemblies on English devolution*. University of Sheffield.
- Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338–367.
- Goodin, R. E. & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics and Society*, 34(2), 219–244.
- Goodin, R. E. & Dryzek, J. S. (2008). Making use of mini-publics. I R. Goodin (Red.), *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn* (s. 11–37). Oxford University Press.
- Hainmueller, J., Hangartner, D. & Yamamoto, T. (2015). Validating vignette and conjoint survey experiments against real-world behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(8), 2395–2400.
- Hainmueller, J., Hopkins, D. J. & Yamamoto, T. (2014). Causal inference in conjoint analysis: Understanding multidimensional choices via stated preference experiments. *Political Analysis*, 22(1), 1–30.
- Hansen, K. M. & Andersen, V. N. (2002). Deliberativt demokrati og den nationale folkehøring om euroen. *Politica*, 34(1), 78–97.
- Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 640–659.
- Kirkland, P. A. & Coppock, A. (2018). Candidate choice without party labels. *Political Behavior*, 40(3), 571–591.

- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen* (Rapport). By- og regionsforskningsinstituttet NIBR / Uni Rokkansenteret.
- Lafont, C. (2015). Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy? *Journal of Political Philosophy*, 23(1), 40–63.
- Levi, M. & Stoker, L., (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475–507.
- Niessen, C. (2019). When citizen deliberation enters real politics: How politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making, *Policy Sciences*, 52(3), 481–503.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Petersson, O. (2001). *Demokratipolitik*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision-making. *European Journal of Political Research*, 56(4), 846–863.
- Suiter, J., Farrell, D. M. & O'Malley, E. (2016). When do deliberative citizens change their opinions? Evidence from the Irish Citizens' Assembly. *International Political Science Review*, 37(2), 198–212.
- van Reybrouck, D. (2014). *Mot valg. Til forsvar for demokratiet*. Font.
- Aars, J. (2012). Demokrati som policy. Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53(4), 386–405.
- Aars, J. & Offerdal, A. (2000). Representativeness and deliberative politics. I Rao, N. (Red.), *Representation and community in Western democracies* (s. 68–92). Palgrave Macmillan.

Saksdokumenter

- Byen og nærdemokratiet. *Rapport fra Lokaldemokratiutvalget, overlevert byrådsleder, 7.april 2017.*
- Byrådssak 245/17: *Nærdemokratiereformen – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget.*
- Bystyresak 231/17: *Nærdemokratiereform – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget, behandlet 27. september 2017.*
- Bystyresak 235/18: *Et styrket nærdemokrati, behandlet 24. oktober 2018.*
- Bystyresak 144/19: *Nye bydelsstyrer – mandat, oppgaver og fullmakter, behandlet 23. mai 2019.*

Vedlegg 1

Informasjon om nærdemokratiutvalgets rapport, lest opp ved oppstart av panelet

En kommune er mange ting. For de aller fleste av oss, er kommunen viktig som tjenesteprodusent. Kommunen leverer tjenester innen skole, helse, omsorg, kultur og fritidsaktiviteter for å nevne noen. Og vi som bor i Bergen, er fornøyd med kommunen som tjenesteprodusent. På en skala fra 1 til 7, der 7 er toppkarakter, får Bergen 5 av innbyggerne i omfattende undersøkelser når alle tjenester er summert sammen.

I Norge har vi valgt at det er kommunene som produserer og leverer de aller fleste velferdstjenester og mange andre offentlige tjenester til oss som innbyggere. Det finnes andre måter å gjøre dette på, staten kunne f.eks. gjøre mer selv. Ett viktig argument for at kommunen gjør det, er at da har vi som innbyggere en mulighet til å påvirke tjenesteproduksjonen. Lokaldemokratiet dreier seg i stor grad om det.

For å påvirke må vi delta. Valgdeltakelsen i Bergen ved kommunevalg er på linje med landet forøvrig, rundt 60 %. MEN det er variasjoner her; alder, utdanning – og hvor vi bor betyr noe for om vi deltar i kommunevalg. Bydeler – kart; lavest – Laksevåg; 56 % vs høyest – Fana og Ytrebygde 66 %. Det interessante med Bergen, er at om vi ser nøyer på dette så ser vi at det også er store variasjoner innen bydelene – Vis kart her; valgkrets med lavest deltakelse; Vadmyra 51 % vs høyest; Bønes 72 %. Tallene her er fra valget i 2015.

Hverken oppfatningene av tjenestene eller valgdeltakelse gir grunn for noen varsellamper når vi skal vurdere lokaldemokratiet i Bergen. Ikke et lokaldemokrati i krise! I et levende demokrati er det likevel viktig å diskutere de måter vi organiserer oss på og om det kan være andre måter å gjøre dette på, enn den vi har i dag. Sluttes vi å diskutere, er demokratiet i trøbbel. Det er dette dere er invitert til å gjøre i dag. Bydelsorganisering og bydelsstyrer står på programmet!

Vedlegg 2

Presentasjon av fire dimensjoner ved bydelsorganisering, lest opp for panelet med svaralternativer

1) Hvor mange bydeler skal vi ha? Antall

Bergen har i dag ingen bydeler. Det finnes ingen bydelsstyrer og/eller bydelsadministrasjoner. Sist byen hadde bydelsstyrer var det 8 bydeler. De samme som dem vi viste tidligere når vi snakket om valgdeltakelsen (refererer til kart i presentasjonen fra nærdemokratiutvalget). Vi kan også tenke oss å dele byen opp i enda mindre enheter. Skolekretser og menigheter har historisk sett vært slike forvaltningsenheter i hele Norge. I dag kunne f.eks. valgkretsene vært en mulig inndeling. Det er svært varierende innbyggertall i Bergens valgkretser (deltakerne ble presentert en oversikt over dette). Husk likevel en ting; flertallet av norske kommuner har – også etter sammenslåingsreformen – færre enn 5000 innbyggere.

