

MASTEROPPGAVE

Samskaping i kommunal sektor

Hvordan påvirker det rollefordelingen og samspillet mellom administrasjon og politikk?

Hanne Løkka

15. august 2022

Studienavn: Masterstudium i organisasjon og ledelse

Avdelingsnavn: Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag



FORORD

Denne oppgaven markerer avslutningen på mitt masterstudium i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold.

Før jeg startet studiet overveide jeg om det var for sent for meg å starte studier i voksen alder. MEN jeg er veldig glad for at jeg kastet meg ut i det! Samtidig med at jeg startet studiet, tok jeg fatt på en ny lederjobb. Jeg har hatt veldig stor glede og nytte av studiet direkte inn i min arbeidshverdag. Det har gitt meg en ny forståelse og tilnærming til mine oppgaver, organisasjonen jeg er en del av og den omverden vi samhandler med.

Tusen takk til alle gode forelesere jeg har hatt gleden av å møte gjennom studiet. Dere har løftet meg ut av hverdagen, samtidig som det har bidratt til at jeg i større grad kan mestre den!

Jeg vil takke min veileder Inger Marie Hagen for hennes interesse og konstruktive tilbakemeldinger, som både har utfordret og motivert meg til videre innsats. Stor takk til Øvre Eiker kommune og alle informanter som gav av sin tid og bidro med sine opplevelser og erfaringer.

Takk også til min familie, venner og kollegaer som tålmodig har lyttet til mine nye erkjennelser og refleksjoner.

Til slutt vil jeg gi en takk til min hund Marve som trofast har lagt ved siden av skrivebordet og bidratt til å holde stressnivået nede.

Son, 15. august 2022

Hanne Løkka

SAMMENDRAG

Norges velferdssamfunn står ovenfor utfordringer bla. knyttet til endringer i demografi, klima, sosiale- og økonomiske forhold, som vil kreve en ny tilnærming til hvordan offentlig sektor løser sine oppgaver.

«Den samskapende kommunen», der innbyggere og kommune lager løsningene sammen i likeverdige samarbeidende partnerskap, løftes i mange sammenhenger frem som svaret på innovasjon av offentlig sektor og lokalsamfunnsutvikling. Samtidig stilles det spørsmål om samskaping er en ytterligere kostnadsdriver som kan bidra til å svekke det representative demokratiet.

Denne studien tar utgangspunkt i spenningsfeltet som ligger mellom forventningene til kommunal sektor om økt innbyggerinvolvering og ivaretagelse av det representative demokratiet og skillet mellom politikk og administrasjon.

Studien har undersøkt hvordan bruk av samskaping påvirker rollefordelingen og samspillet mellom politikk og administrasjon i en lokal planprosess. Dette er belyst gjennom en teoretisk referanseramme bestående av teorier knyttet til styringsparadigmer, samskaping, demokrati og makt og en casestudie av en samskapende prosess knyttet til skolebehovsplan i Øvre Eiker kommune. Datainnsamlingen bestod av kvalitative semistrukturerte forskningsintervju og dokumentanalyse.

Studien viser hvordan samskaping kan påvirke rollefordeling og samspillet mellom politikk og administrasjon. Til tross for bevissthet rundt rollene, synes det utfordrende å opprettholde skillet mellom politikk og administrasjon i praktisk utøving av samskaping, da endringer i oppgavefordeling og maktforhold skjer gradvis og nærmest umerkelig. Oppgaven diskuterer hvordan dette kan påvirke verdien av samskaping.

Innhold

1.0 INNLEDNING.....	1
1.1 Tema og bakgrunn	1
1.2 Avgrensning og problemstilling	3
1.3 Case - samskapende prosess omkring skolebehovsplan	6
1.4 Oppgavens disposisjon	10
2. TEORETISK REFERANSERAMME.....	10
2.1 Samskaping	10
2.1.1 Styringsparadigmer som preger offentlig sektor	10
2.1.2 Begrepet samskaping.....	15
2.1.3 Ulike former for samskaping.....	17
2.1.4 Verdien av samskaping	21
2.2 Demokrati	24
2.2.1 Demokratiske begreper	24
2.2.2 Demokratiske tolkninger.....	25
2.2.3 Demokratiske styresett.....	26
2.2.4 Lokalt demokrati	31
2.2.5 Demokratisk dialog – prosjektkonferansen	35
2.3 Makt.....	38
2.3.1 Hvordan kan samskaping påvirke etablerte maktrelasjoner i kommunen?	38
2.3.2 Weber og byråkratiet.....	39
2.3.3 Hva er makt? Ulike definisjoner.....	41
2.3.5 Maktdimensjoner.....	43
2.3.6 Maktforhold knyttet til administrasjon og politikk.....	46
2.3.7 Oppsummering av teoretisk rammeverk.....	48
3. METODE.....	49
3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted og metodevalg.....	50

3.2 Kvalitativ tilnærming.....	51
3.2.1 Case studie.....	51
3.2.2 Datainnsamling: intervjuer og dokumentanalyse.....	51
3.3 Forskningsetiske prinsipper	58
3.4 Metodologisk vurdering.....	58
4. PRESENTASJON AV EMPIRI OG FUNN.....	60
4.1 Samskaping	61
4.2 Politikernes og administrasjonens i roller	66
4.3 Verdien av samskaping.....	79
5. ANALYSE OG DRØFTING.....	84
5.1 Analyseramme	84
5.2 Likeverdighet.....	85
5.3 Representativitet og legitimitet.....	85
5.4 Legitimitet.....	89
5.5 Makt.....	91
5.6 Rollefordeling og samspill mellom politikk og administrasjon	95
5.7 Samspillet mellom politikk og administrasjon i oppgaveutvalget	96
5.8 Kommuneloven og forholdet mellom politikk og administrasjon	97
6. AVSLUTNING OG KONKLUSJON.....	98
6.1 Tilbake til problemstillingen Problemstillingen for denne oppgaven er:	98
6.2 Hovedresultater	98
6.3 Konklusjoner	103
6.4 Refleksjoner og veien videre.....	103
7. LITTERATURLISTE.....	106
8. VEDLEGG.....	115

OVERSIKT OVER TABELLER

1. Kjennetegn ved de ulike styringsparadigmer	s. 21
2. Tynn og tykk samskaping	s. 23
3. Verdien av samskaping	s. 27
4. Ideer om demokrati	s. 34

OVERSIKT OVER FIGURER

1. Innbyggerrollen i ulike styringsparadigmer	s. 20
2. Illustrasjon Ulrich sin typolog	s. 26
3. Klausens deltakelsestrapp	s. 27
4. Timeglassmodellen	s. 40
5. Former for makt	s. 51

1.0 INNLEDNING

1.1 Tema og bakgrunn

«Samfunnet trenger å skape nye løsninger og nye modeller for å møte velferdsstatens utfordringer. Kanskje er noe av svaret samskaping?» (KS, 2022 (1)).

Det norske velferdssamfunnet står ovenfor flere store sammensatte problemstillinger som krever en ny tilnærming til hvordan offentlig sektor løser sine oppgaver. Perspektivmeldingen som omhandler økonomiske utsikter i et langsiktig perspektiv, påpeker at oppgaver må løses med færre ressurser i fremtiden:

I årene fremover står Norge overfor både nye og kjente utfordringer. I ti-årene som kommer vil det stå færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Statens utgifter vil gå opp, uten at inntektene øker like mye. Samtidig skal vi gjennomføre det grønne skiftet. Å ta vare på og sikre velferdssamfunnets bærekraft – sosialt, klimamessig og økonomisk – er derfor vesentlig for at Norge fortsatt skal være et godt land å bo i (Finansdepartementet 2021, s. 7).

Samskaping, der det offentlige løser oppgavene sammen med innbyggerne, har de senere år stadig gjort seg mer gjeldende som et svar på hvordan samfunnet kan løse velferdsoppgaver for fremtiden. Involvering i nye og alternative former er også tema i den internasjonale diskusjonen om demokratiets tilstand (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, s. 67): «As a culture of governance, open government seeks to promote the inclusion and participation of all groups of society in policy-making» (OECD, 2021, s. 174).

Regjeringens hovedstrategi for bærekraftig offentlig økonomi, er innovasjon og god utnyttelse av ressursene i offentlig sektor. God utnyttelse av det offentliges ressurser er også av stor betydning for å opprettholde det norske samfunnets høye grad av tillit, mennesker imellom og til offentlige myndigheter (Finansdepartementet, 2021, s. 248).

Norge har en desentralisert oppgaveløsning der kommunene spiller en viktig rolle

i den offentlige forvaltningen og er ansvarlig for grunnleggende velferdsoppgaver (Finansdepartementet, 2021, s. 246- 248).

KS som er kommunesektorens interesseorganisasjon, utviklingspartner og landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon, har inntatt en sentral rolle som kommunenes utviklingspartner og arbeider for en selvstendig og nyskapende kommunesektor (KS, 2022 (2)). KS uttaler bl.a. følgende: «Kommuner, innbyggere, frivillig sektor og næringsliv bør gå sammen om å utforme framtidens kommune» (KS, 2022 (3)). Stadig flere norske kommuner utvikler samskapende strategier, verktøy og praksiser for å løse kommunenes samfunnsoppdrag sammen med innbyggerne. «Fellesnevneren er å engasjere innbyggerne på nye måter og inkludere flere i diskusjoner om viktige spørsmål for lokalsamfunnet eller samfunnsutviklingen». (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, s. 67-68).

Gjennom mange års arbeidserfaring offentlig sektor, har jeg erfart at samarbeid med frivillige organisasjoner og ulike offentlige- og private aktører har vært en sentral del av utvikling og gjennomføring av tjenester. Senere år har jeg opplevd at samarbeidet med omverden har inntatt nye former og gått i en retning der innbyggere i større grad inviteres inn på arenaer for innflytelse på kommunens utforming av politikk og tjenester. «Den samskapende kommunen» som også benevnes som «fellesskapskommunen», blir i mange sammenhenger løftet frem som svaret på innovasjon av offentlig sektor og lokalsamfunnsutvikling, samtidig stilles det spørsmål om samskaping er en ytterligere kostnadsriver som kan bidra til å svekke det representative demokratiet.

Jeg ønsker å forstå hva som legges i begrepet samskaping og hvordan det utspiller seg i det som omtales som «den kommunale trekanten» som er et samlebegrep for innbyggere, politikk og administrasjon. Jeg ønsker å se nærmere på hvordan en endret tilnærming til innbyggerinnflytelse, påvirker rollene og samspillet mellom politikk og administrasjon og derigjennom verdien av samskaping.

Et godt samspill mellom politikk og administrasjon i kommunen er sentralt i et lokaldemokrati. KS oppgir at det fortsatt er behov for forskning på dette området:

«Det er lite forsket på samspillet mellom det politiske og det administrative på kommunalt nivå... KS har derfor etterlyst kunnskap om hvordan man best kan oppnå en samlet, kraftfull ledelse i kommunen» (Baldersheim et.al, 2021(2), s. 1).

Voorberg, Torfing og Osborne oppgir at det er behov for å se nærmere på hvordan samskaping påvirker administrasjonens og politikernes roller og verdien av samskaping for de involverte parter (Voorberg et. al., 2014, s. 16), (Torfing et. al., 2016, s. 24-25), (Osborne, 2018, s. 229). Torzen oppgir at forskning omkring verdien av samskaping hovedsakelig er knyttet til en effektivitets forståelse og at det er behov for mer empirisk forskning som tar utgangspunkt i en empowerment forståelse knyttet til samskapende prosesser (Torzen, 2016, s. 43). Loe & Røiseland hevder at samskaping kan utfordre det representative demokratiet og de folkevalgte og administrasjonens roller og at det er behov for å undersøke hvordan samskaping påvirker eksisterende styrings- og maktrelasjoner (Loe & Røiseland, 2019, s. 57).

1.2 Avgrensning og problemstilling

Samtidig som sentrale føringer for kommunal sektor fremmer økt samhandling mellom innbyggere, administrasjon og politikk, sette kommuneloven som ble revidert i 2018, tydeligere rammer for aktørenes roller og samhandling. Kommunelovens § Formål beskriver bakgrunnen for dette:

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard (Kommuneloven, 2018).

Den nye kommuneloven løfter frem betydningen en tydelig rolle – og ansvarfordeling mellom politikk og administrasjon har for et godt samarbeid og avstemt balanse mellom aktørene:

Den nye kommuneloven søker å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon og tydeliggjøre oppgaver, ansvarsområder

og kontrollansvar. Hensikten er å skape harmonisk samarbeid og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi (KS, 2022 (4))

Samtidig som kommuneloven søker et skarpere skille mellom politikk og administrasjon, trekker St.m. 30:2022 som omtaler innovasjon av offentlig sektor, frem ønske om økt grad av samskaping med innbyggere (St. m. 30, 2020, s. 72). Samskaping bygger på likeverdighet i samspillet mellom involverte aktører:

Samskaping handler om å invitere inn til likeverdige samarbeidende partnerskap hvor ulike aktører får gi selvstendige bidrag til å definere, designe, implementere og drive fram løsninger sammen med profesjoner, forvaltning og politiske myndigheter (KS, 2018 (5)).

Denne likeverdigheten kan utfordre det politiske og byråkratiske systemet som lokaldemokratiet er bygget på:

Samskaping gir innbyggere og aktører som ikke er folkevalgte, økt innflytelse over fellesskapets ressurser. Hvordan kan denne maktforskyvningen i demokratiske prosesser påvirke verdien av samskaping? Tanken om å dele beslutningsautoritet med ikke-politisk-valgte aktører er radikal, ettersom det utfordrer sentrale demokratiske verdier (Sønderskov, 2019, s. ii).

Problemstillingen for denne oppgaven, knytter seg opp mot spenningsfeltet som ligger i forventningene til kommunal sektor. På den ene siden er det ønske om økt innbyggerinvolvering i form av samskaping preget av likeverdighet mellom aktørene. Samtidig legger den nye kommuneloven føringer for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon og tydeliggjør rolle - og ansvarfordeling mellom politikk og administrasjonen. Spenningsforholdet undersøkes empirisk ved å belyse samskaping knyttet til en kommunal skolebehovsplan som bl.a. berører beslutninger om antall skoler og kretsgrenser, et område med stor kommunal handlingsfrihet.

Hverken opplæringsloven eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skolestruktur, det vil si regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole. Avgjørelser knyttet til skolestruktur

ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. En avgjørelse må bygge på et kommunestyres økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer (Utdanningsdirektoratet, s. 2, 2012).

Et generelt forvaltningsrettslig prinsipp er at en sak skal være forsvarlig klarlagt før vedtak. I saker som berører skolebehov innebærer dette at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til berørte parter synspunkter. Øvrig avtale- og lovverk om medbestemmelse forutsettes også ivaretatt (Utdanningsdirektoratet, s. 3-4, 2012).

Beslutninger knyttet til skolebehovsplan berører mange innbyggere og får ofte stor lokal oppmerksomhet. Ulike og sterke meningsyttringer i det offentlige rom kan bidra til årelange og krevende beslutningsprosesser. På denne bakgrunn antas det at samskaping knyttet opp mot skolebehovsplan i et lokaldemokrati vil utfordre rolleforståelse og samspillet i den kommunale trekanten. Dette har ledet frem til nedenstående problemstilling:

Hvordan påvirker bruk av samskaping rollefordelingen og samspillet mellom politikk og administrasjon i gjennomføring av en lokal planprosess?

Problemstillingen undersøkes empirisk i etterkant av en gjennomført samskapende prosess knyttet til en lokal skolebehovsplan. Oppgaven søker å utvide forståelsen av hvordan samskaping i kommunale planprosesser påvirker administrasjon og politikk (aktører). Forskningsspørsmålene er innrettet for å kartlegge samskaping i arbeidet med skolebehov og gir retning for videre arbeid med oppgavens struktur og analysedel.

Forskningsspørsmål:

1. Hvordan forstås begrepet samskaping?
2. Hvordan forstår politikere og administrasjon sine roller i planprosesser som skolebehovsplan?
3. Hvordan kan samskaping om skolebehovsplan utfordre det representative demokratiet?
4. Hva kan arbeidet med skolebehovsplan lære oss om de utfordringer som

knyttes til samskaping?

5. Hva kan arbeidet med skolebehovsplan lære oss om verdien av samskaping?

Forsknings spørsmål 1- 4 i denne avhandlingen er undersøkt empirisk igjennom en intervjuer og dokumentanalyse. Forsknings spørsmål 5 er normativt og besvares gjennom slutninger som trekkes fra forsknings spørsmål 1 – 4.

Oppgaven vil kunne bidra til mer kunnskap om praktisering av samskaping i en norsk kontekst. Videre vil den kunne fortelle noe om hvordan samskaping kan påvirke politikerne og administrasjonens roller og samspillet mellom disse og om samskaping utfordrer deres roller i utøvelsen av det lokale demokratiet. Oppgaven vil gi innsikt i muligheter og barrierer knyttet til samskapende prosesser i planarbeid.

1.3 Case - samskapende prosess omkring skolebehovsplan

Denne oppgavens problemstilling og forsknings spørsmål undersøkes kvalitativt gjennom en samskapende prosess knyttet til skolebehovsplan i Øvre Eiker kommune. Bakgrunnen for valget av Øvre Eiker kommune, er at kommunen har benyttet samskapende prosesser over lengre tid:

Starten på dette arbeidet var lokalsamfunnets reaksjon på nazistiske konserter i Hokksund tidlig på 1990-tallet, der man så det som nødvending å styrke fellesskapsfølelsen i lokalsamfunnet for å motvirke at uønskede holdninger fikk utvikle seg (Øvre Eiker, 2017(1), s. 27).

Øvre Eiker kommune trekkes i mange sammenhenger trekkes frem som et godt eksempel på en kommune som innoverer for å løse fremtidens utfordringer bl.a. av KS innovasjonsstafett (KS 2022(6)): « Øvre Eiker kommune har gjennom et langsiktig arbeid med medvirkning og samskaping gjennom over 20 år, skapt en aksept i kommuneorganisasjonen for at medvirkning er verdifullt og nødvendig» (Øvre Eiker, 2017 (1), s. 2).

Flere kommuner har som et lokaldemokratisk tiltak ønsket å opprette oppgaveutvalg, det foreligger imidlertid ingen entydig definisjon av dette (St. m. 30, 2020. s. 70). I forbindelse med utredning av skolebehovsplan i Øvre Eiker kommune, ble det besluttet å opprette et oppgaveutvalg etter inspirasjon fra Gentofte i Danmark

(Øvre Eiker, 2020, s. 7 (2)). Gentofte kommune har benyttet midlertidige oppgaveutvalg på flere ulike områder, der politikerne har arbeidet sammen men innbyggerne. Deres begrunnelse for bruk av oppgaveutvalg, har vært å styrke samspillet mellom innbygger, politikere og administrasjon og sikre sammenheng i eksisterende politikk. Videre har Gentofte kommune ønsket at denne type utvalg skal bidra til å komme med fremadrettete strategiske spor og målsetninger, fremfor å peke på konkrete initiativer og innsatser (Gentofte kommune, 2022).

Oppgaveutvalget i Øvre Eiker kommune - opprettelse, rammer og struktur

Øvre Eiker kommunestyre fattet i møte 20.6.2018 i sak 86/2018 et vedtak som om opprettelse av oppgaveutvalg for utredning av skolebehovsplan.

Det opprettes et oppgaveutvalg for å utrede et beslutningsgrunnlag for framtidig skolebehov og skolestruktur for Øvre Eiker. Utvalgets tilrådinger blir lagt fram til politisk behandling (Øvre Eiker kommune, 2020(2),s. 6).

Vedlagt vedtaket var det utformet et mandat som oppgaveutvalget skulle ha som utgangspunkt for videre arbeid og fastsetting av endelig mandat og framdriftsplan for arbeidet. En tidligere rapport utarbeidet av WSPs i mars 2018 skulle også legges til grunn for arbeidet. Det fremkom også av vedtaket formannskapet skulle velger politiske representanter til oppgaveutvalget (Øvre Eiker kommune, 2020 (2), s. 6).

Målformuleringer til mandatet for oppgaveutvalgets arbeid med skolestruktur ble vedtatt i samme møte. Det var fastsatt målformuleringer omkring ivaretagelse av alle elevers trivsel og et læringsutbytte, skolebygg tilpasset arbeid i tråd med ny læreplan og effektive og bærekraftige skolebygg. Mandatet gav tydelige begrensninger for oppgaveutvalgets arbeid med tanke på skolestruktur for barnetrinnet: «Øvre Eiker skal opprettholde sine eksisterende barneskoler, inklusiv barnetrinnet ved den kombinerte skolen i Skotselv» (Øvre Eiker kommune, 2020, (2), s. 6).

Videre gav kommuneplanen 2015-2027 som er kommunens overordnede styringsdokument, føringer for at tettstedene skal ha sine skoler som et ledd i stedsutvikling. Samarbeid med idrett- og kulturliv bidrar til anlegg i tilknytning til skolene (Øvre Eiker kommune, 2016 (3)). I tråd med mandatet ble skoler i denne

sammenhengen tolket som barneskoler av oppgaveutvalget (Øvre Eiker kommune, 2020 (2), s. 6).

Formålet med oppgaveutvalgets arbeid var å vise mulige løsninger for å møte fremtidige skolebehov og en fremtidsrettet skolestruktur for grunnskolene og voksenopplæringen. (Øvre Eiker kommune, 2020 (2), s. 6). Begrunnelsen var å bidra til bred forankring og oppslutning omkring skolebehovsplan (Øvre Eiker kommune, 2020 (2), s. 7).

Oppgaveutvalget bestod av 10 innbyggere som hadde søkt om plass, hvorav tre deltok i deler av arbeidet. Leder for utvalget (politiker), ble valgt av kommunestyret, mens formannskapet oppnevnte fem politikere til deltakelse. Det ble opprettet en referansegruppe som bestod av samarbeidsutvalgene ved skolene, paraplyorganisasjonene for frivillige lag, organisasjoner og arbeidstakerorganisasjonene. En administrativ, tverrfaglig arbeidsgruppe bistod i prosessen og sekretær for utvalget og rapporten var seksjon oppvekst ved virksomhetsleder skole. Oppgaveutvalget hadde 16 møter hvorav referansegruppen var invitert til å deltakelse i to møter. (Øvre Eiker kommune, 2020 (2), s. 7)

Beslutningsprosess skolebehovsplan

Utkast til rapport fra oppgaveutvalget, datert 21.1.2020, ble lagt ut på høring og det kom inn 69 uttalelser. Oppgaveutvalget gikk igjennom uttalelsene og foretok deretter noen justeringer basert på fakta, videre ble noe argumentasjon ble kommentert. (Øvre Eiker kommune, 2020 (2), s. 8). Oppgaveutvalgets rapport ble behandlet i flere politiske utvalg med sluttbehandling i kommunestyret sammen med en anbefaling fra kommunedirektøren 09.09.2020 i sak 102/2020. Politikerne vedtok oppgaveutvalgets rapport som gjeldende skolebehovsplan for Øvre Eiker kommune, men med noen vesentlige endringer. Det ble besluttet å opprettholde 2 ungdomskoler i motsetning til utvalgets anbefaling om 1 ungdomsskole. Videre bad kommunestyret om videre utredninger på flere av områdene i skolebehovsplanen. I etterkant av vedtaket oppgir administrasjonen at det har det oppstått videre diskusjoner om forhold knyttet til skolebehovsplanen. Det er besluttet at også ungdomstrinnet ved ytterligere en skole (Skotselv skole) opprettholdes. Videre er det besluttet å bygge en ny barneskole (Hokksund skole på Loesmoen som erstatter

dagens skole på Lerberg). En barneskole (Ormåsen skole) blir bygget om grunnet enda sterkere vekst i elevtallet enn skolebehovsplanen beskriver. Noen av prinsippene i selve rapporten blitt brukt i senere saker om skoler (Opplysninger gitt av adm. 30.03.22). Til tross for at oppgaveutvalgets rapport ble fastsatt som gjeldende skolebehovsplan, ble ikke oppgaveutvalgets anbefalinger om endringer knyttet til ungdomskoler etterkommet. I henhold til mandatet var det her handlingsrommet til å foreslå endringer i skolestruktur lå for oppgaveutvalget. Videre synes som om rådmannen fikk i oppdrag å utrede videre flere av de områder oppgaveutvalgets rapport omhandlet og la frem tilrådninger.

Behandling i Kommunestyret - 09.09.2020

Det fremkom ingen andre forslag under behandlingen.

Utvalg 2/ formannskapetets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret - 09.09.2020

Oppgaveutvalgets rapport av 26.3.2020, fastsettes som gjeldende skolebehovsplan for Øvre Eiker kommune. Rapporten bygger på WSPs rapport «Skolebehovsplan» av 7.3.2018. Disse dokumentene skal fungere som grunnlag for videre arbeid med vedlikehold og endret behov for areal ved skolene i kommunen.

Kommunestyret ber om at det utarbeides politiske saker for videre beslutning om følgende:

1. Ungdomsskolene i Vestfossen og Hokksund beholdes. Den kombinerte barne- og ungdomsskolen i Skotselv vurderes i egen sak.
2. Skolekretsgrensene i kommunen vurderes på nytt i egen sak.
3. Voksenopplæringen og Kulturskolens behov for lokale bør utredes.
4. Prinsipper for samarbeid og sambruk av lokaler skal bygge på oppgaveutvalgets anbefalinger gitt i kapittel 8.5, s.46 i rapporten.
5. Øvre Eiker kommunes eiendomsselskap utarbeider en plan for oppgradering av de resterende skolebygg.
6. Øvre Eiker kommune skal drifte sine skolebygg på en effektiv og bærekraftig måte i tråd med oppgaveutvalgets rapport.

Begrunnelse Skolelokaler skal fungere som gode rammer for læring og utvikling for barn og unge. Barns beste skal hensyntas i alle vurderinger av løsninger. Byggene skal være utformet i tråd med gjeldende krav til arbeidsmiljø og miljørettet helsevern (Øvre Eiker kommune, 2020 (3)).

1.4 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er inndelt i seks kapitler. Innledningsvis gjør jeg rede for tema og bakgrunn for problemstilling. Videre presenteres problemstillingen, forskningsspørsmål, case og avhandlingens disposisjon. I kapittel 1 fremlegges teoretiske referanseramme som skal bidra til å belyse forskningsspørsmålene og besvare problemstillingen for denne oppgaven. Teorien benyttes i analyse og drøfting. Kapittel tre redegjør for forskningsdesign og metode og beskriver vitenskapsteoretisk ståsted, hvordan data er innsamlet og analysert, samt forskningsetiske prinsipper. I kapittel fire presenteres empiri og funn i lys av studiens teoretiske rammeverk for videre analyse og drøfting. Kapittel fem analyser og drøfter funn i form av overordnede kategorier opp teori vesentlig teori. I kapittel seks belyses forskningsspørsmålene om leder opp til besvarelse av problemstillingen. Avslutningsvis foretas noen refleksjoner omkring resultatene og videre forskning.

2. TEORETISK REFERANSERAMME

Samskaping som er et sentralt begrep i denne oppgaven, er knyttet til New Public Governance (NGP) som er et styringsideal for offentlig sektor. Det redegjøres derfor for styringsidealer som preger offentlig sektor med vekt på NGP. Deretter gjøres det rede for ulike definisjoner og former for samskaping. Videre omtales teorier knyttet til demokrati med vekt på representativt og aktivt demokrati som utøves på arenaer for samskaping i den empiriske undersøkelsen. Deretter belyses makt teori som kan belyse samskapingens påvirkning på maktrelasjoner. Avslutningsvis gis en oppsummering med en kort refleksjon rundt begreper og teorivalg.

2.1 Samskaping

2.1.1 Styringsparadigmer som preger offentlig sektor

Den empiriske prosessen som undersøkes i denne oppgaven er den del av kommunens politikktutforming på skoleområdet og inngår dermed i den offentlige styring av kommunen. Synet på hva offentlig styring er, hvordan den utøves og de ulike aktørenes roller, vil derfor prege forståelsen og utøvelsen av samskaping.

Nedenfor gis et historisk tilbakeblikk på tre «idealtypiske» styringsparadigmer som har satt sitt preg på offentlig sektor. Selv om beskrivelsene viser en historisk utvikling, eksisterer de i praksis parallelt (Sønderskov, 2019 s. 25). De forstås som idealtypiske da de rendyrker trekk ved styringsmodellene og fremhever dermed forskjellene (Torzen, 2016, s. 25). Styringsparadigmene gjenspeiler dermed ikke nødvendigvis hva som faktisk foregår, men sier noe om retningen for hvordan offentlig sektor oppfattes og styres. Beskrivelsen av de ulike paradigmene tar utgangspunkt i hvordan offentlig sektor har endret sitt syn og relasjon til innbyggerne som igjen påvirker rollene til administrasjon og politikk og samspillet mellom disse.

Public Administration (Kommune 1.0), fra ca. 1945-

Public Administration (PA) vokste frem sammen med etableringen av velferdsstaten. Det offentliges rolle var her å imøtekomme innbyggernes sosiale og økonomiske behov fra fødsel til grav (Osborne, 2006 s. 378). I denne tradisjonen var lovgivning, regler og retningslinjer styrende og det var et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Byråkratene løste oppgaver med utgangspunkt i det offentliges interesse og utøvde myndighet gjennom hierarkiske systemer og ved enveis kommunikasjon med innbyggeren (Bovaird, 2007, s. 846). Innbyggerinvolvement var ikke relevant i dette styringsparadigmet, da de fagprofesjonelle ivaretok tjenesteproduksjonen med innbyggerne som passive mottakere (Torzen, 2016, s. 27). Innbyggerne hadde imidlertid forventninger som overgikk hva som imøtekommet innenfor det offentliges ressurser. Det åpnet veien for en ny reform (Osborne, 2010, s. 2-3).

New Public Management (Kommune 2.0), fra ca. 1970-

New Public Management (NPM) er fundert på forestillingen om at offentlig sektor ikke representerer noe grunnleggende annet en privat sektor. I mange vestlige land vokste nyberalismen frem på 1970 - tallet og ble starten på NPM som representerte et brudd med det tradisjonelle synet på det offentlige (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-20). NPM omdefinerte offentlig sektor fra å være myndighet til serviceleverandør (Torfing et.al, 2016, s. 5). I NPM betraktes offentlige organisasjoner som aktører i et privat marked, hvor de konkurrerer på linje med andre organisasjoner om offentlig finansiering (Torzen, 2016, s. 27). Styringsformen som vokste

frem var preget av «armlengdes avstand» mellom politikere og den administrative organisasjonen som implementerte politikken og var serviceleverandør. Det var høyt fokus på kostnadseffektivitet (Osborne, 2006 s. 379). Innbyggeren ble her betraktet som en kunde/bruker der brukertilfredshet var sentralt. Brukerundersøkelser, brukervalg og offentlige tjenester på anbud ble tatt i bruk for å imøtekomme brukernes behov sammen med serviceinnstilte offentlige ansatte (Torfing et. al, 2016, s. 5). I NPM ble innbyggerinvolvering betraktet som mulig retning for å oppnå bedre kvalitet og effektivitet gjennom målrettede offentlige tjenester (Torzen, 2016, s. 27).

New Public Governance (Kommune 3.0), fra ca. 1990 -

Røiseland & Vabo oppgir at NPG er et svar på å tette gapet mellom reduksjoner i offentlige ressurser, komplekse utfordringer og økende forventninger (Torfing et.al., 2016, s. 10-11). Det er mange ulike definisjoner av NPG, Røiseland & Vabo omtaler dette som samstyring og definerer det som: «Den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 21).

Begrepene co - production og co - creation er knyttet opp til NPG, der innbyggere og brukerne på ulike måter involveres som en ressurs i problemløsning og tjenesteproduksjon (Røiseland & Vabo, 2016, s. 21). Samskapelse (samskaping) er det norske ordet for co-creation som knyttes til denne reformen og som bryter med den klassiske forestillingen om at stat og kommuner er eneansvarlige for å levere offentlige tjenester til innbyggerne (Torfing et.al., 2016, s. 10-11).

Synet på innbyggeren endres til at man utvikler og produserer offentlige tjenester sammen med og ikke til innbyggerne/ brukerne. Samskaping får dermed en sentral plass i dette styringsparadigmet (Bovaird, 2007, s. 846-47).

Kjernen i samskapelse er å få offentlige og private aktører til å arbeide sammen og dele kunnskap og ressurser med hverandre i en felles bestrebelse på å lage en bedre, mer målrettet og mer innovativ politikk, og å skape mer kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon uten at det dermed vil koste mer (Torfing et.al., 2016, s. 11).

Torfing oppgir at dette styringsparadigmet fordrer at politikere og administrasjon arbeider tettere og mer utadrettet med lokale bedrifter, frivillige lag og foreninger og innbyggere (Torfing et. al, 2016, s. 5). Politikernes rolle blir her å lede det lokale politiske fellesskapet og styrke sitt politiske lederskap gjennom tett dialog med administrasjon og i samspill med innbyggerne. På denne måten får politikere nødvendige innspill til å utvikle politikk som møter lokalsamfunnets utfordringer. Administrasjonens rolle blir i større grad å identifisere ressurser hos innbyggerne og fremme tverrgående samarbeid internt og eksternt. Dette for å sikre tilstrekkelig kunnskap og ressurser for å løse sammensatte problemstillinger (Torfing et.al., 2016, s. 13).

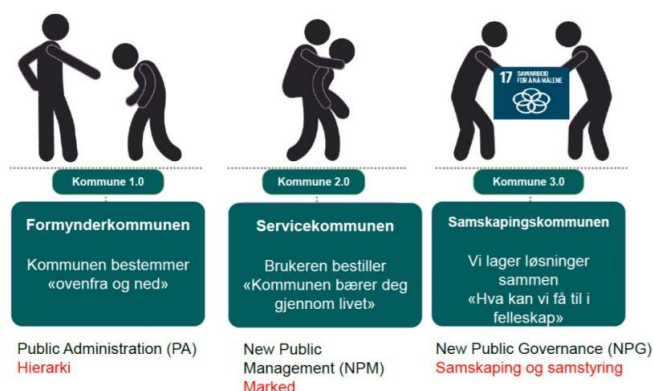


Fig. 1 Innbyggerrollen i ulike styringsparadigmer (Asker kommune, 2020 s. 24)

PA og NPM er basert på en grunntanke om hierarki og adskillelse, mens NPG setter samspill og likeverdighet i sentrum (Torzen, 2016, s. 27).

NGP er en alternativ strategi, men ny er den ikke. Kommuner i de nordiske land, slik de fungerte for lenge siden, og lenge før profesjonalisering, teknokratisering og New Public Management fikk sette sitt preg, hadde mange trekk som vi i dag ville kalt samskaping (Torfing et.al., 2016, s. 11).

Tabell 1 Kjennetegn ved de ulike styringsparadigmene inspirert av ulike kilder (Osborne, 2010, s. 10), (Torzen, 2016, s. 29). (Røiseland, Vabo, 2019, s. 111- 112)

* Indirekte styring gjennom innramming, institusjonelt design, støtte, tilrettelegging og

Styringsparadigme	Public Administration	New Public Management	New Public Governance
Offentlig sektor	Myndighet	Serviceprodusent	Arena for samsty- ring/samskaping
Bærende ide	Hierarki	Marked og kontrakter	Nettverk og relasjonelle kontrakter
Teoretisk utgangs- punkt	Statsvitenskap og offentlig politikk	Rasjonell beslutnings- teori, brukervalg og ledelsesstudier	Institusjons- og nettverks teori
Styringsideal	Enhetlig	Regulativ	Mangfoldig og pluralis- tisk
Fokus	Politisk system utforming og im- plementering av politikk	Resultat – og kvalitets orientert. Målstyring og bruker- tilfredshet	Organisasjonen sett i lys av omgivelsene
Politikernes rolle	Suveren beslut- ningstaker	Styring gjennom ram- mer	Meta Governance* Interaktiv
Administrasjonens rolle	Faglige eksperter, regel- og rutine styrt	Effektive produsenter av offentlige tjenester	Igangsetter, veileder, til- rettelegger
Syn på innbyggerne	Klient, passiv mot- taker	Kunde og forbruker av offentlige tjenester	Aktiv medskaper – og produsent av politikk og tjenestetilbud
Sivilsamfunn rolle	Talerør for svake grupper, innfly- telse gjennom de- mokratiske system	Sosiale virksomheter i konkurranse	Samarbeidspartnere i løsning av oppgaver- fortrinnsvis velferdsopp- gaver
Samskaping	Ikke relevant	Benyttet i effektivise- ring	Sentral styringsmek- anisme

2.1.2 Begrepet samskaping

Samskaping i form av begrepet co-production ble først introdusert av Ostrom på slutten av 1970-tallet i forbindelse med beskrivelser av innbyggers bidrag til trygge lokale nabolag. Ostrom definerer co-production som en prosess der innbyggerne spiller en aktiv rolle i å produsere offentlige varer og tjenester av betydning for dem. Hennes forskning viser at co-production bygger ned kunstige vegger mellom ulike disipliner og bidrar til synergier som fremmer utvikling og gode tjenester (Ostrom, 1996 s. 1073,1079).

Flere forståelser av samskaping trekker inn forhold som knyttes til varighet og gjensidige forpliktelser i samhandlingen, slik som i Bovairds definisjon: «Levering av ordinære tjenester i et langsiktig perspektiv, gjennom et langvarig forhold mellom profesjonelle tjenesteytere og brukere eller andre innbyggere, der alle parter bidrar med en betydelig andel egne ressurser» (Bovaird, 2007, s. 847).

Bason knytter den samskapende samhandlingen til ulike faser i en prosess som planlegging og design, men avsluttes før selve gjennomføringen av tjenesteproduksjonen. Samskaping karakteriseres her som en skapende prosess der løsningene skapes sammen med innbyggerne, ikke til dem (Bason, 2010, s. 7-8)

Den engelskspråklige forskningslitteraturen, som oppgitt i Voorberg deler samskappingsbegrepet i to begreper: co-creation og co-production, synes begrepene i stor grad å defineres likt. I begge begrepene betraktes innbyggeren som en verdifull partner i offentlig tjenestelevering (design, produksjon og tjeneleveranse) (Voorberg et.al., 2014, s. 8). Bason oppgir at det ikke er noe tydelig skille mellom begrepene, men at co-creation knyttes til den skapende prosessen, design, mens co-production til utførelsen av tjenesten (Bason, 2010, s. 198 – 199).

Dansk litteratur, som Torfing, beskriver samproduksjon som co-production og samskapelse som co-creation. I denne forståelsen er kjernen i samskaping å få offentlige og private aktører til å samhandle, dele ressurser og kunnskap med hverandre for å skape målrettet og innovativ politikk, og fremme kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon uten at det medfører økte kostnader (Torfing et. al., 2016, s. 11). Andersen beskriver at co-production forutsetter langvarige likeverdige

samarbeidsrelasjoner, mens co-creation er et mer strategisk grep for brukermedvirkning, innbyggerinvolvering og dialog i midlertidige prosesser. I co-creation avsluttes samarbeidet mellom partene når produksjonen iverksettes. Lokalt sosialt innovasjonsarbeid kan organiseres både etter co-creation og co-production prinsipper (Andersen.et.al., 2018, s. 18)

I Norge benyttes en annen tilnærming, her har «samskaping» etablert seg som begrep. KS utviklingsmateriale innen samskaping har trolig hatt stor betydning for etablering av samskaping som begrep og forståelsen av dette i en norsk kontekst.

KS tar i mye av sitt utviklingsmateriale, bl.a. Håndbok for sosial innovasjon, utgangspunkt i nordisk forskning bl.a. fra Andresen, Espersen og Torfing (KS, 2020 (5))

Andersen benytter skiller mellom tynn og tykk samskaping. Tynn samskaping samskaping er preget av karaktertrekkene fra co-creation, og tykk samskaping peker mot co-production (Andersen.et.al., 2018, s. 18).

Co-creation (samskaping)	↔	Co-production (samproduksjon)
<i>Tynn samskaping</i> ←————→ <i>Tykk samskaping</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innbyggere inviteres som aktive og autoritative samarbeidspartnere, sammen med offentlige myndigheter og/eller private aktører ▪ En dialog på tvers av forskjeller som skaper større innsikt, forståelse og læring i situasjoner preget av likeverdighet. ▪ Ofte ad hoc hvor samarbeidspartnere inviteres inn i forskjellige faser av et utviklingsarbeid. ▪ Servicedominant perspektiv ▪ Fokus på den verdi innbyggere og forbrukere kan tilføre en vare eller en ytelse/service ▪ Med røtter i forskning om forretningsutvikling, marketing og kommunikasjonsstrategi hvor forbrukere/kunder transformeres fra passive til aktive medskaper av produkter og tjenester. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Likeverdig og kontinuerlig samarbeide om å utvikle, gjennomføre og evaluere velferdsytelser i en samlet kjede eller spiralbevegelse som gjentas og som enten gjennomføres en-til-en, eller som flere til flere personer og aktører gjør sammen. ▪ Et varig tidsperspektiv, uten ekstraordinær projektkarakter ▪ Kan gjennomføres på individ-, organisasjons-, og samfunnsnivå. ▪ Adresserer makt og styring og vil ofte omdefinere roller og relasjoner. ▪ Er en produksjonsform, mer enn en form for invitasjon eller «høring». ▪ Med røtter i sosiologi og forskning om nettverk og sivilsamfunn/frivillig sektor.

Tabell 2 Tynn og tykk samskaping (Andersen et.al.), 2018, s. 22).

KS sin utgivelse «Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon», bruker en definisjon av samskaping som er et samlebegrep for co-creation og co-production (Kobro, 2018):

Samskaping handler om å invitere inn til likeverdige samarbeidende partnerskap hvor ulike aktører får gi selvstendige bidrag til å definere, designe, implementere og drive fram løsninger sammen med profesjoner, forvaltning og politiske myndigheter (Kommunenes sentralforbund, 2018, (5))

Definisjonen presiserer også at det er en samarbeidsrelasjon mellom offentlige aktører og andre involverte utenfor organisasjonen. Samskaping skiller seg på denne måten fra outsourcing, der offentlig sektor overlater en oppgave til andre aktører.

KS definisjonen av samskaping legges til grunn for undersøkelsen i oppgaven, da den forener innholdet i andre definisjoner og omfatter både co-creation og co-production. Ut fra KS sentrale rolle i forhold til kommunene, er den et relevant verktøy for å i arbeidet med å utvikle videre forståelse av samskaping i en norsk kontekst.

2.1.3 Ulike former for samskaping

I det følgende presenteres Ulrichs typologi, Klausens deltakelsestrapp og Pestoffs nivåer for samskaping som kan bidra til å øke forståelsen av aktørenes roller i samskapende prosesser.

Ulrichs typologi for samskapende prosesser

Ulrich (2016) har utviklet en typologi som beskriver samskapende prosesser i praksis. Typologien er deskriptiv og gir en oversikt over ulike samskapende prosesser på tvers av sektorer avhengig av situasjon og strategiske- og verdimessige hensyn. Typologien bygger på en overordnet definisjon av samskaping, en prosess der ulike aktører utvikler velferd sammen (Ulrich, 2016, s. 2).

Typologien har to akser:

Den vertikale aksene omhandler kommunens behov for å definere innholdet i samskapingen. I bunn av denne aksene styres den samskapende prosessen relativt stramt slik at man kan forutsi resultatet av prosessen. Øverst på aksene er det større rom for uforutsigbarhet knyttet til samskapingens innhold og det kan utvikles løsninger som ikke var designet i forkant.

Den horisontale aksene har aktørene i samskapingprosessen i fokus. I den venstre ende av aksene har de kommunale aktører en sentral rolle og i den høyre enden av aksene, er det eksterne aktører som innbyggere, virksomheter og frivillige

organisasjoner, som spiller den mest sentrale rollen (Ulrich, 2016, s. 3).

Typologien omfatter fire ulike typer samskaping: styrt samskaping, ansvarliggjørende samskaping, likeverdig samskaping og fasiliterende samskaping,

Styrt samskaping: Her har de sentrale (kommunale) aktørene ambisjon om å styre samskapingsprosessen slik at den blir relativt forutsigbar. Administrasjonen, inntar her en sentral rolle og opptreer som myndighetsutøvende og fagprofesjonelle. De har sine fullmakter, rettslige eller politiske føringer og legitimitet fra sin faglige ekspertise. Innbyggerne betraktes her som mottakere av offentlige tjenester. Det er kommunens aktører som her definerer hva den enkelte innbygger har behov for eller berettiget, og avgjør hvordan relasjonen mellom innbygger og kommune skal håndteres. Samskappingsgraden er minimal og begrenser seg ofte til implementeringen av offentlige tjenester. Det er kommunen som definerer, avgrenser og bestemmer hva samskapingen skal omfatte. Eksempler: avfallssortering, lovpliktige høringer (Ulrich, 2016, s. 4-5).

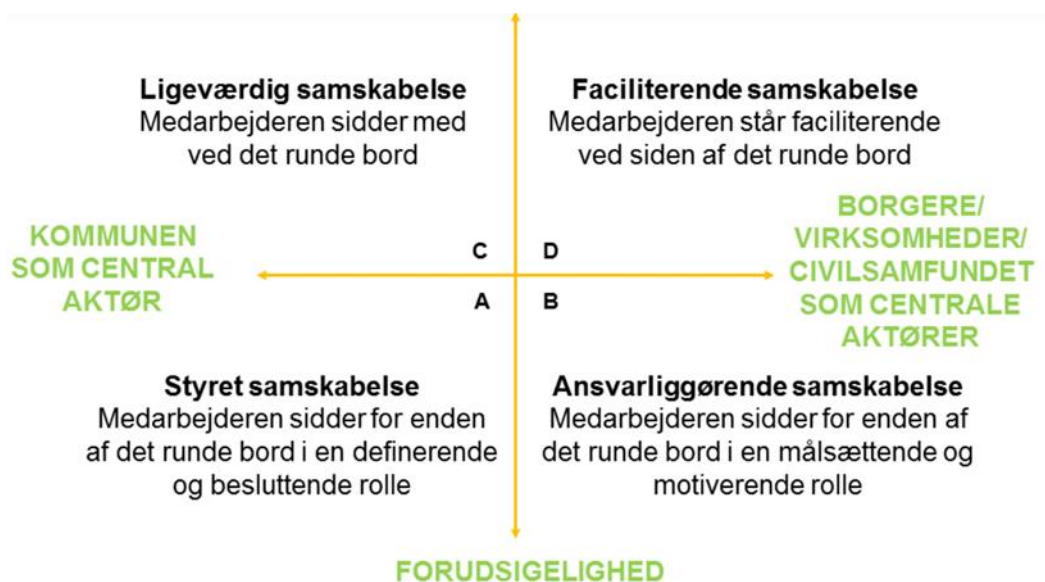
Ansvarliggjørende samskaping: Her har de kommunale aktører ambisjon om å styre prosessen, slik at resultatet av prosessen blir relativt forutsigbart, samtidig med at de inntar en tilbaketrukket rolle og overlater hovedansvaret for innholdet til eksterne aktører. Ansvarliggjørende samskaping kan knyttes ideen om hjelp til selvhjelp. De inviterte samskapende parter gjøres i stand til, motiveres og myndiggjøres, slik at de kan klare seg uten kommunens hjelp. Dette kan betraktes som en form for empowerment strategi, der innbyggernes ressurser mobiliseres og styrkes, men det er kommunens fagprofesjonelle som definerer målet med prosessen og styrer den. Eks: Egeninnsats ved rehabilitering, frivillige som utfører definerte funksjons supplerende oppgaver (Ulrich, 2016, s. 5-7).

Likeverdig samskaping: Her er ikke resultatet gitt i forkant og det er åpnet for uforutsigbarhet. De sentrale (kommunale) aktørene har ikke lengre ambisjon om å styre prosessen, men det er fortsatt de som identifiserer området samskapingsprosessen skal omhandle. Problemstillingen er definert av de kommunale aktørene og relevante samskapingspartnere inviteres inn i prosessen for å finne en løsning på hvordan problemstillingen kan løses og hvem som skal utføre tjenesten/tiltaket.

Kommunens faglighet eller stemme veier ikke tyngre enn de øvre samskappingsaktører. Eks: Utvikling av politikk for et bestemt område, forebyggende arbeid rettet mot familier (Ulrich, 2016, s. 5-7).

Fasiliterende samskaping: Her er det innbyggere, virksomheter eller frivillige organisasjoner som tar initiativet og peker på velferdsområder de gjerne vil at sentrale (kommunale) aktørene skal engasjerer seg i. Kommunens rolle er her primært av fasiliterende, prosessstyrende karakter hvor de legger til rette for rammer som lokaler og materiell, og stiller sin ekspertise til rådighet. Kommunen spiller ingen meddefinerende rolle i utviklingen av løsninger eller i utførelsen av selve velferdsoppgavene, men er fasiliterende samskapende, slik at andre kan produsere velferd i nettverkstilignende organiseringsformer. Dersom kommunen ønsker større påvirkning på prosessen, kan de velge en modifisert fasiliterende rolle gjennom å fastsette prinsipper som rammesetter og dermed legger føringer for samskapingen (Ulrich, 2016, s. 10-12). Eks: Velferdstiltak utført av andre aktører, men der kommunen stiller lokaler til rådighet til tiltak som møteplass for hjemløse o.a.

Fig. 2 Illustrasjon Ulrich sin typologi. Figuren viser også hvilken rolle kommunens medarbeidere inntar i de ulike samskapslestypene, illustrert ved hvilken plassering de inntar ved det runde bord



(Ulrich, 2016, s.13)

Klausens deltakelsestrapp

Arnstein har utviklet en deltakertrapp som illustrer ulike former for involvering, der det skilles mellom ordninger for informasjon, konsultasjon, dialog, og medstyring. Klausen mfl. har på oppdrag fra KS FOU videreutviklet denne trappen for å belyse innbygger medvirkning i kommunale beslutningsprosesser. Da enveis informasjon fra kommunen til innbyggerne ikke regnes som medvirkning i denne sammenheng, benyttes ikke trinn en av trappen. Trappen er utvidet slik at den i tillegg inkluderer dagsordensetting. Innbyggermedvirkning i en kommunal sammenheng knyttes derfor til de fire øverste trinnene i trappen: konsultasjon, dialog, dagsordensetting og medstyring (Klausen et al, 2013, s. 19).