Hva er ditt syn her? Bergen bør ha: 8 bydeler (som sist); 47 bydeler (delt inn etter valgkretser).

2) Hvilke oppgaver (hva) bør bydelene ha ansvar for? Oppgaver

En kommune har mange oppgaver. Velferdsoppgaver som skole, eldreomsorg, sosialomsorg og helse er det mange som tenker på når de tenker på kommunens oppgaver, men kommunen driver også med planlegging, regulering/byggetillatelse, miljøoppgaver, oppgaver knyttet til fritidsaktiviteter og idrett, kultur og trafikk. Dessuten finnes det oppgaver der ute som vi enda ikke har kommet på at vi kan løse i fellesskap. Hva er ditt syn på hvilke oppgaver bydelene bør drive med?

Hva er ditt syn? Bydelsstyrene bør ha ansvar for:

Tunge velferdsoppgaver (som skole, tjenester for eldre, barnehager, sosial- og boligjenester og helsetilbud)

Tunge oppgaver av mer lokal karakter (som kultur og fritidsaktiviteter, enkle byggesaker, park og idrettsanlegg, lokale trafikksaker og kollektivtilbud som berører bydelen)

Lokale oppgaver av mer avgrenset omfang (som planer for bydelen, trygghet i bydelene, navnesetting i bydelen, lokale driftsoppgaver, lokale saker bydelsstyrene eller innbyggerne i bydelen selv tar initiativ til).

Alle oppgavene kommunen har i dag.

3) I hvor stor grad bør bydelene selv få bestemme hvordan de skal bruke pengene sine? Handlingsrom

Uansett hvilke oppgaver bydelene får ansvar for, vil det følge penger med. Bydelene vil ha et eget budsjett. I det offentlige som i mange andre typer organisasjoner, er det imidlertid ikke alltid slik at det at man har et stort budsjett betyr at man kan bruke alle pengene fritt. Det er gjerne slik at andre – f.eks. på nivået over har bestemt så mye om hvordan ting skal være og oppgaver løses, at nivået som har ansvaret for en oppgave, ikke får all verden å si for pengebruken. Staten har f.eks. bestemt mye av innholdet og organiseringen i skolen gjennom lover og rammeverk. Kommunene kan i liten grad velge om de vil følge dette. Derfor er ikke det økonomiske handlingsrommet på dette feltet veldig stort. Om et nivå, f.eks. bydelene har stort handlingsrom, kan det selvsagt resultere i at oppgaver blir løst ulikt i ulike bydeler. Noen bydeler vil bruke mye på barnehager, andre vil prioritere eldreomsorg.

Hva er ditt syn på bydelenes (økonomiske/politiske) handlingsrom? Bydelenes handlingsrom bør være stort (de bør ha mye å si over hvordan pengene brukes).

Bydelenes handlingsrom bør være lite (kommunen sentralt/staten bør i stor grad bestemme dette).

4) Hvordan bør bydelsstyrene rekrutteres? Rekruttering

I Norge velger vi våre politikere ved direkte valg. Folkevalgt er et viktig ord hos oss. Likevel er det ikke så veldig lenge siden fylkestinget var indirekte valgt, dvs det var kommunepolitikerne som valgte blant seg selv,

hvem som skulle representere på fylkestinget. Bydelsstyrene i Bergen har også brukt denne måten å rekruttere på. Det har alltid vært bystyret som har pekt ut de som skulle sitte i bydelsstyret, stort sett i tråd med partisammensetningen her. I motsetning til i de tidligere fylkestingene, har det vært mulig å peke ut representanter til bydelsstyrene som IKKE satt i bystyret. Folkevalgte valgte kan vi kalle disse. I motsetning til dette har Oslo bydelsstyrer som er direkte valgte. Samtidig som man velger bystyrerepresentanter, velger man i Oslo bydelsstyrerepresentanter.

Hvordan mener du at bydelsstyrene i Bergen bør velges?

Bydelsstyrene bør velges gjennom direkte valg som til bystyret.

Bydelsstyrene bør velges av bystyret (partisammensetningen der bør være styrende).

Bydelsstyrene bør velges av bystyret (partisammensetningen ved valget i bydelen bør være styrende)

Vedlegg 3

Surveyeksperiment gjennomført i Demokratiundersøkelsen i Bergen 2020

Respondentene blir her spurt hvor mye vekt politikerne skal legge på resultatet dersom et borgerpanel blir gjennomført. Eksperimentet er formulert slik:

«Bergen kommune har bestemt seg for å gjennomføre såkalte borgerpaneler i tiden framover. Dette er en ordning hvor en gruppe innbyggere i kommunen blir invitert til å diskutere og gjøre seg opp en mening om en politisk sak. Jeg skal lese opp noen måter dette borgerpanelet kan gjennomføres på, og vil gjerne **vite hvor mye vekt politikerne skal legge på resultatet om det ble gjennomført slik jeg beskriver:**

Borgerpanelet består av |*Deltakerantall* deltakere, finner sted i Bergen sentrum på en |*Dag*, og varer i 7 timer. Deltakerne blir |*Kompensasjon* for å være med. |*Rekrutteringsform* Saken som skal diskuteres er |*Sak*. Deltakerne bestemmer seg ut fra |*Beslutningsgrunnlag*. Deltakerne stemmer så over saken, og resultatet blir formidlet til kommunens politikere. |*Offentliggjøring*.