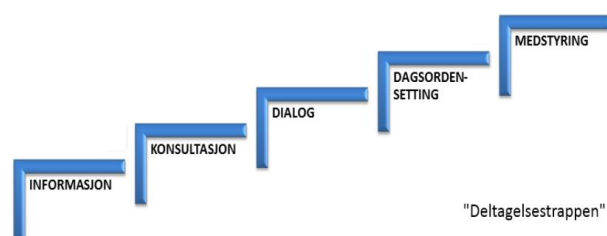


Fig.3. Klausens deltakelsestrapp (Klausen et.al, 2013, s. 19)

Beskrivelse av formålet for medvirkning på de ulike trinnene:

2. *Konsultasjonsordninger* - innhente informasjon om innbyggernes synspunkter, eks. undersøkelser og høringer.
3. *Dialogordninger* - bringe innbyggere sammen for drøfting av politiske saker, der resultatet vil kunne påvirke beslutningstakere, eks. folkemøter og brukerkonferanser.
4. *Dagsordensetting* - ordninger der innbyggere kan sette saker på den politiske dagsorden mellom valgperiodene, eks. innbyggerinitiativer.
5. *Medstyring* - innbyggerne har reell innflytelse i beslutningsprosessen, eks. ungdomsråd og deltakende budsjettering.

Det kan i praksis være glidende overganger mellom trinnene. Trappen gir en analytisk ramme for graden eller dybden av involvering som er stigende i trappens nivåer (Klausen et al, 2013, s. 19-20).

Pestoffs nivåer for samskaping

Gjennom samskaping kan innbyggere, næring- og frivillige organisasjoner invite- res til å utøve innflytelse på velferdstjenestene. Involveringen foregår i praksis på flere ulike nivåer. Pestoff har utviklet begreper som kan bidra til å forstå de ulike nivåene for samskaping (mikro-meso-makro) med utgangspunkt i en tidligere ut- viklet typologi av Osborne & McLaughlin (2004) (Brandsen & Pestoff, 2006 s. 5).

Co-governance - refererer til en ordning der innbyggere og organisasjoner invite- res til planlegging og levering av offentlige tjenester (makro).

Co-management - refererer til en ordning, der organisasjoner produserer tjenester i samarbeid med det offentlige (meso).

Co-production - viser til en ordning der innbyggerne delvis produserer sine egne tjenester (mikro).

Begrepene bidrar til å forstå skillet mellom organisasjon og individnivå: Co-ma- nagement refererer primært til interaksjon mellom organisasjoner og co-produc- tion refererer til frivillige bidrag fra enkeltstående innbyggere.

Co- governance fokuserer på politikktutforming, mens co- management og co- production fokuserer på implementering (Brandsen & Pestoff, 2006 s. 5-6).

2.1.4 Verdien av samskaping

KS oppgir at «Samskaping kan gi avkastning i form av nye og bærekraftige løs- ninger» (KS, 2018, (5)). Samtidig oppgir de at norske kommuner har lite kunn- skap om samskaping gir ønsket virkning og at det er et behov for å måle og doku- mentere verdien av samskaping (KS, 2018, (5)).

Det er to dominerende hovedretninger knyttet til verdien av samskaping: effektiv- tets-forståelsen og empowerment-forståelsen. De har utspring i to ulike styrings- paradigmer og har hvert sitt normative utgangspunkt som kan benyttes i analyse av empiriske samskapende tiltak (Agger el.a., 2018, s. 8 -9).

Effektivitets-forståelsen er forankret i en «rasjonell beslutnings» tradisjon og er en videreutvikling av Ostroms samskapingsbegrep. Denne forståelsen relate- res til NPM-paradigmet og vektlegger den økonomiske forståelsen av samskaping der verdien knyttes til; kvalitetssikring, effektivisering og forbedring av offentlige

tjenester. Her bidrar involvering av innbyggerne til effektiv produksjon av offentlige tjenester (Torzen, 2016, s. 30 -33). Innbyggerne er her individuelle brukere av offentlig tjenester eller grupper av innbyggere fra lokalsamfunnet. De offentlige aktørene som bidrar til samskapingen er fagprofesjonelle og forvaltere som knyttes til velferdstjenester (Bovaird, 2007).

Empowerment-forståelsen betrakter samskaping som nettverksbasert samarbeid mellom offentlige og private aktører, der samarbeidet innrettes for å prioritere, planlegge eller produsere velferd. Denne forståelsen relateres til NPG der sivilsamfunn og innbyggerne er aktive parter i styring og utvikling av velferdssamfunnet (Torzen, 2016, s. 30 -33). Verdien er knyttet til demokratiske verdier som legitimitet og deltakelse (Agger et al., 2018, s. 11).

Effektivitets- forståelsen kan altså knyttes til produktverdi og empowerment-forståelsen til prosess verdi der selve prosessen også kan vurderes å ha en egenverdi. Verdien av samskaping påvirkes også av hvilket nivå som er utgangspunkt for samskapingen.

Tabell 3 Verdien av samskaping – utarbeidet etter inspirasjon fra Agger et.al (2018).

Verdinivåer	Effektivitets - verdi	Empowerment- verdi
<i>Aktører</i>	<i>Produkt</i>	<i>Prosess</i>
Innbyggere/ sivilsamfunn	Målrettede tjenester Brukertilfredshet Eierskap Myndiggjøring – «ansvar for eget liv»	Demokratisk kompetanse Sosial kapital Nettverk Innflytelse Likeverdighet
Kommune Politikk og administrasjon	Effektivitet, kvalitet.	Engasjerte innbyggere Transparens Legitimitet Tillitt
Fellesskapskommunen Den kommunale trekanten (politikk, administrasjon og innbyggere)	Utnyttelse av felles ressurser	Medborgerskap Egenverdi: ansvarlighet, lydhørhet, rettferdighet legitimitet Symboliske prosesser

Verdien av samskaping er sammensatt og utfordrende å dokumentere.

Agger et al. oppsummerer verdien av samskaping ut fra følgende perspektiver:

Demokratisk verdi: Myndiggjøring sosial kapital og tillitt

Samskaping kan skape demokratiske gevinster, men mangler solid evidens.

Involvering av en bredere gruppe aktører, skaper samtidig en risiko for ulikhet og eksklusjon av enkelte grupper som kan redusere demokratisk verdi. Adferd til medarbeiderne som møter innbyggerne, vil også være av betydning for innbyggernes tillit til demokratiet (Agger et.al., 2018, s. 20).

Effektivitet og kvalitet: Bedre (og/eller billigere) offentlige tjenester

Samskapingens bidrag til kvalitet og besparelser oppgis ofte som begrunnelser for samskaping, men mangler solid evidens (Agger et.al., 2018, s. 22).

Bovaird & Löffler (2018) oppgir at samskaping kan bidra til å bedre livskvalitet, noe som på lengre sikt kan gi innsparinger i det offentlige helsevesen. Samtidig kan samskaping både bidra til å øke og minske brukernes tilfredshet med offentlig ytelser (Bovaird & Löffler (2018) i Agger et.al., 2018, s. 21). I samskaping er det utfordrende å måle de kostnader som ikke er så synlige som tidsbruk for medarbeidere og innbyggere, ulike typer «myke verdier» kan også være vanskelige å synliggjøre (Agger et.al., 2018, s. 22).

Innovasjon: Nye løsninger på velferdsutfordringer

Innovasjonsbegrepet har mange ulike definisjoner. Lykkebo (2016) definerer det som «en tilstrebet forandring og at det først er snakk om en innovasjon, når den er satt ut i livet har gjort en forskjell og skapt verdi for bestemte grupper av interessenter eller for samfunnet som helhet» (Lykkebo (2016) i Agger et.al., 2018, s. 23). Samskaping kan særlig knyttes til sosial innovasjon. Nye rollefordelinger og relasjoner mellom offentlige medarbeidere og innbyggerne, kan styrke verdier som demokrati, effektivitet, tillit og myndiggjøring som igjen kan bidra til ulike typer innovasjon. Videre kan institusjonelle rammer og styring være av betydning for om samskaping kan føre til innovasjon (Agger et.al., 2018, s. 25).

Samfunnsmessig verdi: Offentlig verdi

Offentlig verdi benyttes som et paraplybegrep for mange andre typer verdier enn de økonomiske, og gir et helhetlig og kollektivt blikk på samskapende tiltak av interesse for samfunnet i et langsiktig perspektiv (Agger et.al., 2018, s. 28). Det er ikke entydig hva offentlige verdi er som følge av samskaping, men (Jorgensen & Bozeman, 2007 oppgir følgende typer offentlig verdi: økonomi, sosial-, kulturell, demokratisk-, miljømessig- og innovasjons- og læringverdi (Jorgensen & Bozeman, 2007) i Agger et.al., 2018, s. 26).

2.2 Demokrati

Demokrati er et begrep som tolkes og utøves på ulike måter. Tolkningen og den politiske praksisen i et land, vil påvirke forventningene til innbyggerne og deres medborgerrolle (Stray, 2011, s. 22). Demokrati litteraturen kan dermed bidra til å utvide forståelsen av samskaping som er knyttet opp til medborgerrollen/medborgerskap som igjen påvirker rollene til administrasjon og politikk. I det følgende redegjøres det for noen demokratiske begreper. Deretter beskrives tolkninger av folkestyret som demokratisk styringsform. Det blir lagt vekt på den representative tradisjonen og demokrati som aktiv deltakelse. Videre beskrives styringsnivåer og rammer for lokaldemokratiet som er arena for den samskapende prosessen som inngår i denne oppgaven.

2.2.1 Demokratiske begreper

De greske ordene demos (folk) og kratos (styre) er opphavet til demokrati som betyr folkestyre. Demokratiet er en politisk styreform der frihet og likhet er sentrale verdier. Dette innebærer at alle borgere har kollektive rettigheter (frihet) og at alle har de samme rettighetene (likhet) (Stray, 2011, 23 - 24). Synet på forholdet mellom stat og individ, frihet og likeverd, og offentlig og privat er avgjørende for praktisering av demokratiet og forventningene til medborgerrollen (Stray, 2011, 26 -27). Demokratiet som styreform og demokratisk medborgerskap og er forankret i FNs internasjonale konvensjoner om Menneskerettighetene som bla. omhandler sivile og politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter (Stray, 2011, s. 16).

Demokratisk medborgerskap er et begrep med ulike tolkninger, men kan forstås ut fra kategoriene: status (statsborgerskap/tilhørighet) og rolle (deltakelsesdimensjon) Stray, 2011, s. 15). I denne oppgaven omtales medborgerskap ut fra rollebegrepet som bl.a. omfatter innbyggerens/borgerens deltakelse i samskaping.

2.2.2 Demokratiske tolkninger

Demokrati kan kategoriseres i fire fortolkningsdimensjoner:

- Demokrati som statsform med folkestyre
- Demokrati som rettigheter og rettsstat
- Demokrati som aktiv deltakelse
- Demokrati som felles verdigrunnlag (Østerud mfl. 2003 i Stray, 2011, s. 27).

Demokrati som statsform med folkestyre

Denne statsformen tar utgangspunkt i at folket har makt over de politiske beslutningene direkte eller gjennom valg av representanter ved alminnelig og lik stemmerett (NOU 2003: 19, s. 14). Demokratiet springer ut fra styreformer i Athen ca. 500 år f.kr med folkeforsamlinger som beslutningstakere (Ringvej, 2007, s. 250), Deling av makt og beslutningskompetanse mellom statsorganene er et grunnleggende prinsipp der Stortinget er den lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt, regjeringen utøvende makt og domstolene den dømmende makt (Stortinget, 2022 (1)).

Demokratiet som rettigheter og rettsstat

Dette systemet ivaretar borgernes rettigheter gjennom formulerte lover (Stray, 2007, s.27). Rettighetssystemet har utviklet seg gjennom historien, først i form av sivil medborgerskap med lik lov og rett for alle, deretter med politiske medborgerskap med alminnelig og lik stemme- og representasjonsrett, etterfulgt av sosialt medborgerskap der valgmuligheter eller behovsbestemt adgang til arbeidsliv, kultur, utdanning og sosial omsorg er lik for alle (NOU 2003: 19, s. 14).

Demokrati og aktiv deltakelse

Demokrati kan også legge mindre vekt på formelle prinsipper for statsstyre og tolke demokrati som et system for samtale og deltakelse. Denne forståelsen

knyttet til ideene om dialog- og deltakerdemokrati der det sentrale er selve samtalen og aktiviteten for å bli hørt. Dette innebærer aktiv medvirkning utover deltakelse i valg som foregår med års mellomrom. Deltakelsen og diskusjonen er her verdier i seg selv og et middel for å oppnå bredere politisk rekruttering, informerte beslutningsgrunnlag, modifikasjon og tilpasning av standpunkter og større legitimitet rundt beslutninger (NOU 2003:19, s. 14).

Demokrati som felles verdigrunnlag

Et felles verdigrunnlag, demokratisk identitet, kan samle folket og motvirke splittelse, interessekonflikter, politisk strid og konflikter (NOU 2003:19, s. 14, Stray, 2007, s. 27). Felles verdigrunnlag er sentralt for utvikling av medborgerskap (Stray, 2007, s. 27)

Fortolkningene av demokrati som statsform med folkestyre og som rettigheter og rettsstat omtales også som representativt demokrati og er den politiske styreform som praktiseres i Norge (Stray, 2011, s. 27). Deltakerdemokrati og deliberativt demokrati er begreper som benyttes om demokratiet som aktiv deltakelse. Et deltakerdemokrati avhenger av at borgerne deltar aktivt i demokratiske prosesser i form av dialog og delibrasjon (drøfting), og krever dermed mer av innbyggerne enn i det representative demokratiet (Stray, 2011, s. 28). Demokrati som aktiv deltakelse og felles verdigrunnlag er sentrale i forståelsen av demokratisk medborgerskap relatert til politisk fellesskap, demokratisk deltakelse og demokratisk identitet (Stray, 2007, s. 28-29).

2.2.3 Demokratiske styresett

I det følgende omtales normative ideer om representativt demokrati og former for demokrati som forbindes med aktiv deltakelse: deltakerdemokrati og deliberativt demokrati. Videre omtales demokratisk medborgerskap. Dette er områder som vil øke forståelsen for utøvelsen av demokrati i en norsk kontekst, som er rammen for den samskapende prosessen i denne oppgaven. Det blir sentralt å forstå hvordan samskaping påvirker rollene til administrasjon og politikk ut fra en representativ demokratiforståelse og demokrati med aktiv deltakelse.

Representativt demokrati

I det representative demokratiet som er fundamentet i de aller fleste demokratier,

styrer folket indirekte gjennom valgte representanter som står til ansvar for det folket som har stemt de frem gjennom jevnlig valg (Røiseland & Vabo, 2019, s. 106). Gjennom valg gir borgeren fullmakter til sine utvalgte meningsfeller/representanter. Innholdet i fullmaktene er gitt gjennom partienes programmer. Organisasjonene som representerer enkeltborgerne, har også en sentral rolle i det representative demokratiet (NOU 1994: 17, s. 61-62). NOU (1994) oppgir at det representative demokratiet kjennetegnes av stabilitet, effektivitet og legitimitet (NOU, 1994:17, s. 61-62). Røiseland & Vabo oppgir at kompleksitet og størrelse er blant forklaringene på at den representative demokratimodellen har vunnet frem i de fleste demokratiske land. Med utvidelse av stemmeretten, sentralisering av beslutningsfora og behov for mer praktisk innretning, har indirekte deltakelsesformer (representasjon) blitt dominerende. Det representative demokratiet suppleres imidlertid med ordninger som kan kategoriseres som direkte demokrati som folkeavstemning og folkemøter. Videre har digital utvikling åpnet for nye former for direkte demokrati, bl.a. gjennom sosiale medier (Røiseland & Vabo, 2019, s. 106 - 108).

Det representative demokratiet utgjør kjernen i det norske folkestyret.Det representative demokratiet har etter hvert blitt supplert med nye deltakelsesformer. I større grad enn tidligere har deltakelsesformer utenom valgkanalen inntatt den lokalpolitiske arenaen (Regjeringen, 2022, (1)).

Sønderskov oppgir at kritikken mot det representative demokratiet er omfattende til tross for at det er veletablert. Hovedsakelig omhandler kritikken at det ikke er tilstrekkelig effektivt og/eller legitimt. Det foreligger også en risiko for utvikling til et elitært valgaristokrati som følge av at folkevalgte ikke har god nok forbindelse til folket og handler ut fra egeninteresser (Sønderskov, 2019, s. 36). Videre uttaler Sønderskov at «Borgerne forandrer seg, og deres relasjon til demokratiet forandrer seg; de er mer kritiske, de krever mer, vil ha andre former for deltakelse mellom valgene, osv. Og dette begrunner et behov for demokratisk fornyelse» (Sønderskov, 2019, s. 37).

Deltakerdemokrati

I deltakerdemokratiet deltar alle i beslutningsprosessen i alle saker som angår fellesskapet og den enkeltes forhold til fellesskapet. Alles interesser blir her vurdert før endelige vedtak, og alle har mulighet til å forsvare sine interesser (NOU, 1994:17, s. 61-62). NOUen hevder at disse prosessene fremmer utvikling av borgere som tar ansvar for helheten. Deltakerdemokrati forutsetter små samfunn der det er relativt enkelt å få oversikt over problemstillinger og aktører (NOU, 1994:17, s. 61-62). I forbindelse med demokrati-undersøkelser som i mange land ble startet i 1960-årene, ble ideen om deltakerdemokratiet utviklet. Politisk medvirkning i beslutningsprosesser ble satt på dagsorden, som et tillegg til konkurransedemokratiet der politiske partier konkurrerer om den politiske makten som i det representative demokratiet. Deltakerdemokratiet bygger på ideen om medbestemmelse gjennom et bredt folkelig engasjement og nærdemokrati. I de påfølgende årene ble det lagt større vekt på folkelig engasjement der ideen om ”samtaledemokratiet” (deliberativt demokrati) vokste frem (Martinussen, 2003, kap. 1.3.)

Deliberativt demokrati (kommunikativt demokrati)

Jacobsen oppgir tre normative idealer som uttrykker kjernen i forståelsen av deliberativt demokrati: inklusjon, opplysning, og respekt (Jakobsen, 2020, s. 3).

Inklusjon: Det politiske systemet får demokratisk legitimitet, ved at borgerne har tilnærmet lik mulighet til å ytre seg og påvirke politiske prosesser, på egen hånd eller via representanter. Konsensus oppgis ikke som et mål, men heller inklusjon av flere ulike likeverdige syn og interesser. Det som gjør majoritetsavgjørelser legitime, er de forutgående demokratiske prosessene hvor ulike grupper og synspunkter er blitt hørt, og minoriteter er gitt anledning til å protestere (Jakobsen, 2020, s. 3 - 4).

Opplysning: Høy grad av inklusjon i offentlige debatter og politiske prosesser er ikke automatisk samsvarende med kvalitet. Sentralt i den offentlige diskusjonens berettigelse at relevante logiske og faktabaserte betraktninger bringes frem fra flere hold, diskuteres og avstemmes riktig. I lys av dette idealet om opplysning, skilles det mellom gjensidige læring og frigjøring gjennom deliberasjon og de

som følger «unngåelsesmetode» da «sannhet» kan virke polariserende og dominerende (Jakobsen 2020, s. 5).

Respekt: Det forventes gjensidig respekt mellom politisk uenige borgere og politikere. Respekt muliggjør politisk samarbeid og rasjonell diskusjon, på tross av uenighet, mens manglende respekt kan bidra til mistillit og uløselige konflikter (Jakobsen, 2020, s. 5 - 6).

Sammenhenger mellom idealene: Idealene henger sammen i politisk praksis og kan komme i konflikt. Økt inklusjon kan for eksempel føre til en mer opplyst debatt da nye perspektiver kan føre til bedre forståelse av en sak. Imidlertid kan økt inklusjon gi motsatt effekt dersom de som inkluderes, sprer hatefulle synspunkter eller fremfører feilaktige påstander med stor overbevisningskraft (Jakobsen, 2020, s. 5 - 6).

Briseid oppgir at deliberativt demokrati vektlegger prosessen i forkant av forhandlinger og avstemninger og forankring av beslutninger gjennom offentlig debatt der alle synspunkter representeres og hvor borgerne kan følge diskusjonen. Beslutningene som tas, er retningsgivende for handling. Det er saklige begrunnelser og ikke makt som er avgjørende for de endelige beslutningene. Briseid oppgir i motsetning til Jakobsen, at målet er konsensus (Briseid, 2012, s. 54-55). I konsensusdemokrati, søkes kompromisser og omforente løsninger gjennom forsøk på å påvirke den andre parten med argumenter, fremfor at et flertall avgjør (Regjeringen, 2020 (1)). Mouffe mener konsensusdemokratiet med sine fornektelser av motsetninger i politikken bidrar til å forsterke spenningsforhold i samfunnet, som fremmarsj av høyrepopulisme og terrorisme (Mouffe i Innset, 2018). Habermas (1991) oppgir at fora der borgere fritt kan diskutere politiske anliggende er grunnlaget for folkestyret. Når individet har autonomi og frihet til å kunne si sin mening, vil man gjennom deliberasjon kunne komme frem til enighet (Habermas 1991, i Sønderskov, 2019 s. 34). Mouffe (1999) hevder tvert imot at det ikke er mulig å oppnå enighet (konsensus) uten å ekskludere noen og at politiske beslutninger bør foregå i en kontekst med konflikter og mangfold (Mouffe (1999), i Sønderskov, 2019, s. 34)

Samspill mellom representativt demokrati (indirekte) og aktivt (direkte) demokrati
Klausen betrakter deltakende og representativt demokrati som komplementære,

der det representative fungerer som bærebjelke med supplerende deltakende demokrati underveis i valgperioden (Klausen et al. 2013, s. 22-23). De valgte politikerne i det representative demokratiet, tar ikke beslutninger på egen hånd i et vakuum, men i samspill med fagfolk og administrasjon. Også andre ikke-valgte aktører har innflytelse på beslutningsprosessene. Komplimenterende tiltak med direkte deltakelse iverksettes mellom valgperiodene for å styrke samsvaret mellom innbyggernes ønskede politikk og utførelsen av politikk (Klausen et al. 2013, s. 21-22).

Representativt demokrati og deltakende demokrati kan betraktes som motsetninger, der deltakende demokrati forstyrrer beslutningsprosessen slik den er innrettet i de representative ordningene. Under valg har alle like stor innvirkninger på politikken da hver enkelt person har en stemme. Engelstad hevder at deltakelse mellom valg, utfordrer balansen til fordel for de politisk engasjerte da utenomvalg ofte tiltrekker seg de ressurssterke politiske engasjerte. Dahl ser det representative demokratiet som en idealmodell, da beslutningsprosesser uansett blir påvirket av lobbygrupper, media, byråkrati o.l. Habermas hevder det ikke er behov for å erstatte det representative demokratiet, men heller supplere det med elementer av direkte deltakelse som kan styrke det representative demokratiets legitimitet. Forberedt dialog mellom lokale myndigheter og innbyggere vil i sterkere grad ivareta folkets stemme og gi bedre informerte og forankrede beslutninger. Dette gjennom at standpunkter belyses i offentlig debatt og dialog mellom innbyggere og folkevalgte (Engelstad, Dahl og Habermas i Klausen et al. 2013, s. 22-23).

Demokratisk medborgerskap

Demokratiforståelsen er avgjørende for hvordan demokratisk medborgerskap forstås og dermed praktisering av samskaping. Stray uttrykker at «Demokrati og medborgerskap er begreper som gjensidig påvirker hverandre og virker sammen» (Stray, 2011, s. 49). Stray oppgir at teorier og politiske aktører som vektlegger den representative demokratiprosessen, vektlegger aktivt medborgerskap mindre enn de som er opptatt av deltakelsesdimensjonen. Kivisto og Faist som er opptatt av den relasjonelle dimensjonen i medborgerskap, oppgir at medborgerskap kan tematiseres gjennom følgende kategorier: inkludering, tilbaketrekking, forvitring og utvidelse. Inkludering knyttes til utfordringer ved det multikulturelle samfunnet, inkludering av kvinner og sosial mobilitet. Tilbaketrekking fokuserer på

hvordan politisk deltakelse kan revitalisere en synkende demokratisk deltakelse, forvitring knyttes til det nyliberale paradigmet og konsekvenser for medborgerskap som følge av reduserte sosialrettigheter. Utvidelse forstås i sammenheng med utvikling av et mer kosmopolitisk medborgerskap (Kivisto og Faist, 2007, i Stray, 2007, s. 53 -54).

Martinussen oppgir at en aktiv rolle i samtaledemokratiet krever politisk interesse, som fremmes av utdanning og medlemskap organisasjoner: «Medvirkning i deltakerdemokratiet forutsetter tro på at det nytter å påvirke beslutningstakere, og slik selvtillit styrkes av organisering og utdanning» (Martinussen, 2003, sammendrag)

Ideene om konkurransedemokratiet (representativt demokrati), deltakerdemokratiet og samtaledemokratiet (deliberativt demokrati) fremgår av den skjematiske oversikten nedenfor. I praksis lar det seg ikke gjøre å skille klart mellom dem, da de er tre sider av samme overordnede ide om demokratiet (Martinussen, 2003, kap1.3).

	Konkurransedemokratiet	Deltakerdemokratiet	Samtaledemokratiet
Politikkens område	Det som skjer i offentlige organer, særlig de som er basert på valg. Det politikerne driver med.	Det som skjer i alle samfunnsinstitusjoner hvor avgjørelser som har virkninger for den enkeltes velferd fattes.	Det som skjer i offentlige organer og på arenaer som påvirker disse, for eksempel i større bedrifter og organisasjoner, og i massemediene.
Hovedmekanisme for folkestyre	De politiske valgene, som ligger til grunn for å peke ut hvilke eliter som skal styre i en gitt periode, etter konkurranse mellom politiske partier.	Deltakelse i beslutninger, som gjør at den enkelte har noe å si i saker som angår ham eller henne.	Deltakelse i den offentlige debatten, som avgjør både hvem som skal velges til de forskjellige maktposisjonene og hvilke vedtak som skal fattes i saker som angår fellesskapet.
Idé om politisk likhet	Lik stemmerett, organisasjons- og ytringsfrihet for alle.	Like forutsetninger for å kunne hevde sin rett og fremme sine interesser i alle sammenhenger.	Like muligheter til å delta i de forskjellige fora for politisk dialog.
Medborgernes rolle i politikken	Deltakelse i valgene, og i prosessene som fører til at konkurransen mellom de politiske partiene blir effektiv og offentlige verv blir ivarettatt.	Omfattende, høy deltakelse som sikrer kontroll av elitene og at alle syn kommer til uttrykk, og skaper samfunnsmessig integrasjon.	Omfattende deltakelse i den offentlige debatten, avgrenset deltakelse i beslutningsprosessene. Det politiske systemet er også i stor grad et ekspressivt fellesskap.
Medborgernes forutsetninger for å delta	Folk er ikke informerte eller kompetente til å delta i kompliserte beslutninger.	Forutsetningene for deltakelse øker i takt med erfaringene folk gjør som aktive deltakere i politikken.	Gjennom opplæring til å være aktive i spontane og planlagte debatter øker kompetansen for deltakelse.
Utforming av demokratiske institusjoner	De politiske inst. må tilpasses en lite informert og lite kompetent befolkning.	Det må legges til rette for aktiv deltakelse i alle sammenhenger hvor avgjørelser tas.	Det må legges til rette for diskusjonsfora for alle typer saker som angår fellesskapet.

Tabell 4. Ideer om demokrati (Martinussen 2003, kap 1.3.)

2.2.4 Lokalt demokrati

Norge har tre styringsnivåer statlig, fylkeskommunalt og kommunalt som har ansvar for ulike oppgaver. Denne oppgaven tar utgangspunkt i en samskapende prosess i et lokalt demokrati. I det følgende beskrives forhold som er av særlig

betydning for samskaping og forståelse av politikerne og administrasjonens roller i en kommune.

Rammer for det lokale demokratiet - kommunen

Kommunen er et geografisk avgrenset område og utgjør en egen politisk og administrativ enhet i Norge, der et direkte folkevalgt nivå representerer det lokale forvaltningsnivået. Kommunens ansvar er bl.a. å tilby innbyggerne grunnleggende velferdstjenester (KS 2022 (6)). Norske kommuner er generalistkommuner, noe som innebærer at alle kommuner skal imøtekomme samme krav for tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver, utøvelse av myndighet og ivaretagelse av demokratiske funksjoner (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 18). Politisk og administrativ styring er hos de fleste kommuner organisert etter formannskapsmodellen der den politiske styringen og utøves av et kommunestyre eller de kan organiseres etter parlamentariske prinsipp der øverste ledelse er et bystyre av (KS 2022(6)). Ordfører er kommunens øverste leder. Politisk styring er adskilt fra den administrative styringen som ledes av kommunedirektøren (rådmann). Der kommunen ledes etter parlamentarisk prinsipp ledes både den administrative og politiske delen byrådslederen (KS 2022(6)).

Kommunenes demokratiske rolle har blitt mer fremtredende ettersom kommunen i stadig større grad har fått ansvar for viktige deler av offentlige velferdsytelser (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 21).

Kommuneloven

Kommunene er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer der oppgaver eller plikter pålegges gjennom lov eller forskrift (Regjeringen, 2022 (1)). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) legger rammer for det lokale demokratiet. Den gir føringer for kommunens folkevalgte organer i forhold til opprettelse, sammensetning, myndighet organene har eller kan få delegert. Det er også regler knyttet til åpenhet og saksbehandling. Bestemmelsene ligger til grunn for forskjellene mellom de ulike folkevalgte organene. Loven omhandler også forholdet mellom politikk og administrasjon (Baldersheim et. al, s. i, ii).

Rollefordeling mellom folkevalgte og administrasjon

Administrativ ledelse har to grunnleggende funksjoner i forhold til politiske nivå:

utrede saker som skal besluttes på politisk nivå (før vedtak) og iverksette beslutninger som er vedtatt på det politiske nivå (etter vedtak) (Baldersheim et.al. (2021), s 16). Administrasjonen skal arbeide i henhold til lover, forskrifter, overordnede instruksjer og ha betryggende kontroll. Administrasjonssjefen evt. ansatt stedfortreder har møte- og talerett i kommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Administrasjonen er ikke medlem av folkevalgt organ og har ikke stemmerett, men har mulighet til å delta med innspill og faglig kompetanse. Folkevalgt organ kan velge å gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller saker som ikke er av prinsipiell betydning (NOU 2016:4, s. 87-88).

De folkevalgte organene representerer innbyggerne, styrer kommunen og tar beslutninger. De folkevalgtes behandling av saker skal være åpne og tillitsskapende.

Kommuneloven setter noen rammer for samspillet mellom politikk og administrasjon. Dette samspillet er også svært avhengig av hvordan arbeids- og myndighetsfordeling gjennomføres i praksis som vil påvirkes av rutiner, menneskelige relasjoner o.a. Kommunedirektøren har en sentral rolle i forhold til samspillet med de folkevalgte (NOU 2016:4, s. 93). Samspillet mellom politikk og administrasjon beskrives tradisjonelt med den såkalte «timeglassmodellen» der all kommunikasjon skjer mellom ordfører og kommunedirektør.

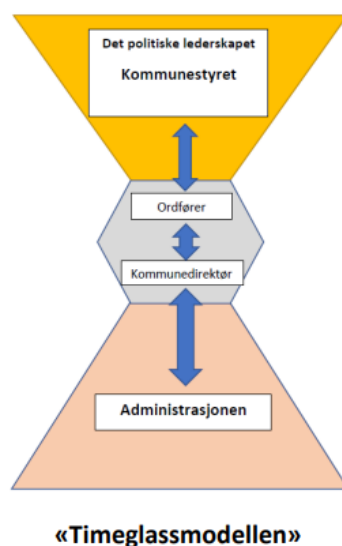


Fig 4 Timeglassmodellen.hentet fra (Baldersheim et al., 2021, s. 10).

Jacobsen hevder at ledelse av kommunal administrasjon i stor grad er en relasjon mellom det politiske og det administrative nivå, da ledelse innenfor rammen av demokratiet alltid vil innebære en balanse mellom demokratisk legitimitet og faglig ekspertise. Svava beskriver at det er en avhengighet mellom disse to forholdene, da administrativ styring uten demokratisk legitimitet kan bli som et teknokrati (ekspertvelde), mens politisk lederskap uten faglig ekspertise kan ende opp som «dilettantisme». Svava mener derfor politikk og administrasjon derfor bør betraktes som to overlappende og komplementære sfærer (Baldersheim et.al., 2021, s. 10).

Lovfesting av innbyggerinvolvering

Kommuneloven og plan og bygningsloven lovfester innbyggernes mulighet til å fremme forslag som gjelder kommunens virksomhet (Kommuneloven, 2018, §39a.), sikrer at mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre bli hørt saker som direkte angår dem (Kommuneloven, 2018, §10 b.) og innbyggernes rett til medvirkning i alle kommunale- og fylkeskommunale planprosesser (Plan og bygningsloven, 2021, kap. 5).

Endringer i ny kommunelov

Kommuneloven fra 1992 ble revidert i 2018 og var et resultat av et omfattende lovforarbeid for å imøtekomme kompleksiteten i lovgiverens oppdrag (Baldersheim et. al, s. 3). Forarbeidene til kommuneloven løfter frem behovet for å tydeliggjøre rollene til de folkevalgte og til administrasjonen og gjøre skillene mellom de klarere (NOU 2016:4, s. 19).

Grunntrekkene i kommuneloven fra 1992-loven er videreført i ny kommunelov, men inneholder flere viktige endringer. Det kommunale selvstyret er lovfestet og det foreligger i den nye kommuneloven (2018), tre betydelige endringer som ifølge Baldersheim tyder på et paradigmeskifte i forholdet mellom folkevalgte og administrasjon:

- Om kommunestyret skal gi kommunaldirektøren bindende føringer for utføring av arbeidet, for eksempel for innholdet i utredningen av en sak, krever ny lov at det normalt kan skje gjennom vedtak som binder kommunedirektøren.
- Loven gir ikke adgang til å blande administrasjon og folkevalgte i et og samme

folkevalgte organ.

- Kommunestyret kan ikke instruere kommunedirektøren på personalområdet.

Lovgiverens visjon for ny kommunelov reflekteres i to viktige og parallelle mål:

- Styrke de folkevalgte organene, bl.a. gjennom lettere å kunne identifisere dem.

- Styrke kommunedirektørens rolle og tydeliggjøre hans/hennes oppgaver

Ordførers rolle styres også til en viss grad, gjennom forslagsrett i de folkevalgte organer (unntatt kontrollutvalget), videre kan kommunestyret gi ordføreren vedtaksmyndighet i hastesaker.

Revideringen av kommuneloven i 2018 legger til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon i form av tydelige oppgaver og ansvarsområder, samt kontroll. Dette for å fremme harmonisk dialog og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og administrativ autonomi (Baldersheim et. al, s. i, ii).

2.2.5 Demokratisk dialog – prosjektkonferansen

Den samskapende prosessen som undersøkes i denne oppgaven, involverer innbyggerne i tråd med hva som beskrives som medborgerrollen i deliberativt demokrati der medborgerne får delta i deler av politiske beslutningsprosesser gjennom tilrettelagte diskusjonsfora (Martinussen, 2003, kap. 1.3.). Denne form for utøvelse av medborgerskap er også sentralt i NPG (Fig. 1. Asker kommune, s. 14) der aktørene i den kommunale trekanten finner løsningene sammen. Gustavsen har med inspirasjon fra Habermas og demokratisk teori utviklet mønstre som kjennetegner demokratisk dialog i partssammensatte utvalg: Prosjektkonferansen. To spørsmål blir dermed sentralt: i) ble det brukt demokratisk dialog i denne prosessen ii) hvilke kjennetegn for demokratisk dialog kan identifiseres?

Demokratiforståelsen som de vestlige land er bygget på har to essensielle kanaler til innflytelse: valg og dialog (Gustavsen, 1990, s. 35). Tanken om demokratisk dialog bygger på deltakerdemokratisk teori og er knyttet til organisering av samfunnet og reformstrategier. Det samfunnsmessige perspektiv har da to dimensjoner. Den vertikale – opp mot lover, regler, avtaler og andre konstruksjoner av samfunnet. Den horisontale – skape tilstrekkelig utbredelse av en ide, slik at den

gjenfinnes i innbyggernes praksis (Gustavsen, 1990, s 36).

Prosjektkonferansen er en metode som kan benyttes for utvikling av virksomheter (Gustavsen, 1990, s 15). Deltakerne i konferansen er ikke noe formelt beslutningsorgan, men har likevel en viktig rolle i prosessen frem mot en beslutning (Gustavsen, 1990, s. 20). Medlemmene i prosjektkonferansen bør være: interessert i å drive utviklingsarbeid, representative for interessegrupper og gjenspeile beslutningsapparat som må tre i kraft for å utføre (Gustavsen, 1990, s 15). Gruppen bør representere det vertikale snitt, dvs. de ulike nivåene i virksomheten fra toppledelse, arbeidsledelse, fagspesialister og staber til personer som jobber på gulvet. Anbefalt antall deltakere er 6 – 10 personer, og man bør være oppmerksom på at gruppen kan bli for stor om alle hensyn skal ivaretas. Arbeidet i gruppen organiseres som en serie diskusjoner, fremfor foredrag. Til å organisere diskusjonene og annen tilrettelegging, opprettes en stab (Gustavsen, 1990, s. 15).

Følgende avklaringer ligger til grunn for prosjektkonferansen:

- deltakerne har mandat til å representere virksomheten
- hovedintensjonene med prosjektet er klarlagt
- hva prosjektet omfatter; helheten eller deler av organisasjonen
- styringsstrukturen og organiseringen av prosjektet
- om prosjektet skal ha utførende organer og hvordan disse skal organiseres
- hvordan bred medvirkning fra berørte sikres
- ekstern støtte til prosjektet – evt. til hva og på hvilken måte
- kontaktperson for ytre instanser (Gustavsen, 1990, s. 20).

Prosjektarbeidet kjennetegnes bl.a. ved at:

- deltakerne er konferansens ressurs og skal utføre konferansens oppgave
- innsatsen er kollektiv: den enkeltes begrensinger overkommes i fellesskap og praktisk handling forutsetter normalt at man samstemmer sine intensjoner
- taletid fordeles, slik at likhetsperspektiv sikres
- det er deltakernes ansvar å nå resultater
- gruppen klarer syntetisere vidtfavnende og springende diskusjoner til konklusjoner som kan oppfattes forpliktende

- spredningskanaler for arbeidet er etablert fra start og innlemmes i prosessen. Det primære er å spre prosessen, fremfor løsninger og konferansen har en diskursiv form der hver deltaker eksponerer seg for dialog fremfor å sende papirer. Kjennetegnene for konferansene formidles ikke til deltakerne i forkant, men fremkommer gjennom form eller design av prosjektet (Gustavsen, 1990, s. 30-32).

Prosjektkonferansen baserer seg på dialog, en form for utveksling mellom synspunkter, ideer og argumenter o.l. som beveger seg frem og tilbake mellom deltakerne. Deltakerne er i utgangspunktet likestilt. Likevel kan det lett oppstå ubalanse, da noen vet mer eller har mer makt enn andre. Dialogen må derfor legges opp slik at den utjevner forskjeller fremfor å fremheve de. Det skal tas høyde for uenighet og overenskomster produseres skrittvis (Gustavsen, 1990, s. 33-35).

Staben har en passiv rolle, men på slutten av arbeidet er det mindre viktig å holde en lav profil. Dette fordi arbeidet i konferansene fungerer integrerende, slik at man lengre ut i prosessen har blitt kjent med hverandre og lagt grunnen for gjensidig tillit (Gustavsen, 1990, s. 21).

Bred medvirkning er sentralt i demokratisk dialog av flere årsaker:

- det partssammensatte utviklingsarbeidet bygger på et deltakerdemokratisk syn som tilsier at det er nødvendig med medvirkning fra alle berørte
- erfaring viser at den viktigste årsak til at prosjekter ikke kan gjennomføres eller blir utfordrende, er manglende rimelig deltakelse fra alle berørte
- utviklingsarbeidet gjennomslagskraft vil avhenge av oppslutning som best sikres gjennom medvirkning (Gustavsen, 1990, s. 21).

Denne formen å etablere prosjekter på, gir relasjonelle definisjoner av prosjektideene. Dette da drøftingene må reflektere at de foregår der viktige parter og interesser er tilstede. Underveis i prosessen innhentes innspill fra ulike hold inntil man har en meningsfylt prosess som kan engasjere alle deltakerne. På denne måten utvikles forholdet mellom gruppene. Det er disse relasjonelle definisjonene som kan samle bred oppslutning da oppgradering av ressurser skjer samtidig – og ikke på bakrommet der kun få aktører har adgang (Gustavsen, 1990, s. 23).

Prosjektkonferansen gjennomføres ofte innen konvensjonelle rammer, men representerer likevel et brudd med vanlig praksis. Dette da man vanligvis ikke har tid og rom for dialoger av denne typen. Deltakerne har også mulighet til å bygge en betydelig kompetanse gjennom at prosjektkonferansen knytter til seg ytre instanser (Gustavsen, 1990, s. 21).

Konferansen leder ikke frem til ferdige produkt, men felles intensjonserklæringer som oppfattes som bindende. Den har en protokollær karakter, slik at nedskrevne konklusjoner ikke kan endres helt uten videre. Endringer i etterkant mister ofte en dimensjon, dersom prosjektgruppen ikke deltar i endringsarbeidet som fører til nye konklusjoner. På den annen side kan ikke utviklingsarbeid bindes opp i en enkelt konferanse. Ofte opprettholdes opprinnelig intensjonserklæring, men bygges samtidig ut. Vesentlige endringer er imidlertid mer sjeldne. Deretter følger formelle beslutninger og det praktiske prosjektarbeidet kan iverksettes (Gustavsen, 1990, s. 15, 21-24).

Prosjektkonferansen tar utgangspunkt i demokratitanker og utgangspunktet er derfor normativt, dvs. noe som velges og ikke er gitt eller nødvendig (Gustavsen, 1990, s. 101).

2.3 Makt

2.3.1 Hvordan kan samskaping påvirke etablerte maktrelasjoner i kommunen?

Kommunen har en sentral rolle i offentlig tjenesteyting og mye av velferdsstatens ressurser fordeles på dette lokale nivået. Innenfor det kommunale handlingsrommet vil det kunne oppstå utøvelse av makt. Weber hevder at den byråkratiske organisasjon er et maktmiddel for de som råder over byråkratiet, samtidig som byråkratiet selv står i en maktstilling (Weber, 1971/2021, s. 129). Dahl uttrykker at om man skal forstå hva makt er, må det knyttes til en praktisk case (Dahl, 1957, s. 201).

I denne oppgaven undersøkes rollene til lokale politikere og administrasjon i en samskapende prosess knyttet til kommunens skolebehovsplan. Her foretas prioriteringer av stor betydning for innbyggerne. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan samskaping kan påvirke etablerte maktrelasjoner knyttet til politikernes rolle som representativ folkevalgt og administrasjonens rolle som

fagekspert. To spørsmål blir dermed sentralt: i) ble det brukt makt i denne prosessen og ii) hvis, ja – hva slag form for makt kan identifiseres?

2.3.2 Weber og byråkratiet

Weber knytter begrepet «herredømme» til makt i form av «mulighet for å påtvinge andres atferd ens egen vilje» (Weber, 1971/2021, s. 68). Videre oppgir Weber at herredømme er «å kunne befale i kraft av autoritet» (Weber, 1971/2021, s. 72). Dersom en bestemt befaling skal adlydes, må imidlertid ulike motiver og en dypereliggende støtte være tilstede som gjør at autoriteten og herredømmet oppfattes som legitimt (Weber, 1971/2021, s. 83).

Autoritet og legitimitet: Weber oppfatter herredømme som identisk med å befale i kraft av autoritet (Weber, 1971/2021, s. 72). Autoritet forutsetter imidlertid at autoriteten legitimeres (Weber, 1971/2021, s. 83). Det er derfor av betydning å forstå hva som gir autoritet dvs. hvordan denne legitimeres (Falkum, 2003, s. 34). Weber oppgir at det er tre former for legitimering av makt: etablert praksis (skikk og bruk), autoritet (karisma), lovverk, regler og kompetanse. Autoritet definerer Weber som «myndighet til å befale og plikt til å adlyde» (Weber, 2021, s. 69). Falkum argumenterer for å skille mellom to former for maktgrunnlag: normkonstituert makt (normer, regler og lover) og selvkonstituert makt (personlige egenskaper). Jacobsen legger til at makt kan legitimeres ved kyndighet (kunnskaper og ferdigheter/veiledning og konstatering) som en parallell til karismatisk legitimitet og myndighet (påbud og tillatelse). Myndighet kan også utøves med tvang, mens kyndighet baseres på frivillighet (Falkum, 2003, s. 57 -58). Weber oppgir tre prinsipielt forskjellige legitimitetsgrunner: legalt herredømme, tradisjonelt herredømme og karismatisk herredømme (Weber, 1971/2021, s. 83 -94).

Legalt herredømme – byråkrati

Herredømme i denne formen oppstår i kraft av lover. Legalt herredømme bygger på at herredømmet er lovgivende, personalet valgt eller utnevnt og en rasjonell hirarkisk oppbygning med fordeling av myndighet basert på fagkompetanse. Forvaltningsstaben består av herskerens utnevnte embetsmenn og de som adlyder

er sambandets medlemmer i form av innbyggere, partifeller og kollegaer. Det er lovgitte regler som ligger til grunn for legitimeringen til den som «befaler» ut fra en tildelt saks- og kompetanseområde. Enhver organisasjon som har en bestemt målsetting og hirarkisk ordnet forvaltningsstab, omfattes av denne formen for herredømme. Det offentlige byråkratiet er imidlertid den mest rendyrkede formen for legalt herredømme (Weber, 1971/2021, 83-85).

Offentlig byråkrati: Weber hadde interesse for hvordan politiske vedtak kunne iverksettes rasjonelt og effektivt, og samtidig ivareta likhet for loven og minoritetsinteresser. Med dette som utgangspunkt, utviklet han teorien om det nøytrale byråkratiet som ligger til grunn for utviklingen av den norske offentlige forvaltningen (Grindheim, 2010, s. 22). Webers idealtipe er imidlertid ingen uttømmende beskrivelser av moderne administrasjon og tar ikke høyde for «uformelle systemer», men fremhever det særpregede og egenartede som fortsatt er gjeldende for vår tids byråkrati (Weber, 1971/2021, s. VIII).

Weber skisserte flere kjennetegn på det ideelle offentlige byråkrati:

- Faste kompetanseområder er utgangspunkt for utøvelse av myndighet.
- Fast system for overordnede og underordnede stillinger med gradert myndighet – embetshirarki
- Myndighet som sikrer oppfølging av plikter, er nedfelt i lover og reglementer for forvaltningen
- Personale ansettes etter kvalifikasjonsregler og utnevnes av overordnet instans
- Avlønning skjer ut fra faglige kvalifikasjoner og varighet (fremfor ytelse)
- Det skilles mellom rollen som ansatt og privatperson (troskap gjelder upersonlig formål)
- Kontinuerlig struktur for faste inntekter (skatt) (Weber, 1971/2021, s. 97-108).

Byråkratiet har rasjonelle kjennetegn som regler, formål, middel og saklighet (upersonlig) (Weber, s. 1971/2021, 39). Sentralt i Webers byråkratiet er «likhet» for loven i både personmessig og saksmessig forstand. Dette sammen med byråkratiets planmessige og formålsrasjonelle samvirke, skaper et herredømme preget av soliditet og kontinuitet (Weber, 1971/2021, s. 126). Den byråkratiske

organisasjon har stor evne til utjevning av økonomiske og sosiale forskjeller, noe som er begrunnelsen for byråkratiets utbredelse og dens tilgang til makten (Weber, 1971/2021, s. 122-126).

Tradisjonelt herredømme

Herredømme bygger her på troen om at gamle ordninger og herskermakt er hellig. Autoritet er preget av personlig samhörighet og bundet av tradisjon. Formelt lovverk er fraværende, nye lover oppdages gjennom visdom og ut fra enkelt saker. Herredømmet er patriarkalsk dvs. med en enhevlig hersker som forvaltning og hæren er personlig avhengig av. I sin reneste form oppfattes herredømmet som herskerens alminnelige eiendom (Weber, 1971/2021, s. 85- 87).

Karismatisk herredømme.

Dette herredømmet bygger på hengivelse til herskerens person og nådegaver/karisma (magiske evner, heltdedåder, åndelighet). Her er det «føreren» som befaler og «disippelen» som adlyder. Forvaltningen velges på bakgrunn av karisma og personlig hengivenhet. Da herredømmet bygger på person og nådegaver, bortfaller herredømmet om «føreren» ikke lenger assosieres med disse egenskapene (Weber, 1971/2021,s. 89- 90).

2.3.3 Hva er makt? Ulike definisjoner

Det foreligger mange ulike definisjoner av begrepet makt. Makt- og demokrati - utredningen (NOU 2003:19) definerer makt som «evne til å nå et mål, skape en virkning» (NOU 2003:19, s. 11). Denne oppgaven tar utgangspunkt i Webers definisjon av makt der begrepet forstås som: «ett eller flere menneskers sjanse til å sette igjennom sin egen vilje i det sosialt samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber, 1971/2021, s. 51).

2.3.4 Hvem har makt? Krav til maktbegrepet

Webers definisjon av makt legger forutsetninger for utøvelse av makt som igjen legger føringer for hvem som har makt. Betydningen av relasjon fremgår som sentralt i Webers definisjon, samtidig trekkes det frem en kobling mellom

intensjon og resultat. Videre er legitim autoritet en forutsetning for utøvelse av makt som andre adlyder. I det følgende belyses forutsetningen om relasjon og betydningen av legitimering. Forhold knyttet til intensjon og resultat belyses i påfølgende kapittel om Lukes maktdimensjoner.

Webers definisjon forutsetter at det foreligger en relasjon eller en avhengighet: «i det sosiale samkvem». Weber skiller mellom herredømme som interessekonstellasjon (økonomisk makt i et marked) og som autoritet (plikt til å adlyde uavhengig av egne interesser eller motiver)(Falkum, s. 34). Det er relasjonen eller avhengigheten som gjør at det en aktør foretar seg, vil kunne komme til å påvirke den andre. Dersom partene er uavhengige, vil ikke deres handlinger virke inn på hverandre. Partene vil dermed også ha mulighet til fritt å kunne trekke seg (Jacobsen, 2007, s. 9-10). Avhengighetsforholdet i Webers definisjon av makt tydeliggjøres av Dahl: «A har makt over B i den grad han kan få B til gjøre ting som B ellers ikke ville gjort» (Dahl, 1957, s. 203).

Dahl beskriver at makt i form av innflytelse, kan forstås i lys av følgende forhold: relasjoner mellom aktører, størrelsen på innflytelsen målt som mengde endring, subjektive og psykologiske kostnader av endring, sannsynligheten for aksept, område eller tema, antall personer som reagerer, eksempelvis ved valg (Falkum , 2003, s. 34). Dahl knytter også innflytelse til aktørenes kompetanse (informasjon), overtalelsesevne (formidling av kunnskap og normativ påvirkning) og relasjon mellom aktørene (Hagen, 2010, s. 20). Dahl oppgir også at innflytelse kan gis gjennom f.eks. sanksjoner og straff, altså en form for tvangsmakt (Falkum 2003, s. 35). Innflytelsesbegrepet setter ikke rammer for hvilken retning innflytelsen kan gå.

Falkum uttrykker at «makt, uansett hvordan vi definerer den, er et uttrykk for en bestående ulikhet mellom aktører i et system» (Falkum, 2003, s. 29). Makt er altså ulikhet, men ulikhet er ikke nødvendigvis makt. Ulikheter i et samfunn kan altså oppstå uavhengig av maktforhold, men kan være årsak til utvikling av maktrelasjoner (Falkum, 2003, s. 29).

I Webers definisjon inngår at makt anvendes «selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand». Jacobsen antar at det foreligger en uenighet mellom partene for at makt skal kunne oppstå. Hagen påpeker derimot at motstand ikke er en forutsetning for maktbruk, da motstand også kan bli overvunnet (Hagen, 2010, s. 40). Jacobsen presiserer at dersom det foreligger en relasjon, men ingen uenighet, vil partene mest sannsynlig inngå et samarbeid (Jacobsen, 2007, s. 11). Uenighet kan bl.a. oppstå i forhold til mål, verdisyn eller virkemidler.

2.3.5 Maktdimensjoner

Direkte og indirekte makt: Hagen oppgir Steven Lukes som en sentral bidragsyter innen forskning om makt (Hagen, 2010, s. 11). Mens Weber, ifølge Fivelsdal, ikke var opptatt av de «uformelle systemer» som finnes i alle organisasjoner, selv om han var klar over dette, la han heller vekt på å fremheve det særegne i det formaliserte systemet (Weber, 2021, s. VIII). Luke understreker derimot den indirekte maktens betydning: «Power is at its most effective when least observable» (Lukes, 2021, s. 5). NOU'en setter også fokus på betydningen av den uformelle makten: «Makt kan utøves direkte i tvangs- og neslutningssituasjoner, eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer...» (NOU 2003:19, s. 11).

Lukes maktdimensjoner: Makt kan opptre i ulike former og ulikt omfang. Luke (2005) kategoriserer makt i form av tre dimensjoner: Agendamakt (dagsordensetting), beslutningsmakt og bevissthets- kontrollerende makt (ideologisk makt). De tre dimensjonene synliggjør hvordan makt brukes, begrunnes, utøves og observeres i ulike former og nivåer (Falkum, 2003, s. 70), (Hagen, 2010, s. 303 - 304).

Den videre fremstilling av Lukes dimensjoner av makt, tar utgangspunkt i Falkums og Hagens resonnementer om makt. Det er i fremstillingen også supplert med beskrivelser fra Makt- og demokratiutredningens (NOU 2003:19) fremstilling av makt. Denne tilnærmingen til Lukes, ivaretar tilknytningen til oppgavens

problemstilling og case, hvor systemet samsvarer med kommunen og aktørene med politikere og administrasjon.

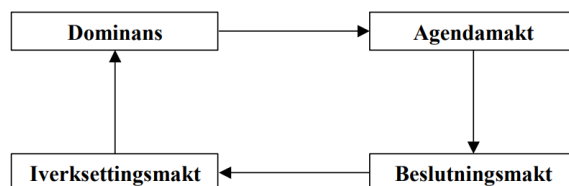


Fig. 5 Former for makt (Falkum, 2008, s. 30).

Falkums modell viser makt observert i sammenheng mellom aktørenes intensjoner og resultater som oppnås.

Dominans (bevissthetskontrollerende makt) forstås som makten til å bestemme og avgrense den gyldige virkelighetsoppfatningen for aktørene som inngår i et system (Falkum, 2008, s. 30). Dominans kan forstås som det Luke omtaler som bevissthets- kontrollerende makt. Falkum oppgir at den klassiske tilnærmingen til makt har fokus på det strukturelle, mens nyere sosiologisk tilnærming knytter makt til det prosesuelle der meningsaspektet er av større betydning i forhold til å forstå dannelsen, fordeling og utøvelse av makt (Falkum s. 33-37).

Meningsaspektet kan forstås som de dominerende oppfatninger av hva som er sant, usant, riktig eller galt (Falkum s. 32-33). Makt kan da knyttes til en bestemt virkelighetsoppfatning som kan karakteriseres som bra (som bør styrkes) eller dårlig (som bør svekkes) (Falkum s. 33). Makt oppstår først når det er motstridende oppfatninger av virkeligheten. Likevel kan konsensus være et resultat av maktutøvelse i form av overtalelse, manipulering e.l. (Falkum s. 33). Falkum oppgir at Foucault betrakter meningsaspektet som et hovedelement i makt, da meningsdannelsen foregår innenfor et «sannhetsregime».

Meningsutvekslingen som foregår innenfor dette regimet, danner grunnlaget for dominans som igjen er utgangspunktet for handlinger (Falkum s. 35). Videre oppgir Falkum at meningsaspektet er av vesentlig betydning for forståelsen av legitimering og skjult makt (Falkum s. 34).

Hagen benytter begrepet ideologisk makt om Lukes uttrykk, som tydeligere

definerer hva om gjelder i en gitt situasjon. Ideologisk makt kan bidra til å definere problemet og dermed begrense eller avgrense forståelsen av virkeligheten (Hagen, 2010, se. 304 – 305). NOU'en beskriver at ideologisk makt kan knyttes til meningsfulle begreper, verdier, normer, forestillinger og kulturelle standarder. Språk som er sentralt i dannelsen av mening, er derfor også makt. Ideologisk makt påvirker tanker, verdier, følelser og selvoppfatning og kan innvirke på interesser, synspunkter og hva vi betrakter som normalt og avvikende, god og dårlig smak. Kildene er mange og kan være bla. institusjoner, profesjoner, vitenskap, kunst og idellogier. Denne formen for makt kan både virke samlende og splittende, og kan bl.a. inngå som begrunnelser og rettferdiggjørelser for både politisk – og økonomisk makt (NOU, 2003:19, s.11-12).

Agendamakt (dagsordenmakt) samsvarer med makten til å bestemme hva systemet skal beskjeftige seg med å ha oppmerksomhet på i form av å sette systemets dagsorden (Falkum, 2008, s. 30). Her det sentralt å se på hvilken informasjon som bestemmer dagsorden/ sakskartet, men også den informasjonen som ikke defineres som relevant. Agendasmakt omfatter både saksrettet informasjon og annen informasjon som kan knytte seg til en beslutning/vedtak. Det er den samlede informasjonen som utgjør handlingsrommet og grunnlaget for utøvelse av makt (Hagen, 2010, s. 304).

Beslutningsmakt er makten til å fatte vedtak i systemet. Dette omfatter beslutninger om forventet resultater, bruk av ressurser og hvem som skal involveres og hvordan (Falkum, 2008, s. 30-31). Det vil også innlemme forhold som antall stemmeberettigede, allianser og evt. sanksjonsmuligheter (Hagen, 2010, s. 304).

Falkum beskriver at dominans, agenda- og beslutningsmakt vil avgrense og sette rammer for aktørenes intensjoner. Videre er det en sammenheng mellom alle de ulike maktformene og de kan alle motvirkes (opposisjon) (Falkum, 2008, s. 30).

Iverksettelsesmakt henger sammen med realisering av systemets intensjoner og ivaretar sammenheng mellom intensjoner og resultater (Falkum, 2008, s. 31).

Lukes løfter også frem behov for å kunne måle makt, dersom man skal ha mulighet for å forstå maktforhold knyttet til ulike situasjoner og resultater, for som Lukes selv uttrykker det «we need to know whom to blame» (Hagen, 2010, s. 11).

2.3.6 Maktforhold knyttet til administrasjon og politikk

Med utgangspunkt i Webers definisjon av makt, er en eksisterende relasjon mellom aktørene en forutsetning for at makt kan oppstå. I det følgende belyses relasjonen mellom politikere og administrasjon i kommunen for å forstå hva slags potensiell makt (maktressurser) de ulike aktørene har :

Relasjonen mellom politikere og administrasjon

I kommunen er det en relasjon mellom politikere og administrasjon og det er Kommuneloven som regulerer overordnet oppgavefordeling og rammer for samhandlingen (Kommuneloven, 2018). I casen som undersøkes i denne oppgaven, satt kommunestyret ytterligere overordnede rammer for oppgavefordelingen og samhandlingen mellom politikere og administrasjon (Øvre Eiker kommune, 2018 (5) , s. 3)

Avhengigheten mellom politikk og administrasjon nedtones ifølge Jacobsen ofte i klassisk teori, bl.a. Weber. Det er en felles forståelse av at administrasjon og politikk har svært ulike funksjoner og oppgaver, til tross for at det ikke oppgis et klart skille mellom de to rollene. Videre hevder Jacobsen at teoretiske- og empiriske bidrag i senere tid går i retning av å betrakte politikk og administrasjon som sammenvevde og parallelle prosesser. Administrasjonen har rom for å påvirke politiken i kraft av sin fagkompetanse, kontakt med innbyggerne gjennom tjenesteyting, ved å fremme politiske saker med forslag til beslutninger og direkte kontakt med politisk nivå. Administrasjonen har også rom for innflytelse i form av konkretisering og fortolkning av politiske vedtak (Jacobsen, 2007, s. 10 -11). Weber omtaler uenighet i form av systematiske og vedvarende forskjeller mellom politikk og administrasjon. Politikerne vil søke å tilfredsstille innbyggerne, gjennom å kunne gi effektive tjenester de har behov for og ønsker, for å sikre gjenvalg, noe de kun kan oppnå ved å tilfredsstille et stort nok antall velgere.

Administrasjonen kan her ha motstridende ønsker med utgangspunkt i fag, økonomi eller annet som kan øke egen prestisje og makt. Dette kan bidra til interessekonflikt mellom valgte politikere og ansatte i administrasjonen (Jacobsen, 2007, s. 11-12).

Politiske maktressurser

Hovedprinsippet i Kommuneleoven er at all makt ligger til kommunestyret, de treffer vedtak på vegne av kommunen og kan delegerer myndighet til administrasjonssjefen (KS, 2017 (7), s. 59). Sentralt i politisk makt er evne til styring og oppslutning. Legitimiteten og tillitten ligger i den formelle maktfordelingen. Politisk myndighet gis fra folket gjennom valg og her ligger også muligheten for å påvirke den autokratiske makten. Makten som ligger i det sivile samfunn, med utgangspunkt i rettigheter, organisering og nettverk, er en motsats til den institusjonelle makten og skaper spenning i maktforholdet. Mediene og de frivillige organisasjonene er her sentrale aktører i den offentlige ytring (NOU, 2003:19, s.11-12).

Administrasjonens maktressurser - fagekspertise og argumentasjonsmakt

Administrativ ledelse har ifølge Kommuneleoven to hovedoppgaver; utrede saker som skal besluttes på politisk nivå (før vedtak) og iverksette beslutninger som er vedtatt på det politiske nivå (etter vedtak) (Baldersheim et.al., 2021, s. 16).

Weber fremhever betydningen av administrasjonens faglige ekspertise i et maktforhold (Weber, 1971/2021, s. 135 - 36). Jacobsen oppgir at nyere teorier om relasjonen mellom politikk og administrasjon, løfter frem betydningen av at administrasjonen ofte har mer informasjon om saksforhold, og at dette benyttes i et maktperspektiv (Jacobsen, 2007, s. 14). Weber peker også på administrasjonens mulighet for å fremme egne maktinteresser gjennom å holde informasjon skjult, for eksempel i dekke av taushetsplikt (Weber, 1971/2021, s. 130). Jacobsen løfter også frem at administrasjonens faglige ekspertise påvirker maktforhold i dialog. Dette da faglig ekspertise gir grunnlag for solid argumentasjon, noe også Habermas satt søkelyset på i sine forutsetninger for «herredømmefri» kommunikasjon (Jacobsen, 2007, s. 14). Gustavsen demokratiske dialog som bygger på Habermas, går inn på ulike forhold som kan bidra til likeverdig dialog (se kap 2.3.5.),(NOU, 2003:19 s.11-12).

Administrasjonens og politikernes maktressurser - Lukes dimensjoner for makt

I forhold til Lukes dimensjoner for makt ligger det til politikerne, som øverste styrende organ, å sette dagsorden og beslutte vedtak, men det er administrasjonen som iverksetter vedtak. Når det gjelder dominans (bevissthetskontrollerende makt) vil administrasjonens ha maktressurser i den faglige ekspertisen og argumentasjonsmakten. Samtidig vil politikerne under behandling av saker ha stort rom for å etablere dominans gjennom egen virkelighetsforståelse.

Gjennom casen som undersøkes i denne oppgaven blir det sentralt å undersøke om det ble benyttet makt og i tilfelle hvilke maktressurser politikere og administrasjon faktisk benyttet, og hvordan maktrelasjonene påvirket prosessen med skolebehovsplan.

2.3.7 Oppsummering av teoretisk rammeverk

Innledningsvis har jeg beskrevet ulike styringsparadigmer som har preget offentlig sektor, der synet på innbyggeren gått fra å være passive mottakere av tjenester i PA, til å betraktes som en kunde i NPM som deltok i brukerundersøkelser, og involveres aktivt i problemløsning, politikktutforming og tjenesteproduksjon. Endringer i synet på innbyggeren har endret administrasjonens rolle fra å være faglige eksperter i PA, til effektive produsenter i NPM og i NPG er administrasjonens rolle igangsetter, veileder og tilrettelegger. Videre har politikernes rolle endret seg fra å være suveren beslutningstaker PA, til styring gjennom rammer i NPM og til mer interaktiv styring gjennom rammer, tilrettelegging og deltakelse i NPG. Samskaping er et begrep som knytter seg til NPG. Det er flere definisjoner av samskaping, i definisjonen som legges til grunn for undersøkelsen i denne oppgaven er likeverdigheten, i samarbeidet mellom aktørene sentralt. Det er her samskaping skiller seg fra andre former for medvirkning og samarbeid knyttet til offentlig sektor. Videre beskrives ulike former for samskaping. Ulrichs typologi beskriver fire ulike typer samskaping som har ulike grader av innbyggermedvirkning som er utslagsgivende for den sentrale aktøren, kommunen, i forhold til grad av styring og medarbeiderens (administrasjonens) rolle. Klausens deltakelsestrapp viser sammenhengen mellom formålet, former og grader av innbyggerinvolvering. Pestoffs definering av nivåer for samskaping bidrar til å forstå skillet mellom

innbyggerinvolvering på organisasjons og individnivå. Verdien av samskaping er sammensatt og utfordrende å dokumentere, men det er to dominerende hovedretninger gir retning for vurdering: effektivitetsforståelsen som kan knyttes til produktverdi og empowermentforståelsen som kan forstås som prosessverdi. Videre kan verdien vurderes ut fra kategoriene effektivitet og kvalitet, innovasjon og samfunnsmessig verdi. Teorikapittelet om samskaping bidrar til å forståelse av begrepet, hvordan kan utøves og verdien av samskaping.

Videre redegjøres det for demokratiske begreper, tolkninger og styresett. Beskrivelse av representativt demokrati og demokrati som aktiv deltakelse: deltakerdemokrati og deliberativt demokrati er vektlagt da det beskriver hvordan demokratiet praktiseres i en norsk kontekst. Det gis også en beskrivelse av sammenhengen mellom demokratiforståelse og medborgerskap. Demokratisk dialog er omtalt da det er sentralt deliberativt demokrati og samskapende prosesser. I omtalen av lokalt demokrati (kommunen) beskrives administrasjonens og politikernes roller som er forankret i kommuneloven. Det redegjøres også for sentrale endringer i ny kommunelov som tydeliggjør oppgaver og ansvarsområder som legger tilrette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon.

En stor andel av velferdsstatens ressurser fordeles på det lokale nivået. Innenfor det kommunale handlingsrommet vil det kunne oppstå utøvelse av makt. Det redegjøres for forståelse av makt og krav til maktbegrepet med utgangspunkt i Webers definisjon og legitimitetsgrunner, herredømmer, for makt. Videre inngår en makt-dimensjoner med utgangspunkt i Lukes: Agendamakt (dagsordensetting), beslutningsmakt og bevissthets- kontrollerende makt (ideologisk makt). Deretter belyses relasjonen mellom politikere og administrasjon i kommunen og deres makt (maktressurser).

3. METODE

Formålet med dette kapittelet er å beskrive min innhenting og utvelgelse av data og hvordan jeg har foretatt analysen. Det innledes med en redegjørelse av vitenskapsteoretisk ståsted og metodevalg. Deretter beskrives den kvalitative tilnærmingen som er benyttet i arbeidet med å besvare problemstillingen i denne

oppgaven. Det redegjøres for innsamling og behandling av studiets empiriske data som består av intervjuer og dokumentanalyse. Videre synliggjøres ivaretagelse av forskningsetiske prinsipper. Avslutningsvis reflekteres det over metodologiske valg og oppgavens reliabilitet, validitet og overførbarhet.

3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted og metodevalg

Problemstillingen for denne oppgaven er belyst ved å forstå en lokal samskapende prosess gjennom aktørenes egne erfaringer og opplevelser. Det er ønske om å finne ut hva som særpreger denne situasjonen gjennom å undersøke individuelle opplevelser og erfaringer i et begrenset omfang, slik at det er rom for å kunne gå mer i dybden. De metodiske valg for denne oppgaven, tar dermed utgangspunkt i en fenomenologisk forståelse der den virkelige verden er slik mennesker oppfatter den (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 45). Samtidig er det behov for å forstå rammen den samskapende prosessen utspiller seg i, slik at fortolkningen av aktørenes beskrivelser kan forstås i lys av den sammenhengen den er en del av. Dette er i tråd med en hermeneutisk tilnærming som bygger på prinsippet om at mening av det vi studerer, kun forstås i lys av den sammenhengen den er en del av (Thaagaard, 2021, s. 37). Søken etter å finne frem til et meningsinnhold, har dermed i denne oppgaven både en fenomenologisk og hermeneutisk tilnærming.

Kvalitativ metode egner seg bedre for undersøkelser av egenskaper og karaktertrekk ved sosiale fenomener, fremfor kvantitativ metode som er best egnet til å studere fenomener i utbredelse og antall (Thaagård, 2021, s. 15-16). Samskaping kan karakteriseres som et sosialt fenomen, da det er en type aktivitet som innvirker på enkeltpersoner adferd og hvordan de forholder seg til hverandre

Min litteraturgjennomgang viser at det er begrenset med forskning knyttet til samskaping og hvordan det påvirker administrasjonen og politikernes roller i en norsk kontekst. For å finne frem til relevant fagfelleurdert litteratur startet jeg med å søke samskaping, co-creation, co – production o.a. i baser som oria, og google scholar fra 2010 der jeg fikk treff opptil 1,3 mill. Videre fremgangsmåte ble derfor å søke på temaet på nettsider til aktører som bl.a. KS for tekstressurser. Videre fant jeg relevante kilder fra litteraturlister i bøker og artikler. Om jeg var usikker

på en kilde, sjekket jeg om artiklene var fagfellevurdert i Oria og i Google Scholar kunne jeg se om de var referert. Svakheten ved å finne frem til aktuelle artikler via litteraturlister, er at det kan synes som forskerne gjensidig referer hverandre og at jeg derfor kan ha oversett annen vesentlig litteratur. Min gjennomgang viste at omfanget av tydelig kritikk av samskaping er begrenset, og at kritikken heller rettes mot manglende kunnskap og dokumentasjon. Voorberg hevder at det ikke er dokumentert at samskaping møter innbyggernes behov eller om det er en sammenheng mellom innbyggerinvolvering og utbytte av sosial innovasjon (Voorberg et.al., 2014, s. 16). Årsaken til dette kan være at samskaping er et relativt nytt fenomen. Dette styrker en kvalitativ tilnærming som er egnet for å studere fenomener der det foreligger lite forskning og som stiller krav til åpenhet og fleksibilitet (Thaagård, 2021, s. 12).

3.2 Kvalitativ tilnærming

3.2.1 Case studie

Undersøkelsen i denne oppgaven er avgrenset til en utvalgt case; en samskapende lokal planprosess i praksis. Prosessen fant sted i Øvre Eiker kommune og foregikk i et avgrenset tidsrom for et utvalgt oppgave: skolebehovsplan. Begrunnelse for valg av case og beskrivelse av selve caset fremgår i kap.1.3.Undersøkelse av en case har gitt meg muligheten for en inngående og helhetlig beskrivelse og analyse av en enkeltstående enhet (Merriam & Tisdell, 2016, s. 232. På den annen side har jeg da ikke andre case å sammenligne med (Merriam & Tisdell, 2016, s. 233-234). Det forhold at samskaping fortolkes på mange ulike måter kunne ha begrenset grunnlaget for å trekke sammenhengende slutninger.

3.2.2 Datainnsamling: intervjuer og dokumentanalyse

Datamaterialet i denne oppgaven omfatter to former for kvalitative data; intervjuer og analyse av styringsdokumenter. Det er i undersøkelsen gjennomført 9 intervjuer og ett lokalt styringsdokument fra Øvre Eiker kommune er trukket inn i næranalysen. Flere dokumenter er benyttet som grunnlag for å forstå den skapende prosessen. I det følgende beskrives det hvordan empiriske data ble innhentet og analysert.

Forankring av forskningsprosjektet

For å sikre tilgang til empiriske data, var det sentralt å forankre prosjektet i den aktuelle kommunen. Administrasjonen ble kontaktet for en kort muntlig beskrivelse av problemstillingen og orientering om aktuelle aktører for intervju. Administrasjonen utviste interesse for oppgaven. De oppga at det kunne bli aktuelt å benytte studien i kommunens evaluering, men understreket at de ikke skulle legge føringer undersøkelsen. Det ble deretter sendt en skriftlig forespørsel til kommunen om deltakelse i forskningsprosjektet med beskrivelse av bakgrunn, formål, problemstilling, forskningsspørsmål og hva det ville innebære å delta. Kommunens deltakelse i forskningsprosjektet ble deretter forankret i politisk og administrativ ledelse og det ble opprettet en kontaktperson fra administrasjonen. Gjennom kontaktpersonen ble det oversendt kontaktinfo til etterspurte informanter, overlevert en utgave av oppgaveutvalgets rapport datert 26.03.2020 og oppgitt status for behandlingen av skolebehov per 29.03.2022.

Utvalg og rekruttering av informanter

Det ble foretatt en strategisk utvelging av informanter ut fra roller (kategorier) som var involvert i prosessen med skolebehovsplan (Thaagård, 2021, s. 54). Deltakende informanter i prosjektet var representanter for politikk og administrasjon som er tett på prosesser og beslutninger knyttet til behandling av skolebehov. Videre ble det intervjuet personer fra oppgaveutvalget som ble nedsatt i forbindelse med fremtidige skolebehovsplan. Her ble det vurdert som hensiktsmessig å ha med representanter fra alle kategoriene: politikere, administrasjon og innbyggere. Selv om problemstillingen knytter seg til hvordan politikerne og administrasjonens roller ble påvirket av samskaping, vurderte jeg det likevel som hensiktsmessig å inkludere innbyggerrepresentantene i utvalget av informanter. Dette fordi samskaping omfatter innbyggerrollen som dermed er den aktøren som bidrar til å utløse de forhold som kan påvirke administrasjonen og politikernes roller, samspillet og maktforholdet mellom disse. Jeg vurderte det også som sannsynlig at Innbyggerne gjennom sin deltakelse i oppgaveutvalget ville ha erfaringer og opplevelser som kunne belyse problemstillingen. Gjennom intervjuene ble denne antakelsen bekreftet, da innbygger informantinformantene bidro til relevant og

rikholdig datamateriale.

De ble fortatt en kvoteutvelging som sikret tilstrekkelig bredde for å fange opp ulike deler av prosessen med skolebehovsplan (Thaagård, 2021, s. 54). Kontaktpersonen fra administrasjonen oversikt over medlemmene i oppgaveutvalget og anbefalte noen av disse, men understreket at det var fritt å se bort i fra dette og selv velge fra den fullstendige oversikten. Det ble vurdert som hensiktsmessig å følge anbefalingen, da det var behov for å velge informanter som ville kunne stille til intervju og som hadde deltatt aktivt i prosessen. Det ble da viktig å være oppmerksom på om utvalget av informanter kunne ha blitt påvirket av erfaringer og holdninger til den gjennomførte prosessen. Innhentede data viser imidlertid at sammensetningen av informantene var utfyllende og gjenspeilet både positive og kritiske betraktninger rundt den samskapende prosessen. Det antas at forankringen av prosjektet i Øvre Eiker kommune bidro til at kommunikasjonen og oppfølgingen fra samtlige informanter fungerte godt. Følgende roller inngikk blant informantinformantene: ordfører, leder for utvalg oppvekst, kommunalsjef oppvekst, virksomhetsleder grunnskole, FAU leder, oppgaveutvalget: en politiker fra et parti i posisjon og en fra opposisjon samt to representanter fra innbyggerne.

Utvikling av intervjuguide

Intervjuguiden (vedlegg A) utviklet jeg gjennom en tematisert tilnærming. Tematisering omfatter formulering av forskningsspørsmål og teoretisk avklaring av temaet som undersøkes (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 140). Her ble formålet med studien (hvorfor) og forhåndskunnskap om emnet som skulle undersøkes innhentet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 140). Temaene ble utledet av begreper og teori (se kap. 2 omkring valg av teoretisk referanseramme) som dannet et grunnlag for intervjuguiden. Informantene hadde ulike roller i den samskapende prosessen som ble undersøkt, og det ble derfor vurdert som hensiktsmessig med åpne spørsmål der informanter i stor grad kan kunne styre samtalen i ønsket retning (Hesse-Biber & Leavy, 2011, s 102-103). Av samme årsak var det behov for å styre samtalen til noen felles områder, slik at det ble tilstrekkelig grunnlag for å finne felles mønstre i analysen. Dette forhold ble forsterket ved at undersøkelsen var knyttet til en case og dermed hadde et begrenset grunnlag for innhenting av data. Valget

falt derfor på semistrukturerte intervjuer, der intervjuguiden inneholder en mix av mer eller mindre strukturerte spørsmål som alle kan benyttes fleksibelt (Merriam & Tidsell, 2016, s. 14-23).

Intervjuguiden ble utformet tematisk med utgangspunkt i forskningsspørsmålene, med en rekke underspørsmål å velge ut ifra den retningen samtalen tok. Intervjuguiden ble utformet slik at den ivaretok det kvalitative intervjuets to dimensjoner: den teoretiske relevansen for forskningsprosjektets problemstilling og den dynamiske intervjuinteraksjonen la til rette for at interaksjonen mellom intervjuer og informant kunne bidra til ny kunnskap (Brinkmann & Kvale, 2015, s. 141-143). Intervjuspørsmålene hadde en deskriptiv form med hovedsakelige *hva* - og *hvordan* – spørsmål. Det ble etterstrebet at spørsmålene skulle være enkle å forstå, for å stimulere til spontane og beskrivende svar. *Hvorfor* ble benyttet steder i intervjuet der det var ønske om at informantinformantene tok stilling til essensielle spørsmål vedørende samskaping og hvor deres begrunnelse og argumentasjon for synspunktene var ønsket. Hvert tema hadde flere spørsmål som startet åpent, og ble etterfulgt av flere korte hjelpespørsmål som kunne benyttes der det var relevant. Øvre Eiker kommunes ønske om spørsmål knyttet til verdien og rammebetingelser for bruk av oppgaveutvalg i den samskapende prosessen, ble vurdert som relevante og inkludert i guiden avslutningsvis. Dataene fra disse spørsmålene ble vurdert som relevante for studien og medførte at jeg la til et forskningsspørsmål knyttet til verdien av samskaping

Gjennomføring av intervjuer

Intervjuene ble gjennomført i perioden 23.11. 21 - 06.01.22 og hadde en varighet på inntil en time. Intervjuene ble gjennomført i overkant av ett år i etterkant av at oppgaveutvalgets rapport var ferdigstilt 26.03.2020 og behandling av denne i kommunestyret 09.09.2020. Til tross for at intervjuene ble gjennomført en periode etter den samskapende prosessen, ble erfaringene og opplevelsene utfyllende og rikholdig formidlet. Det synes heller som om avstanden i tid gjorde at informantinformantene hadde reflektert godt over opplevelser og erfaringer og av den grunn kunne formidle dette fokusert.

Alle intervjuene ble foretatt individuelt fremfor i gruppe. Dette fordi informantinformantene representerte ulike roller som kunne gi interessante perspektiver som måtte ha tid og rom til å kunne løftes frem. 5 av intervjuene ble gjennomført på informantinformantenes arbeidssted og de øvrige ble gjennomført digitalt via teams av hensyn til smittevern som følge av pandemi. Begge former for gjennomføring fungerte som en god ramme for samtalen. Gjennom pandemien hadde samtlige deltakere opparbeidet erfaring med digitale møter, og det antas dermed at møteformen ikke påvirket samtalen i nevneverdig grad utover at den innledningsvise «smalltalken» ble noe forkortet i de digitale intervjuene. God bilde- og lyd kvalitet bidro til at observasjoner av nyanser og mimikk ble tilfredsstillende ivaretatt. Alle intervjuer ble tatt opp via en digital diktafon.

Intervjuene ble med utgangspunkt i intervjuguiden innrettet slik at det åpnet for mest mulig læring og effektivitet for intervjuer og informant. Det ble gjennomført et pilotintervju i forkant for å teste ut at intervjuguiden bidro til å hente inn tilstrekkelig data for problemstillingen og at intervjuet kunne gjennomføres innenfor tidsrammen.

Intervjuene ble en aktiv prosess, der jeg og informant fikk hentet frem kunnskap sammen. Dette forholdet var av særlig betydning, da samskaping er et begrep med mange ulike praksiser og forståelser. Informant styrte i stor grad samtalen ut fra hva de oppfattet som sentrale opplevelser og erfaringer fra den samskapende prosessen, men jeg ledet også aktivt intervjuet slik at samtalen ivaretok sentrale momenter og tilstrekkelig fremdrift. Dette var til tider krevende da flere samtaler vekslet raskt frem og tilbake mellom de ulike temaene. Et godt utvalg av spørsmål ble opplevd som nyttig i mitt arbeid med å holde samtalen innenfor temaet. Samtidig åpnet intervjuguidens utforming for å følge interessante spor som oppsto i løpet av samtalen. Jeg stilte flere oppfølgingsspørsmål underveis for å sikre at sentrale momenter ble ivaretatt og for å sikre forståelsen av informantens utsagn. I dialogene oppsto spennende refleksjoner og både jeg og informanter erfarte tidvis at dialogen utviklet nye erkjennelser og kunnskap.

Samskaping er et begrep med mange ulike forståelser, samtidig er forståelsene av administrasjonens og politikernes roller også gjenstand for ulike tolkninger. Det var derfor sentralt å avdekke informantenes antakelser om hva som er typisk, normalt, passende, og i tillegg be om konkrete beskrivelser, noe som gav interessante motsetninger, i tråd med kjennetegn for begrepsintervju (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 180-181). Refleksjoner og tolkning pågikk kontinuerlig under intervjuet. I etterkant av intervjuene ble det skrevet memos for å ivareta forskers umiddelbare refleksjoner, og deretter ble lydopptak transkribert til tekst.

Data- og dokumentanalyse

I denne studien har jeg vekslet mellom induktive og deduktive tilnærminger. Analysen har utviklet perspektiver fra empiriske data (induktiv tilnærming) og analysert data med utgangspunkt i teori (deduktiv tilnærming) (Thagaard, 2018, s. 181). Vekslingen mellom disse tilnærmingene kan synes å trekke i en abduktiv retning (Thagaard, 2018, s. 181). I arbeidet med problemstillingen ble det behov for å utvide med et forskningsspørsmål, da det gjennom dataanalysen fremkom at verdiforståelsen var mer sentral for å svare på problemstillingen enn antatt, analysen inntok dermed en dialektisk eksplorerende form jeg vekslet mellom teoretisk og empirisk forankring (Thagaard, 2018, s. 187). Videre førte analyse av data frem til at maktforhold var så sentralt i forståelse av aktørenes roller og samspillet mellom disse, at den teoretiske referanserammen ble utvidet med dette temaet.

Dokumentanalyse

Det ble foretatt en kvalitativ dokumentanalyse av Øvre Eiker kommunes strategi for medvirkning og samskaping 2017-2027. Livskraftige sammen! (Øvre Eiker kommune, 2017 (1)). Dette dokumentet ble vurdert som særlig relevant for å forstå konteksten for prosessen som ble utforsket for å kunne besvare problemstillingen, da dette dokumentet satt rammer for kommunens innbyggerinvolvering: formål, former og grader av innbyggerinvolvering, strategier og målsettinger. Jeg har i tillegg gått igjennom Kunnskapsgrunnlag for Øvre Eiker kommunes medvirkningsstrategi (Øvre Eiker kommune, 2017 (1)) for å finne frem til teori som er lagt til grunn for kommunens medvirkningsstrategi, der et utvalg er omtalt i teorigapittelet som for eksempel, Klausens medvirkningstrapp og Ulrich.

Skolebehovsplan 2020 - 2040. Oppgaveutvalgets rapport (Øvre Eiker kommune, 2020) er benyttet for å kartlegge hvordan den samskapende prosessen ble innrettet, rammene for oppdraget, anbefalingene fra oppgaveutvalget m.m.

Den teoretiske referanserammen trekker dels på en gjennomgang av hvordan begreper framstår i sentral litteratur. Dels gir begrepene herfra en utvidet forståelsesbakgrunn og ramme for den videre analysen (eks definisjoner av samskaping). I tillegg benyttes teori både som forståelsesbakgrunn og ramme for næranalyse, for eksempel danner Gustavsens prosjektkonferansen (Gustavsen, 1990) en ramme for næranalyse av den samskapende prosessen i oppgaveutvalget.

Fra transkripsjon til organisering av data

Alle lydopptakene av intervjuene ble transformert til tekst ordrett og manuelt. Word filene ble merket med linjenummer, for å bidra til sporbarhet ved koding og bruk av sitater. Tekstfilene fikk egne nummer og ble lagret på kryptert minnepinne. Transkripsjonen var svært tidkrevende, men gav samtidig rom for at tolkning og refleksjoner av intervjuet foregikk parallelt. Underveis ble uttalelser og nøkkelord som fremsto særlig relevant for belysningen av problemstilling og forskningsspørsmål uthevet. Fremhevet tekst ble systematisert i egne oppsett under de ulike nøkkelordene. Eksempler på nøkkelord: autonomi, beslutninger. Det ble foretatt flere gjennomganger av hvert intervju og kontinuerlig foretatt oppdateringer i systemark etter hvert som tolkningene og refleksjonene ble mer nyansert opp mot forskningsspørsmål og problemstilling. Det foretatt en samlet gjennomgang for å finne felles mønstre som ble grunnlag for kategorier (konsentrasjon av mening) (Thagaard, 2018, s. 154). Eksempel på kategorier: makt, likeverdige. Kategoriene representerer og knytter sammen kodene i teksten og kan forstås som en konsentrasjon av mening. Kategorisering er nyttig for å organisere data, men bidrar også til redusere oppmerksomheten for andre data utenfor kategoriene (Thagaard, 2018, s. 154). Tolkingsprosessen av kategoriene ble preget av inntrykk fra data, men også fra teoretiske perspektiver (Thagaard, 2018, s. 160).

3.3 Forskningsetiske prinsipper

Studien ble meldt til Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) den 03.10.21 for å sikre at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. NSD godkjente forskningsprosjektet 23.11.22. I forkant av intervjuet ble et informasjons – og samtykkeskjema (informert samtykke) tilsendt og signert av hver informant. Der ble det bl.a. orientert om at kommunens navn vil være kjent i oppgaven, da dataene som innhentes knytter seg til spesifikke prosesser som vil være identifiserbare. Videre at navn vil fjernes, men at de ville kunne gjenkjennes igjennom sin rolle og involvering (vedlegg 1). Hver informant fikk oversendt sine sitater som er benyttet i oppgaven, for forhåndsgodkjenning.

Etiske retningslinjer tilsier at det utvises nøyaktighet i hvordan forskningsresultater presenteres og vurdering av andre forskeres arbeid (Thagaard, 2018, s. 160)

I denne oppgaven har det vært lagt vekt på ivaretagelse av retningslinjer for behandling av personopplysninger og informantinformantenes autonomi og medbestemmelse. Dette har vært særlig viktig med tanke på at kommunens navn er kjent i oppgaven og at dataene som innhentes knytter seg til spesifikke prosesser som vil kunne være identifiserbare. Etiske forhold som konfidensialitet, trygg oppbevaring av lydopptak i en avtalt periode har vært sentralt i prosessen. Konteksten der informantinformantene innehar sentrale og synlige roller i kommunen, har krevet årvåkenhet i forhold til å formidle meningen med intervjupersonens fortelling. Dette forhold har vært sentralt i fortolkning av meningsinnholdet i intervjuetekstene som strekker seg utover det som faktisk sies og innebærer en dypere og kritisk fortolkninger av teksten. (Kvale & Brinkmann 2015, s 191-203).

3.4 Metodologisk vurdering

Kvalitative metoder er egnet for å utvikle forståelse for fenomener der fortolkende tilnærming er sentralt. Dette forhold gjør at det er sentralt å være oppmerksom på forhold knyttet til forskningens kvalitet og forskerens etiske praksis. Kvalitet i det empiriske materialet og for oppgaven i sin helhet, knyttes til reliabilitet (pålitelighet), validitet (gyldighet) og overførbarhet (tolkninger gjelder andre sammenhenger) (Thagaard, 2018, s. 19 -20) (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 272).

Reliabilitet er knyttet til pålitelighet og tillitt om knyttes til om en annen forsker som benytter de samme metodene ville kommet frem til de samme resultatene (Thagaard, 2018, s. 187-189). Det er derfor redegjort for utviklingen av data i denne forskningsprosessen.

Validitet knyttes til resultatet av forskningen og hvordan vi tolker data og gyldigheten av tolkningen (Thagaard, 2018, s. 189). Tolkningenes validitet kan styrkes ved teoretisk begrunnelse og at tolkningene er gyldige i forhold til den virkelighet som er undersøkt (Thagaard, 2018, s. 189). Det er foretatt en kritisk gjennomgang av analyseprosessen og fortolkningene er ettergått flere ganger. Jeg har vært hatt oppmerksomhet omkring faren for å søke bekreftelse på egne erfaringer, unngå ledende spørsmål og samtidig vært årvåken på faren for å overse nyanser som ikke er i tråd med egne opplevelser (Thagaard, 2018, s. 190). Jeg valgte gjennomføre undersøkelsen i en kommune uten arbeidsmessig tilknytning, for å redusere denne type utfordringer og styrke validiteten.

Ved oversendelse av sitater til informanter for godkjenning, bekreftet samtlige at det var gjenkjennbart, noe som styrker tekstenes validitet. Flere funn bekrefter tidligere forskning, dette kan også sies å styrke validiteten. Samtidig er det vektlagt å argumentere godt for de funn som ikke tydelig kan bekreftes gjennom annen forskning.

Overførbarhet Tolkninger basert på en enkeltstående studie, kan ha relevans i en større sammenheng (Thagaard, 2018, s. 19). I dette studiet ble det derfor etterstrebet å sikre overførbarhet til andre lokale samskapende prosesser. Dette gjennom å finne en case som er knyttet til et aktuelt saksområde andre kommuner benytter. Analysen knyttes også til temaer som vil være overførbare til andre former for samskapende prosesser. Dette samstemmer med vitenskapsteoretisk utgangspunkt for case, der overførbarhet er mer fremtredende enn generalisering i klassisk forstand (Thorzen, s. 82). Tolkninger knyttet til fenomenet som undersøkes i denne studien, antas ha stor overførbarhet da samskaping er høyt på agendaen i samme kontekst; kommunal sektor.

Generaliserbarhet vil si at resultater i en situasjon kan overføres til andre situasjoner (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 355). Av denne grunn har det vært sentralt å knytte KS sine forståelser av samskaping til studien, da de en sentral aktør i forhold til kommunenes virksomhet og utvikling. Dette fremkommer også i Kap. 1.1. som beskriver bakgrunn og tema for oppgaven.

4. PRESENTASJON AV EMPIRI OG FUNN

Følgende presentasjon av empiri er strukturert med utgangspunkt i problemstillingen og de tre hovedtemaene som avledes av forskningsspørsmålene og den semistrukturerte intervjuguiden som dannet utgangspunkt for samtalen med informantinformantene.

1. Samskaping.

Her presenteres forståelsen av begrepet samskaping uttrykt i kommunens styringsdokumenter og av informantinformantene. I denne delen av analysen, brukes teori presentert i kap 2.2.1. og 2.2.2. og KS definisjon av samskaping som forståelsesramme.

2. Politikernes og administrasjonens roller

Her presenteres informantenes erfaringer omkring utøvelsen av politikernes og administrasjonens roller i den samskapende prosessen om skolebehovsplan. Videre presenteres forventninger til deres roller uttrykt i kommunens dokumenter.

3. Verdien av samskaping

Her presenteres forståelsen av verdien av samskapende prosesser presentert i kommunens styringsdokumenter og informantinformantenes opplevde verdi av samskaping.

Oppsummering for hvert av de tre hovedtemaene, redegjør for funn av sentrale nøkkelord (koder). Deretter foretas en samlet oppsummering, meningskonsentrering, hvor det utformes kategorier som legges til grunn for videre analyse og drøfting opp imot teori i kap. 5.

4.1 Samskaping

Hvordan forstår Øvre Eiker kommune samskaping?

Øvre Eiker kommune vedtok i 2017 (5) en strategi for medvirkning og samskaping; *Livskraftige sammen!* I strategien defineres samskaping som en prosess der innbyggeren har en mer omfattende og likeverdig rolle, enn hva som er tilfellet ved medvirkning:

I Øvre Eiker kommune forstår vi medvirkning som å delta i utformingen av en beslutning man ikke selv tar. I Øvre Eiker kommune snakker vi om samskaping når vi mener prosesser der innbygger og kommune i fellesskap utvikler og setter ut i livet tjenester og løsninger og hvor maktforholdet er mer jevnbyrdig enn der hvor kommunen er alene om å utføre tjeneste eller fatte beslutning til sist (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 3).

Dette samsvarer med definisjonen KS benytter om samskaping der også jevnbyrdigheten/likeverdigheten ² mellom innbygger og kommune er sentral, videre knyttes samskaping i begge definisjoner til prosesser allerede fra utviklingsstadiet:

Samskaping handler om å invitere inn til likeverdige samarbeidende partnerskap hvor ulike aktører får gi selvstendige bidrag til å definere, designe, implementere og drive fram løsninger sammen med profesjoner, forvaltning og politiske myndigheter (Kommunenes sentralforbund, 2018, (5)).

Strategien inneholder målformuleringer, prinsipper, verdier og prioriteringer for hva, hvorfor og hvordan kommune og innbyggere sammen skaper det gode liv i tråd med visjonen «Sammen skaper vi et livskraftig Øvre Eiker» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 2-6). Videre er den inndelt i 3 ulike områder som presenterer ulike innfallsvinkler til innbyggerinvolvering: Den engasjerte innbygger, Den berørte innbygger og Sammen skaper vi (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 4-6).

De ulike formene for innbyggerinvolvering kan forstås i rammen av Klausens medvirkningstrapp, som beskriver formålet for medvirkning på ulike trinn der graden av involvering følger stigningen i trinn. Videre benyttes Ulrichs typologi for samskaping som bidrag til å forstå aktørenes roller og Andersens definisjoner

av tynn og tykk samskaping og kan bidra til forståelse av om innbyggerinvolvementen er rettet mot prosess eller produksjon i liket med Pestoff som også synliggjøre om samskapingen foregår på individ eller gruppenivå.

Den engasjerte innbygger

I Klausens trinn tre *dialogordninger* bringes innbyggerne sammen for drøfting av politiske saker og resultatet kan påvirke beslutningstakere (Klausen et al, 2013, s. 19-20). Dette samsvarer med prioriterte målsettinger for *Den engasjerte innbygger*, hvor dialog med innbyggerne som vil påvirke er satt i system (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 4).

Den engasjerte innbygger kan på de områder som henvender seg til organisasjoner og grupper, synes å samsvare med Pestoffs begrep co-governance som refererer til en ordning der organisasjoner produserer tjenester i samarbeid med det offentlige (meso) (Brandsen & Pestoff, 2006 s. 5-6). Øvre Eiker refererer i denne formen for innbyggerinvolvement, til klart definerte roller og strukturer som kan innebære at medvirkningen i større grad foregår senere i en prosess der noen politiske retningslinjer er lagt: «Utvikle og vedlikeholde en verktøybank for medvirkning, med politisk forankrede retningslinjer der dette er nødvendig» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 4). Videre oppgis det at samarbeidet har et kontinuerlig og langsiktig innretning «Øvre Eiker kommune skal ha et formalisert samarbeid med paraplyorganisasjoner for lag, foreninger og næringsliv. Dette skal sikre løpende medvirkning på viktige saksområder i lokalsamfunnet» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 4). Dette samsvarer med det Andersen omtaler som tykk samskaping/samproduksjon som betraktes som en form for produksjon av velferdsytelser med et mer varig tidsperspektiv (Fig. 3. (Andersen et.al.), 2018, s. 22).

Den berørte innbygger

I Klausens trinn to *konsultasjonsordninger* innhentes informasjon om innbyggernes synspunkter gjennom undersøkelser og høringer (Klausen et al, 2013, s. 19-20). Dette synes å samsvare med prioriterte målsettinger for *den berørte innbygger*, der innbyggerne bidrar til å utvikle tjenestene gjennom å «Ta i bruk systematiske metoder for anvendelse av brukeres og ansattes erfaringer og innspill i tjenesteutvikling» (Øvre Eiker, 2017(5), s. 5).

Ulrichs beskrivelse av ansvarliggjørende samskaping der parter gjøres i stand til, motiveres og myndiggjøres, slik at de kan klare seg uten kommunens hjelp (Ulrich, 2016, s. 5), er i tråd med «den berørte innbygger» som oppgir at «Brukere av en tjeneste skal på individ- og systemnivå være involvert i dialog om planlegging, gjennomføring og evaluering av tjenesten på en måte tilpasset brukernes forutsetninger for deltakelse og tjenestens karakter» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 5).

I ansvarliggjørende samskaping har de kommunale aktører ambisjon om å styre prosessen, slik at resultatet av prosessen blir relativt forutsigbar, samtidig med at de inntar en tilbaketrukket rolle og overlater hovedansvaret for innholdet til eksterne aktører (Ulrich, 2016, s. 5).

Den berørte innbygger kan også sees i sammenheng med Pestoffs begrep co-production som beskriver en ordning der innbyggerne delvis produserer sine egne tjenester (mikro), her er vekten lagt på den implementerende fasen av tjenesteproduksjonen (Brandsen & Pestoff, 2006 s. 5-6). Innbyggeren involveres her i tjenester de selv mottar: «Når Øvre Eiker kommune skal ta beslutninger om enkeltpersoner eller planlegge, utføre og vurdere tjenester som berører enkeltpersoners liv» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 5). Dette samsvarer med Andersen omtaler som tykk samskaping eller samproduksjon om velferdstjenester som kan gjennomføres gjentakende en til en (Tabell 2) (Andersen et.al.), 2018, s. 22).

Sammen skaper vi

Klausens trinn fem *medstyring* hvor innbyggerne har reell innflytelse i beslutningsprosessen (Klausen et al, 2013, s. 19-20), samsvarer med *Sammen skaper vi* der innbyggerinvolvering benyttes «For å fremme innovasjon, samskaping og læring skal kommunen ta initiativ til målrettede nettverk og møteplasser på tvers av ulike sektorer» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 6).

Kommunen oppgir at denne formen for innbyggerinvolveringen preges av tett samarbeid der aktørene er på likefot samt at kommunen skal ha en lyttende og spørrende holdning (Øvre Eiker, 2017(5), s. 6). Dette indikerer at *Sammen skaper vi* er i tråd med Pestoffs begrep co-governance som refererer til en ordning der innbyggere og organisasjoner inviteres til planlegging og levering av offentlige

tjenester (makro), innbyggerne deltar her i større grad i politikktutformingen (Brandsen & Pestoff, 2006 s. 5-6).

Sammen skaper vi er i tråd med kjennetegn for det Ullrich i sin typologi omtaler som *Likeverdig samskaping* der kommunens faglighet eller stemme ikke veier tyngre enn de øvre samskapingsaktører, og *Fasiliterende samskaping* der kommunens rolle primært er av fasiliterende, prosessstyrt karakter og der de legger til rette for rammer og stiller sin ekspertise til rådighet (Ulrich, 2016, s. 2-13).

Øvre Eiker kommunes definisjon av samskaping samsvarer med det Andersen definerer som tynn samskaping eller co-creation, der aktører inviteres til likeverdig dialog med det offentlige, i ad hoc organisering for deltakelse i ulike prosesser med fokus på den verdi de kan tilføre en ytelse (Tabell 2 (Andersen et.al.), 2018, s. 22).

Oppsummering av funn

Denne gjennomgangen viser at *Sammen skaper vi* ligger høyere på Klausens medvirkningstrapp (trinn 5) enn *den engasjerte* (trinn 3) og *den berørte innbygger* (trinn 2). Dette antyder at graden av innbyggerinvolvering og innflytelse for innbyggeren er større for *Sammen skaper vi* enn for de øvrige der graden av innbyggerens innflytelse bygger på likeverdig dialog og formålet knyttes til prosess om politikktutforming. Kommunens rolle er å legge tilrette for den samskapende prosessen og stille sin faglig ekspertise til rådighet.

Den engasjerte og *den berørte innbygger* synes sammenfalle med innbyggerinvolvering som Øvre Eiker kommune definerer som medvirkning «å delta i utforming av en beslutning man ikke selv tar» (Øvre Eiker, 2017 (5), s.3) og at *Sammen skaper vi* er samskapende prosesser « der innbygger og kommune i fellesskap utvikler og setter ut i livet tjenester og løsninger og hvor maktforholdet er mer jevnbyrdig enn der hvor kommunen er alene om å utføre tjeneste eller fatte beslutning til sist» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 5). Samskaping har altså en større grad av innbyggerinnflytelse enn ved medvirkning. Videre synes *den berørte innbygger* å knytte seg til individnivå, mens to øvrige formene refererer til individ og gruppenivå. Samskaping knyttes til ad hoc organisering, mens de to øvrige kan nyttes mer til kontinuerlig involvering på systemnivå. Under prioriterte tiltak for

Sammen skaper vi oppgis bl.a. møteplasser som fremmer innovasjon, samskaping og læring (Øvre Eiker, 2017(5), s. 6). Arbeidet i oppgaveutvalget med skolebehovsplan kan sees som et ledd i denne prioriteringen.

Dette leder frem til at følgende nøkkelord (koder) kan være sentrale i forhold til Øvre Eiker kommunes forståelse av samskaping: innflytelse, likeverdighet, innovasjon, læring.

Hvordan forstår informantene samskaping?

Ingen av informantinformantene i undersøkelsen viser direkte til kommunens strategi, men deres beskrivelser samsvarer med kommunens definisjon av medvirkning og samskaping der samskaping er mer preget av jevnbyrdig maktforhold: «I medvirkning er det ikke nødvendigvis likeverdige parter» (administrasjon). En informant synes å knytte samskaping til politikkkutforming: «Medvirkning er første ledd hvor vi får nyttig innspill, kunnskap og informasjon. Samskaping er neste ledd hvor det går innom en utredningsgruppe, kanskje i administrasjonen om vi får fremlagt en sak, og så går debatten det i det politiske miljøet hvor man får bragt fram de forskjellige synspunktene til det som blir et endelig vedtak (politiker). Informanter betrakter også samskaping som et ledd i å fremme innovasjon: «Det er at vi er sammen om å lage noe nytt, som hverken jeg aleine eller du aleine kunne ha gjort. Den merverdien som ligger i at vi gjør ting sammen. Og det er ikke noe som er gitt i forkant. Men nettopp prosessen som gir oss det ...veien videre» (administrasjon). Her knyttes også samskaping til en tidlig fase av prosessen, design nivå.

Oppsummering av funn:

Til tross for at ingen av informantene viste til kommunens strategi for medvirkning og samskaping, var deres beskrivelser i samsvar med kommunens forståelse, noe som kan tolkes som en forankring og bevissthet rundt begrepene.

Det er en felles forståelse blant informantene at samskaping har en større grad av innbyggerinvolvering enn medvirkning og at de ulike formene knytter seg til ulike faser og prosesser frem mot en beslutning. Informanter uttrykker at samskaping har større påvirkning på beslutninger og i sterkere grad knyttes til innovasjon i form av nyteknung og realisering av utradisjonelle løsninger.

Opprettelse av oppgaveutvalg i forbindelse med skolehovsplan i Øvre Eiker kan defineres som en samskapende prosess ut fra kommunens egen strategi og KS sin definisjon for samskaping og ut fra hvilke kjennetegn forskning knytter til en samskapende prosess.

Innbyggernes forståelse samsvarer med funn og nøkkelord som fremkom i Øvre Eiker kommunes strategi for medvirkning og samskaping.

4.2 Politikernes og administrasjonens i roller

Kommunestyret i Øvre Eiker vedtok i møte 20.06. i sak 86/2018 opprettelse av oppgaveutvalg for å utrede et beslutningsgrunnlag for fremtidig skolebehov og -struktur. Oppgaveutvalget besto av 5 politikere og 10 innbyggere. Administrasjonen var sekretariat og bisto med faglig kompetanse. (Øvre Eiker kommune, 2018(2), s. 6-7). Mandat for videre arbeid med skolebehovsplan ble behandlet i formannskapet 06.06.2018 i sak 53/18, i saksfremleggets inngikk beskrivelse av aktørenes roller. Rollebeskrivelsen er i tråd med kommunens forståelse av samskaping hvor makt forholdet mellom aktørene er mer jevnbyrdig enn der hvor kommunen er alene om å utføre tjeneste eller fatte beslutning til sist (Øvre Eiker, 2017(5), s.3):

Deltakelse i et oppgaveutvalg vil stille krav til politikerrollen og til administrasjonen som fasilitator. Politikerne i utvalget må være komfortable med å utforske problemstillinger sammen med innbyggere, samtidig som de må unngå å dominere diskusjonene i utvalget. Administrasjonen må sørge for at deltakerne i utvalget får tid og rom til å bli trygge på hverandre, og at de får gode framstillinger av problemstillinger og opplysninger i sakene som gjør dem i stand til å delta aktivt i arbeidet. Administrasjonen må ikke ta en styrende rolle i utvalget, og må sørge for at andre møtedeltakere som ikke sitter i oppgaveutvalget heller ikke dominerer diskusjonene utvalget skal ha. Denne rolleforståelsen er helt kritisk for at utvalget skal lykkes (Øvre Eiker kommune, 2018 (7), s. 5)

I det følgende beskrives informantenes opplevelser og erfaringer med utøvelsen av rollene i oppgaveutvalget.

Hvilken rolle hadde politikerne i oppgaveutvalget?

Informantene oppgir at de hadde stor bevissthet rundt forventningene om jevnbyrdighet mellom innbyggere og politikere i oppgaveutvalget. Det fremkommer imidlertid at adferden i den første fasen av arbeidet ikke gjenspeilet denne forventningen. Politikerne tok en fremtredende rolle, mens innbyggerne inntok en mer tilbaketrukket rolle: «Vi gikk noen runder sjøl på hvordan vi skulle få til dette her med at vi skulle være mer lyttende enn å være bidragsytere, det var nok dette jeg synes var mest vanskelig» (politiker). Administrasjonen oppgir at det ble etterstrebet å tilrettelegge for at innbyggerne skulle involveres: «Særlig ungdommene sleit litt med å heve stemmen sin, men vi prøvde å lage prosesser der det faktisk var mulig for de å gi sine innspill» (administrasjon). Politikerne prøvde å dempe seg for å gi innbyggerne mer plass, men da opplevde de at administrasjonen fylte tomrommet som oppstod:

Når jeg og de som var politikere trådte litt tilbake for å gi scenen til innbyggerne, på de første møtene, så tok administrasjonen og fylte det tomrommet i stedet for innbyggerne. Og jeg tenker det nok delvis handler om at administrasjonen like mye som oss var opptatt av at dette arbeidet skulle lykkes (politiker)

Til tross for at politikerne etterstrebet å gi innbyggerne en likeverdig rolle, oppgir flere av informantinformantene at dette tok lang tid. Dette bidro til usikkerhet omkring formålet med innbyggerdeltakelse:

Det var veldig mye informasjon og det var ikke noe innovativ og kreativ prosess innledningsvis. Det var veldig sånn styrt og vi brukte veldig lang tid til å komme til de spennende diskusjonene. Det skjedde liksom i de siste møtene. Jeg opplever at starten av prosessen var seig og lang og jeg lurte til tider på hvorfor ønsket de oss? (innbygger)

Informanter opplevde at partipolitikk ble lagt til side under møtene i oppgaveutvalget og at det styrket jevnbyrdigheten:

Dette kan ikke være hastverksarbeid, vi må klare å skape en tillitt og trygghet i denne type prosesser sånn at politikere kan legge fra seg partipolitikk, det synes jeg vi var veldig flinke til. Det må skapes rom for tillit og trygghet, for å sikre at du er jevnbyrdige aktører (politikere).

Ønsket om å oppnå jevnbyrdighet kunne også bidra til å forsterke ubalansen, ved at innbyggerne tok en større rolle enn tiltenkt: «Sett gjennom mine briller og mitt perspektiv så følte jeg at det var veldig jevnbyrdig. Det var nesten litt i overkant, misforstå meg rett der, men innbyggerne hadde alt å si i det utvalget, det synes jeg egentlig var helt fint» (politiker).

Informanter oppgir at de opplevde krysspress i forhold til forventinger som knyttet seg til politikerrollen i oppgaveutvalget og deres rolle som folkevalgt:

«Vi skulle ikke ta regien som politiker, men det er krevende, innbyggerne forventet at vi skulle ta tak, altså vi skulle drive dialogen – for vi var jo så drevne i faget. Men når vi sa at det var vi ikke, vi er likeverdige – så var det litt sånn... nei er vi det?» (politiker) Videre oppgir informanten at «Dette er veldig annerledes måte å jobbe på. Det å jobbe samskaping er faktisk å bryte tradisjonelle statusser...» (politiker). Det synes som om utfordringene knyttet til likeverdighet, kan ha hatt sammenheng med at formen i oppgaveutvalget ville kreve at aktørene gikk ut av sine ordinære roller og at dette var en tilnærming innbyggerne ikke var helt innforstått med. Dialogen ble opplevd som bedre utover i prosessen: «Vi kom etter hvert inn på et veldig godt spor og så havarerte det nesten på nest siste møte. Fordi da hadde man gått hele løpet sammen og alle hadde det samme informasjonsgrunnlaget, og så var det litt uenighet egentlig om utvalgets konklusjoner» (politiker). Det ser imidlertid ut til at slutfasen av prosessen ble mer utfordrende for samhandlingen.

Informanter hadde refleksjoner omkring omverdens oppfatninger av partipolitikens betydning i oppgaveutvalget. Dette kan ha påvirket adferden i oppgaveutvalget og legitimiteten knyttet til deres konklusjoner:

Jeg tror nok at mange tenkte at politikerne styrte dette utvalgsarbeidet mye mere enn vi egentlig gjorde. En erfaring er at man ikke bør ha en politiker som leder av oppgaveutvalg neste gang, men heller la en av innbyggerne som deltar være leder. Jeg tror det ville kunne styrke uavhengigheten og konklusjonene. Jeg erfarte at det hefter en viss partipolitisk farge ved egentlig hele utvalgets konklusjoner, selv om det i realiteten ikke er det i det hele tatt, men fordi andre partier som er uenige i resultatet peker på det (politiker).

Det kan synes som om det uavhengig av hvilken rolle politikerne inntok, ville omverden oppfatte at utvalgets anbefaling var heftet med partipolitikk, noe som kunne benyttes som et politisk argument av partier i opposisjon. Informant opplevde videre at politikerrollen ble satt under press når beslutninger skulle tas i oppgaveutvalget og behandles i kommunestyret:

Flere av politikere som satt i utvalget var veldig tydelige på at jeg mener dette her, men jeg kan mene noe annet senere. Politikere bør ikke være leder for utvalget, dette for å unngå at de blir bundet av oppgaveutvalgets innstilling. Kjenner man politikkens indre liv, så vet man at det kan det være vanskelig innimellom (politiker).

Informant antar at det må ha vært utfordrende for politikere i oppgaveutvalget å stemme imot utvalgets anbefaling i kommunestyret:

I oppgaveutvalget så opplevde jeg at politikerne som var med der, tok en sånn veldig aktiv del i den rapporten som vi endte opp med. Også så jeg jo også samtidig at når de skulle fatte vedtak over det, så snudde jo partiene og politikerne i oppgaveutvalget og stemte mot sin egen rapport. Så det må jo ha vært krevende å måtte stemme mot det samme forslaget som du var positiv til i forrige sving (innbygger).

Det synes også som politikernes vekslende forhold til partipolitikk, skapte undring og var gjenstand for oppmerksomhet. En informant oppgir imidlertid at

interessekonflikt er noe man som politiker vil møte: «Så kan det hende at man reelt sett mener, at det man mente i utvalget var riktig. Så har man en interessekonflikt der og så endrer man syn, og det tenker jeg, det er vel kanskje sånn det er noen ganger» (politiker). Denne uttalelsen kan forstås som om partipolitikk og ønsket om makt overstyrte lojaliteten til felles konklusjoner i oppgaveutvalget.

Hvilken rolle hadde administrasjonen i oppgaveutvalget?

Administrasjonen var ikke medlem av oppgaveutvalget slik som politiker- og innbygger representantene. Administrasjonens rolle var knyttet til en tverrfaglig arbeidsgruppe som bistod i prosessen og hadde sekretærfunksjon for utvalget og rapporten (Øvre Eiker kommune 2020 (2), s. 7). Denne innretningen er i tråd med beskrivelsen av administrasjonens rolle i samskaping som først og fremst er å være en tilrettelegger, en igangsetter og en kompetent sparringspartner (Øvre Eiker, 2017(5), s. 6). I det følgende beskrives informantenes opplevelser og erfaringer med utøvelsen av administrasjonens roller i oppgaveutvalget.

Informant oppgir en forståelse som samsvarer med forventninger om bidrag fra administrasjonen til tilrettelegging og fagkompetanse:

Vi hadde administrativ støtte i form av administrasjonen som sekretariat og prosessveileder. Vi la et løp helt i begynnelsen sammen med oppgaveutvalget og vi brukte mye tid i begynnelsen på kunnskapsinnhenting. Vi hadde ulike fagmiljøer inne med til dels ulike syn på problemstillingene (politiker).

Informanter opplevde bevissthet rundt administrasjonens rolle, men at det i praksis var vanskelig å skille mellom rollene til medlemmene av utvalget (politikere og innbyggere) og administrasjonen:

Administrasjonen var veldig bevisst på sekretariats- og koordinatorrollen, men jeg tror at siden oppgaveutvalget hadde den formen det hadde, var det ikke til å unngå at de ble en del av drøftingen, vi spurte også ikke sant...

hvordan er nå dette ? Men det er ikke administrasjonen som farga resultatet, jeg tror absolutt ikke at de var med på å påvirke dette (politiker).

Dette forholdet bekreftes av administrasjonen: «Vi deltok i gruppediskusjonen, men prøvde ikke å ta føringa. Det var et mål å få deltakere på lik linje med de andre slik at administrasjonen ikke dominerte» (administrasjon).

Oppgaveutvalget hadde en politiker som oppnevnt leder for oppgaveutvalget. Informanter oppgir imidlertid at administrasjonen i praksis også tok en rolle i å lede møtene: «Det var en flat struktur, den politiske lederen av utvalget ledet møtene sammen med administrasjonen. De satt i gang møtet og hadde problemstillingene, men så ville man at deltakerne skulle være aktive (administrasjon). Informant uttrykker imidlertid at administrasjonen hadde stor innflytelse på møtenes innhold: «Det var ikke gruppa som lagte agendaen eller som satt retningen. Det gjorde administrasjonen synes jeg» (innbygger).

Administrasjonen opplevde at det var utfordrende å unngå å innta en ledende rolle i oppgaveutvalget da det var ønsket og inntraff gradvis: «Administrasjonens innflytelse var nok mer enn vi kanskje tenker over fordi at det er noe som skjer sånn gradvis» (administrasjon). Senere i prosessen tok imidlertid politiker ledelsen:

Det var først på de 2-3 siste møtene at jeg tok et skritt fram og tok litt mer eierskap til konklusjonene basert på det vi hadde gjort og fikk dette på en måte «wrapped up». Jeg opplevde at folk var veldig enige i den måten å gjøre det på. Underveis overlot jeg vel i realiteten litt av prosessledelsen til sekretariatet eller kommuneadministrasjon, rett og slett i frykt for at dette skulle bli beheftet med partipolitikk (politiker).

Her fremkommer også at bakgrunnen for å innta en mer dempet rolle, var å unngå at arbeidsprosessen i oppgaveutvalget skulle oppfattes som preget av partipolitikk.

Informanter uttrykker at det var utfordrende for administrasjonen å tre ut av sin tradisjonelle rolle som fagekspert og utreder, og inn i rollen som sekretariat og fasilitator:

Vi hadde mye innsiktsarbeid som skulle være et grunnlag i rapporten vi skulle levere. Rapporten var det administrasjonen som utarbeida, de lagde stadig nye utkast, jeg tror nok det var en frustrasjon at formen vi ønsket, ikke passa inn i hvordan de hadde tenkt til å lage den rapporten da. Så jeg tror de ble utfordra på tradisjonell praksis, absolutt (politiker).

Informant opplevde at det var tidkrevende å komme frem til anbefalinger, da behovet for å innhente tilfredsstillende grunnlag var stort: «Det var ikke noen enkel prosess og lande ting i oppgaveutvalget, fordi folk hele tida følte at de trengte mer informasjon for å kunne fatte beslutninger» (administrasjon). Administrasjonen tok ansvar for fremdrift og initiativ til å utforme felles konklusjoner – konsensus, noe som gjorde at de mot slutten av prosessen inntok en fremtredende rolle:

Jeg opplevde at administrasjonen ble tydeligere på slutten da. Altså vi kunne jo blitt et utvalg som hadde snakka sammen ennå, fordi vi hadde det så kjekt. Og administrasjonen hadde et oppdrag de skulle løse og få lagd en rapport. Vi utsatte rapporten en gang som jeg kan huske. Så klart at noen ganger, så ble det litt sånn at nei, nå må vi lande konklusjondet var da jeg opplevde at vi måtte tvile oss til en konklusjon noen ganger (innbygger).

Informant oppgir at de opplevde samhandlingen med administrasjonen som tett og at de var på samme lag: «Det var veldig tett kontakt med administrasjon. Det var jo administrasjonen som leda arbeidet og var sekretær for utvalget. De hadde en veldig hånd på det og vi hadde tett kontakt, - jobba tett. Så vi følte veldig at vi jobba på samme lag» (politiker). Endringer i roller synes å ha påvirket beslutningsprosessen: «Oppgaveutvalget forstyrret rollefordelingen, for oppgaveutvalget blir jo bare et forarbeid til politiske beslutninger» (administrasjon). Samtidig med at det informant var klar over at det var kommunestyret som skulle fatte

endelig beslutning, var det likevel krevende å ta innover seg oppgaveutvalgets rammer for innflytelse.

Det var jo ikke noen tvil om at dette var en anbefaling, vi bestemte jo ikke, da hadde sikkert andre meldt seg. Men jeg kjenner jo litt på det at når man byr så mye på seg sjøl og synes man gir så mye, så er det akkurat som det er en sånn innbygd rettferdighet at da må vi få større påvirkning (innbygger)

Informanten løfter frem opplevelsen av at det bør være en sammenheng mellom ressurser som legges i arbeidet og vekting av reell innflytelse.

Oppsummering av funn

Kommunestyret hadde tydelige forventninger til politikere og administrasjonens roller og adferd i arbeidet knyttet opp mot oppgaveutvalget. Politikerne skulle ikke dominere dialogen og administrasjonen skulle legge til rette aktiv deltakelse fra oppgaveutvalgets medlemmer gjennom tilrettelegging for trygge rammer, gode problemstillinger og opplysninger (Øvre Eiker kommune, 2018 (4), s. 5).

Informantene beskriver at de var bevisst føringene for sine roller, men at de var utfordrende å etterkomme i gjennomføringen av prosessen da de opplevde motstridene krav og forventninger. Politikerne etterstrebet å unngå at utvalgets arbeid ble farget av partipolitikk. Dette forhold ledet også til at det var utfordrende å ivareta ledelsen av utvalget og behovet for å sikre framdrift og felles konklusjoner. Politikerne i oppgaveutvalget, ble utfordret da de under behandlingen av utvalgets rapport i kommunestyret igjen skulle hensynta partipolitikk.

Administrasjonen hadde en utfordrende balansegang mellom å ikke innta ledelse og dominere dialogen i utvalget samtidig som det skulle legges til rette for jevnbyrdighet mellom utvalgets medlemmer, sikre kvalitet i innhold og sørge for tilfredsstillende fremdrift og lande felles konklusjoner. Det synes å oppstå en rollekonflikt som følge av motstridende krav og forventninger mellom tradisjonell

rolle og rolle i oppgaveutvalget, særlig i starten av prosessen og mot slutten av prosessen i forbindelse med beslutninger.

Både administrasjonen og politikerne etterstrebet å legge til rette for at innbyggerne i utvalget ble trygge på hverandre og resten av gruppen, slik de kunne innta en jevnbyrdig rolle med politikerne. Politikerne etterstrebet å ikke være dominerende og nedtonet ledelsen av oppgaveutvalget. Samtidig opplevde man da at administrasjonen fylte det tomrommet istedenfor innbyggerne. Rollekonflikt for både politikere og administrasjon ser ut til å ha forsterket utfordringene knyttet til likeverdighet, og gjorde seg særlig gjeldene når konklusjoner skulle landes. Administrasjonen oppdrag ved å løfte frem gode problemstillinger og kunnskap, slik at deltakerne hadde et godt grunnlag for å kunne delta jevnbyrdig i dialogen utløste også en betydelig tidsbruk i utvalget.

Både politikere og administrasjon hadde fokus på at innbyggerne skulle innta en aktiv og jevnbyrdig rolle. Ønske om å løfte frem innbyggernes posisjon, kan ha medført at de i perioder av prosessen inntok en mer fremtredende rolle enn de øvrige aktører. Dette kan ha bidratt til en forskyvning i maktbalansen mellom rollene, slik at politikere og innbyggere ikke var likeverdige. Ulikt utgangspunkt i aktørenes kjennskap til fagfeltet og det politiske systemet, synes å ha skapt en skjev maktbalanse fra start. Administrasjonen bidro med sin faglige kompetanse slik at alle aktører skulle ha et godt grunnlag for deltakelse og forebygge et kompetansegap. Bakgrunnen for oppgaveutvalgets behov for stadig mer informasjon, kan ha vært et uttrykk for at kunnskap er makt og av avgjørende betydning for å håndtere maktbalansen. Administrasjonens faglige handlingsrom som utreder ser ut til å være innskrenket i den samskapende prosessen i oppgaveutvalget. Dette kan ha medført at makten som ligger i administrasjonens faglige autonomi i en mer tradisjonell saksbehandling i større grad ble lagt til innbyggere og politikere. Den synes som om balansen mellom innbyggere, politikere og administrasjon ble utfordret mot slutten av oppgaveutvalgets arbeid med å komme til felles konklusjoner. Her kan det også synes om maktbalansen mellom politikk og administrasjon ble endret og administrasjonens autonomi særlig utfordret.

Det kan synes som om innbyggernes deltakelse og jevnbyrdige rolle, er den faktor som utløser spenningsforholdene som oppstår i administrasjonens og politikernes rolle og at behovet for etter hvert å komme til en felles konklusjon forsterket dette ytterligere. Administrasjonens makt som fagekspert ser ut til å ha bli innskrenket og utredningsmakt flyttet til innbyggere og politikere. Utsagn fra informantinformantene går også i retning av at administrasjonen stod i et spenn mellom sin tradisjonelle rolle som utreder og sekretariats rollen i utvalget. De hadde ikke lengre egen styring på utredningen samtidig som de hadde et ansvar for å synliggjøre fremstillinger og problemstillinger i utvalget. Det kan se ut til som om spenningen stiger når det blir behov for å konkludere og at administrasjonen derfor tar styringen på prosessen for å sikre fremdrift og faglig kvalitet på oppdraget. Politikere trådte også tydeligere frem i prosessen med å konkludere. Politikerne har i tradisjonell saksbehandling ingen rolle i utredningen, nå fikk de med sin deltakelse i oppgaveutvalget påvirke utformingen av beslutningsgrunnlaget (utredningen) for den endelige politiske behandling i kommunestyret. Med innretningen i oppgaveutvalget synes politikere ha fått utvidet makt. Det tydelige skillet mellom administrativ utredning og politisk beslutning, ble i oppgaveutvalget endret til at politikere hadde innflytelse i begge prosesser. Dette forhold synes å styrke deres innflytelse, men kan ha bidratt til å svekke deres legitimitet. Samtidig ble politikernes representative rolle som folkevalgt utfordret da de i oppgaveutvalget forholdt seg til enkeltstående innbyggere, dette kan også ha påvirket politikerrollens legitimitet.

Oppsummeringen leder frem til følgende nøkkelord: likeverdighet, rollekonflikt, dominans, konsensus, beslutninger, maktforskyvning, maktbalanse, oppgaveforskyvning, autonomi, legitimitet og representativitet.

Hvilken rolle hadde oppgaveutvalget i forhold til referansegruppe og høring?

Paraplyorganisasjoner i Øvre Eiker, arbeidstakerorganisasjoner og samarbeidsutvalg ved skolene var medlemmer i referansegruppen som ble opprettet i forbindelse med skolebehovsplan. Videre var utkast til rapport fra oppgaveutvalget til åpen høring hvor det ble mottatt 69 høringsuttalelser (Øvre Eiker, 2020 s. 7 -8).

Informanter oppgir at det også ble avholdt møter etter initiativ fra ulike interessegrupper i forbindelse med høringen. Involveringen av referansegruppen og høringen hadde en annen struktur og arbeidsform enn oppgaveutvalget og sammenfaller med beskrivelsen av *den engasjerte innbygger* i Øvre Eikers medvirknings og samskappingsstrategi. Her settes medvirkning med innbyggerne i system og det inviteres aktivt og bredt til dialog i ulike stadier fram mot en kommunal beslutning av betydning (Øvre Eiker 2017 (5), s. 4).

Oppgaveutvalget hadde to møter med referansegruppen. Det første møtet omhandlet samarbeid om innholdet i skolen og i det andre møtet fikk medlemmene komme med argumentasjon for og imot alternativene som oppgaveutvalget hadde utredet (Øvre Eiker kommune, 2020 (2), s. 7).

Informant oppgir at administrasjonen hadde en tilretteleggende og koordinerende rolle ovenfor referansegruppen. Det synes som det i hovedsak var administrasjonen som holdt dialogen med denne gruppen:

Oppgaveutvalget møtte referansegruppen to ganger, men på administrativt nivå møtte de referansegruppen flere ganger. Så det var nok en kombinasjon av direkte tilbakemelding og samarbeid i selve oppgaveutvalget med referansegruppa, men også en del problemstillinger som vi slusa gjennom administrasjonen for avklaring underveis, uten at vi møtte dem direkte. Jeg vil si det var en veldig god dialog med referansegruppen, dog det meste foregikk da gjennom administrasjonen (politiker).

Informanter opplevde mangelfull innflytelse i starten av involveringsprosessen med referansegruppen. Det ble senere tilrettelagt for at medlemmene i referansegruppen fikk større muligheter for å fremme sine innspill til oppgaveutvalget:

Vi slet nok litt med prosessarbeidet helt innledningsvis og var vel ikke egentlig fornøyd grad av involvering. Da rigget administrasjonen en dag med mange forskjellige kreative prosesser for å hente ut mye medvirkning fra utvalget. Senere hadde vi en liknende prosess hvor ulike interessenter

og grupperinger var representert. Da gikk vi i fra bord til bord og spurte bla. FAUene fra de forskjellige skolene. Det ble en veldig fin og inkluderende prosess, hvor både utvalget ble mer aktivt og hvor kommuneadministrasjonen var veldig på rett spor med hensyn til å hente erfaring fra de som var der (politikere).

Informant oppgir likevel at formen og graden av involvering ikke svarte til deres forventninger også senere i prosessen:

Det var to runder med spørsmål og så var det ett sånt svært møte hvor de kalte inn 40 stykker tror jeg, helt uten agenda, bare kom og møt, sa oppgaveutvalget. Der fikk vi plutselig presentert 6 spørsmål på møtet. Ingen hadde sett de på forhånd. Så skulle vi inn og henge opp noen gule post it lapper opp på veggen, og ble delt inn i gruppearbeid. Det synes jeg var en veldig dårlig prosess, fordi man ikke får forberedt seg og samordnet innspill med de andre i FAU (FAU).

Manglende informasjon om agenda til møtet begrenset muligheten for forberedelse og forankring og kan ha påvirket graden av innflytelse og legitimitet. Informant kommenterer også prosessen i lys av tidligere erfaringer med kommunens involvering av interesseorganisasjoner: «Nå i det siste har man begynt med sånne kreative prosesser der man ignorerer de som har skoene på, man har jo blitt vant til å bli hørt i mange år og plutselig så blir man ikke hørt» (FAU). Da informanten opplevde at deres organisasjon med særlig tilknytning til skole ikke ble tilstrekkelig representert gjennom innbyggere i oppgaveutvalget, ble det tatt i bruk andre innfallsvinkler for å få innflytelse:

Jeg brukte 2 fulle måneder av min fritid til å skrive, beregne, prate og ringe og lage et godt folkemøte, så sier folk ja, la oss ha et folkemøte. Hadde vi startet riktig med et kompetent og bredt partssammensatt utvalg uten politikere, så kunne vi hatt en nøytral rapport for å utvikle dagens løsning eller bygge nytt og vi kan da vedta en av delene. Nå stod politikerne på begge

sidene av bordet, og det er altså så vanskelig å få de til å snu disse folka da (FAU).

Her gis også uttrykk for at politikernes dobbeltrolle som medlem i oppgaveutvalget og folkevalgt i kommunestyret var utfordrende med tanke på gjennomslag for synspunkter fra interessegrupper. Informanter oppgir at høringen ble gjennomført sent i prosessen da oppgaveutvalget var ferdig med å konkludere, dette synes å ha påvirket interessegruppene mulighet for påvirkning:

Vi hadde noen brukerrepresentant møter til slutt, de fikk jeg ikke like godt grep på, for da ble vi kalt inn til lag og foreninger som var type høringsinstanser som skulle komme med innspill, men da hadde jo vi jobba så lenge med dette at vi hadde vel egentlig begynt å nærme oss en konklusjon (innbygger).

Oppsummering:

Administrasjonen tok en fremtredende rolle i arbeidet med referansegruppen og høringen. Formene for medvirkning som ble benyttet i disse prosessene inngår også i mer ordinær saksbehandling og det kan synes som om administrasjonen her i stor grad utøvet sin tradisjonelle rolle og innflytelse. Det synes som om politikeres utvidede makt gjennom å være medlemmer av oppgaveutvalget og folkevalgt i kommunestyret, begrenser interessegruppene mulighet for innflytelse. Det gis uttrykk for at involveringsprosessen av interesseorganisasjoner gjennom referansegruppe og høring utfordret tidligere tradisjoner i Øvre Eiker kommune. Opplevelse av manglet innflytelse medførte en mobilisering der interessegrupper selv tok styring på prosessen på et senere tidspunkt for å sikre innflytelse på endelig beslutning i kommunestyret. Dette kan forstås som at innbyggere selv tok grep for å gjenopprette den tradisjonelle maktbalansen mellom interesseorganisasjoner og kommunens politikere.

I oppgaveutvalget ble enkeltstående innbyggerne valgt ut etter søknad og intervju vurdert opp mot fastsatte kriterier. Organisasjonene ble involvert gjennom referansegrupper og høringsprosesser (Øvre Eiker, 2020(2), s. 7). Informant ga

uttrykk for manglende involvering av «de som har skoene på» og at de utvalgte innbyggerne som var medlemmer av oppgaveutvalget ikke var representative for berørte interessegrupper. Opplevelsen av manglende mulighet for forberedelse og forankring før møter kan ha påvirket prosessens legitimitet.

Gjennomgangen leder frem til følgende nøkkelord: likeverdighet, maktforskyvning, beslutninger, representativitet og legitimitet.

4.3 Verdien av samskaping

«Sammen om» ikke sant, er jo den store greia i Øvre Eiker» (politiker).

I Øvre Eiker kommune betraktes samskaping som et verdispørsmål: «Medvirkning og samskaping er viktige verdier i seg selv» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 3) og verdien synes i hovedsak å knyttes til prosessen, for i Øvre Eiker kommune er det:

..en helt fundamental verdi å jobbe “sammen med” innbyggerne. Når innbyggerne også mener at det å bli tatt med og inkludert er viktig, er det grunn til å anta at det å gjøre ting i fellesskap – medvirkning og samskaping – er et verdispørsmål i Øvre Eiker, og ikke bare et spørsmål om hva som er nyttig og fornuftig» (Øvre Eiker, 2017(1), s. 25).

Det uttrykkes at verdiforståelsen knyttes til at samskaping bidrar til å styrke lokaldemokratiet, legitimitet, forankring og kvalitet på beslutninger og tjenester:

Øvre Eiker kommune skal bruke metoder og perspektiver som handler om medvirkning og samskaping til å styrke lokaldemokratiet. I tillegg skal medvirkning og samskaping bidra til at kommunale beslutninger blir til gjennom legitime prosesser med brei forankring. Medvirkning og samskaping skal føre til at beslutninger og tjenester holder god kvalitet. Kommune og innbyggere skaper bedre løsninger sammen enn hver for seg. (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 3).

Samtlige informanter slutter seg til samskapings- og medvirkningsstrategiens påstand «Kommune og innbyggere skaper bedre løsninger sammen enn hver for seg» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 3). Informant oppgir imidlertid at det nok også

finnes

de som ikke deler denne oppfatningen: «Noen innbyggere vil alltid mene at involveringen er for dårlig og at «rådhuset» styrer for mye» (politiker).

Det er ulike oppfatninger av hvordan informanter opplever verdien av den samskapende prosessen knyttet til oppgaveutvalgets arbeid med skolebehovsplan.

Flere informanter belyser tids- og ressursbruken som en mulig barriere for effektiv drift, men at dette vil avhenge av type sak: «Oppgaveutvalget var et kjempesvært stykke arbeid som man faktisk ikke har kapasitet til å drive med. Jeg vet ikke om det hadde vært et poeng og fortsette med å benytte det heller, om resultatet blir noe annet i andre saker, det er ikke sikkert» (administrasjon). Videre uttrykker andre at det «I de store tunge sakene som ville kommet til og kreve mye saksutredning og konsulentutredninger, så kan kanskje et oppgaveutvalg være likeså effektivt og komme fram til en god beslutning» (innbygger).

Det oppgis at tidsbruk over tid gjorde det krevende for innbyggerne å delta i hele løpet: «Det som vi så var at oppgaveutvalg var ganske krevende for det går over så lang tid. Så det var noen som slutta underveis som ikke klarte følge videre opp grunnet endringer i skole, jobb eller annet» (administrasjon). Dette forholdet kan ha påvirket utvalgets sammensetning og representativitet. Flere bekrefter at tidsbruken var omfattende, men ser mulighet for at fremtidige innovative løsninger kan bidra til mer effektive former for involvering:

Jeg tror det er veldig sunt at samhandling i den kommunale trekanten er under utvikling, samtidig som jeg tror det kan bli mer og mer krevende for administrasjonen og klare å håndtere dette, det er så vidt vi klarer å henge med i alle svingene nå. Så hvis vi skal ha innbyggere inn for å samskape ytterligere, så må det i alle fall finnes noen gode modeller eller spennende digitale innovative løsninger som håndterer det på et vis (innbygger).

Begrunnelsen for opprettelsen av oppgaveutvalg var å skape bred forankring og oppslutning (Øvre Eiker kommune, 2020 (2), s. 7). Informanter har motstridende opplevelser av oppgaveutvalget bidrag til å styrke legitimitet og forankring

omkring beslutninger omkring skolebehovsplan. På den ene siden oppgis det at «Det gir en legitimitet når vi skal ta en beslutning da. Det skaper jo kredibilitet og legitimitet med at det er vanlige folk som satt der og jobba seg gjennom et ganske omfattende dokument» (politiker). Samtidig gis et uttrykk for at «Oppgaveutvalget kan med sin enstemmige anbefaling ikke ha fått med seg den enorme motstanden som finnes der ute» (FAU). Motstanden kan forstås som et uttrykk for manglende legitimitet. Oppgaveutvalgets arbeid kan se ut til å ha styrket motivasjonen for politisk engasjement: «Jeg følte at det i starten var veldig trådt...og så begynte vi å finne formen og så gav det veldig energi og var litt sånn - dette skal vi få til. Det er en forløsende måte å jobbe på som gjør at det er artig å være politiker» (politiker). Engasjement ble også uttrykt i form motstand, som ble opplevd som krevende å stå i for innbyggerne: «Jeg opplevde at det var tøft å stå i motstanden. Vi hadde det oppe som et tema og vi «backa» hverandre (innbygger).

Øvre Eiker kommune har målformuleringer om innovasjon og nytenking knyttet til samskaping (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 6). Informanter har ulike tanker om oppgaveutvalget stimulerte til dette. Barrierer for innovasjon kan her knyttes til at det er utfordrende å måle/synliggjøre:

Det er jo ikke negativt med samskaping, men det er et stort og omfattende tema og ikke helt målbart i etterkant hva det førte til... du skal være litt sikker på at du faktisk henter noe ut av det, altså ble det en endring?... ..men det er ikke sikkert vi stiller de spørsmålene i Øvre Eiker (administrasjon).

Mandatet for skolebehovsplan hadde tydelige føringer som også kunne synes begrensede for nytekning:

Jeg synes ikke vi kom med noe revolusjonerende spennende innovativ løsning på noe, det bærer jo preg av de kommunale prosessene. Rammeverket, mandatet, var satt fra politikerne når vi begynte, det var liksom ferdigtygd. Mandatet var veldig styrende så oppdraget ble klarere, men samtidig mindre innovativt (innbygger).

Flere informanter opplever at kvaliteten på oppgaveutvalgets rapport var god, men at den hadde begrenset innflytelse på det politiske vedtaket om skolebehovsplan:

«Jeg vet at det er snakket litt sånn i etterkant at ja, ja – dere hadde fine tanker, men det ble ikke noe av» (innbygger). Det kan også synes som om rapporten kan ha bli benyttet som argumentasjon for et syn den ikke representerte:

Vi synes vi leverte et veldig bra produkt, men så har vi vel sett at vår rapport har blitt brukt oppstykket, og blitt brukt som argumentasjon i enkeltsaker, mens vi ble bedt om å se på en helhet, hele kommunens ansvar, og ikke bare enkeltskoler for eksempel. Vårt produkt er i ettertid blitt brukt som et svar på spørsmål vi ikke svarte på (politiker).

Informanter hadde ulike opplevelser av om oppgaveutvalg var egnet metode for skolebehovsplan, som de oppfattet som en kompleks og betent sak: «Erfaringen er at dette kanskje ikke var et tema som man burde brukt oppgaveutvalgsmodellen på. Fordi det er så utrolig betent og omfattende, det krever et mot av de politikerne som skal håndtere det.....som er vanskelig i et valgår i hvert fall» (politiker). En informant oppgir at oppgaveutvalget kan egne seg på sammensatte problemstillinger: «Man må være klok når det velges ut arbeid som skal gjennomføres med en sånn metodikk, ikke sånne superbetente saker. Jeg tenker at det kan være komplekst, så lenge det ikke er betent» (politiker).

Oppsummering av verdien av samskaping:

Kommunens målformuleringer og informanter knytter verdien av samskaping til innovasjon, inkludering, legitimitet, forankring, demokrati, kvalitet og innflytelse. Informantenes erfaringer viser imidlertid at samskaping kan bidra til å styrke og svekke målformuleringer Øvre Eiker kommune oppgir som begrunnelser for sin medvirknings og samskapingsstrategi og for opprettelsen av oppgaveutvalg for å arbeide med skolebehovsplan.

Kommunestyrets fastsatte mandat for oppgaveutvalget, kan ha begrenset det kreative handlingsrommet for å finne nye løsninger. Tids- og ressursbruken i samskaping med innbyggerne var krevende for administrasjonen å finne rom for. Prioritering av det samskapende arbeidet, kan innebære at andre oppgaver nedtones (oppgaveforskyvning) og /eller mindre effektiv drift. Tidsbruken over tid gjorde deltakelse krevende for innbyggerne, dette forhold kan ha innvirkning på representativitet og legitimitet, da noen grupper vil være utelukket fra deltakelse. Det var

motstridende oppfatninger av om samskaping bidro til å styrke forankring og legitimitet omkring beslutninger i forbindelse med skolebehovsplan. Dette kan se ut til å henge sammen med at innbyggerne ikke opplevde at deres meninger var representert gjennom medlemmer av oppgaveutvalget. Videre synes det som makten innbyggerne fikk gjennom deltakelse i utvalget, hadde omkostninger i form av møter med sterk motstand. På den annen siden kan samskaping ha bidratt til å styrke lokaldemokratiet gjennom økt interesse for politisk deltakelse. Til tross for at informanter opplever kvaliteten på oppgaveutvalgets rapport som god, oppgir de at den hadde begrenset innflytelse på beslutninger tilknyttet skolebehovsplan.

Samskaping kan synes å bidra til å styrke og svekke Øvre Eiker kommunes målformuleringer tilknyttet samskaping. Det forhold at informanter oppgir at det er utfordrende å vurdere/synliggjøre verdien, bidrar til å forsterke tvetydigheten knyttet til verdien av samskaping.

Øvre Eiker kommune har et verdigrunnlag der det å jobbe “sammen med” innbyggerne er viktig. Dette i form av å inkludere folk mellom valg og legge til rette for at alle grupper av befolkningen har like muligheter til å påvirke politiske prosesser. Dette samsvarer med Empowerment-forståelsen som betrakter samskaping som et nettverksbasert samarbeid der sivilsamfunn og innbyggerne er aktive parter i styring og utvikling av velferdssamfunnet (Torzen, 2016, s. 30 -33). Samtidig kan kommunens vektlegging av kvalitet knyttet til prosesser med medvirkning og samskaping forstås ut fra *Effektivitets-forståelse* som skal føre kvalitetssikring, effektivisering og forbedring av offentlige tjenester (Torzen, 2016, s. 30 -33). Øvre Eiker kommune betrakter medvirkning som nyttig da det sikrer kvalitet på de løsningene kommunen velger og sikrer brukertilpasning (Øvre Eiker (5), 2017, s. 2)

Forhold ved verdien av samskaping som særlig berører politikernes og administrasjonens roller og samspillet mellom disse kan oppsummeres i følgende nøkkelord for videre analyse: forankring, legitimitet, representativitet, demokrati, oppgaveforskyvning, maktforskyvning, innflytelse, beslutninger, kvalitet.

Oppsummering av empiri

Funn i forbindelse med undersøkelsen av den samskapende prosessen omkring skolebehovsplan, utfordrer flere av Øvre Eikers målformuleringer og begrunnelser for samskaping. I det følgende drøftes samskapingens påvirkning på politikerne og administrasjonens roller og samspillet mellom disse. Gjennomgang av undersøkelsesmaterialet (intervjuer og dokumenter) har resultert i nøkkelord/koder: Innflytelse, likeverdighet/ jevnbyrdighet, innovasjon, læring, rollekonflikt, dominans, konsensus, representativitet, beslutninger, maktforskyvning, maktbalanse, oppgaveforskyvning, autonomi, forankring, legitimitet, demokrati og kvalitet. Ved å foreta en meningskonsentrering av de nøkkelord som ser ut til å være av særlig betydning for administrasjon og politikk sine roller og samspillet mellom disse har jeg kommet frem til følgende kategorier som benyttes i videre analyse og drøfting: Jevnbyrdighet/ likeverdighet som er et gjennomgående funn, makt som omfavner flere av nøkkelordene (innflytelse, dominans, maktforskyvning, maktbalanse, oppgaveforskyvning, autonomi, legitimitet, forankring), representativitet og beslutninger (som også innlemmer konsensus og kvalitet) er av betydning for konteksten (demokratiet). Rollekonflikt berører og innlemmes i flere av kategoriene. Nøkkelordene læring og innovasjon inngår i belysning av verdien av samskaping. Både nøkkelord og kategorier berører hverandre gjensidig, noe som gjenspeiles i fremstillingen av videre analyse og drøfting.

5. ANALYSE OG DRØFTING

5.1 Analyseramme

I dette kapitlets foretas en videre analyse og drøfting av kategorier, i lys av teori som er presentert i denne oppgavens teorikapittel. Det trekkes også inn annen teori og utdrag fra relevante styringsdokumenter som kan gi ytterligere forståelse av temaene. Gustavsens *prosjektkonferanse*, mønstre som kjennetegner demokratisk dialog i partssammensatte utvalg, benyttes for å belyse kategoriene og bidrar til å strukturere fremstillingen.

Oppgaveutvalget er ikke et partssammensatt utvalg etter kommuneloven der dette er knyttet til utvalg (administrasjonsutvalg) som behandler saker særlig knyttet til

arbeidsgiverrollen og personalpolitikk (Kommuneloven, 2018, § 5-11). Øvre Eiker kommune oppgir imidlertid en definisjon av partssamarbeid som tilsier at arbeidet med skolebehovsplan kan betraktes som dette: «Partssamarbeid er et konstruktivt samarbeid mellom de folkevalgte, administrasjonen, tillitsvalgte og innbyggere» (Øvre Eiker, 2022(6)). Videre oppgis det at «samarbeidet rokker ikke ved rådmannens og de folkevalgtes beslutningsmyndighet, men det skal blant annet gi disse bedre beslutningsgrunnlag» (Øvre Eiker, 2022 (6)).

5.2 Likeverdighet

Likeverdighet er sentralt i Gustavsens kjennetegn for demokratisk dialog (Gustavsen, 1990, s. 33-35, 41), noe som også er et sentralt og gjennomgående funn i denne oppgavens empiriske materiales definisjon og forståelse av samskaping. Jevnbyrdighet mellom aktørene i prosessen ble bl.a. presisert ved oppnevning av oppgaveutvalget og mandat (Øvre Eiker, 2018 (3), s. 3). Demokratisk dialog baserer seg på dialog i form av utveksling mellom synspunkter, ideer og argumenter o.l. som beveger seg frem og tilbake mellom deltakerne som i utgangspunktet er likestilt (Gustavsen, 20008, s. 33 – 34).

Empirien i denne viser at likeverdig dialog var utfordrende. Ut fra gjennomgangen av den samskapende prosessen omkring skolebehovsplan, kan det synes som forventninger og krav om likeverdighet er av stor betydning for politikernes og administrasjonens rolle og samspill i den samskapende prosessen og at det er innbyggerinvolveringens preg at likeverdighet som iverksetter påvirkningen på aktørenes roller og samspill.

5.3 Representativitet og legitimitet

Ifølge Gustavsen bør medlemmene i prosjektgruppen være interessert i å drive utviklingsarbeid (Gustavsen, 1990, s. 15). Medlemmene av oppgaveutvalget besto av innbyggere som var valgt ut etter søknad og intervju (Øvre Eiker, 2020 (2), s. 7). Videre bør medlemmene ifølge Gustavsen representere interessegrupper og speile beslutningsapparatet virksomheten (Gustavsen, 1990, s. 15). Oppgaveutvalget representerte alle aktører i fellesskapskommunen: innbyggere, politikere og administrasjon. Administrasjonen var imidlertid ikke medlem av utvalget, men var

sekretariat og faglig bidragsyter (Øvre Eiker, 2020 (2), s. 7). Dette sammenfaller med Gustavsens mønstre om å opprette en stab til å organisere diskusjonene og annen tilrettelegging. Det var 15 medlemmer i oppgaveutvalget, 5 politikere og 10 innbyggere, Gustavsens anbefalte var 6 - 10 personer for å kunne imøtekomme alle hensyn (Gustavsens, 1990, s. 15). Det var politiske organer oppnevnte politiske medlemmer til utvalget (Øvre Eiker, 2020 (2), s. 6). Det var ulikt syn blant informantinformantene på representativiteten til innbyggerne i oppgaveutvalget, der det ble uttrykt at enkeltstående innbyggere hadde fordeler med tanke på interesse: «Gjennom å lyse ut får du engasjerte innbyggere som har lyst til å ta del i noe. Du blir ikke sendt som en representant fra FAU, og så kommer du bare fordi du er nødt til å dra» (innbygger). Andre deler Gustavsens syn på at representasjon bør omfatte interessegrupper: «De mest engasjerte og kompetente, de søker seg til de frivillige organisasjonene. De som bare som bare møter opp på et tilfeldig prosjekt, de har jo ikke over lengre tid vist at de har engasjement og kompetanse til å blande seg inn i styre og stell» (FAU).

Utvelgelse av innbygger representanter, ble foretatt med utgangspunkt i utlysning og intervju basert på kommunestyrets føringer om spredning i alder, utdanning – yrkesbakgrunn, bosted og antall år som innbygger og interesse for å se helheten. I hvilken grad innbyggeren var berørt av innhold og føringer i en skolebehovsplan var ikke spesifisert, men det ble uttrykt ønske om en fordeling med inntil fire kandidater som var: elever fra ungdomsskole eller videregående skole/ungdommer, foreldre til barn i barnehage eller grunnskole, innbyggere i Øvre Eiker med interesse for samfunnsutvikling. Kandidatene skulle i søknaden gi opplysninger om evt. barn, antall og alder samt fortelle om hvorfor de ønsket å delta i oppgaveutvalget (Øvre Eiker, 2018). Utover dette var det krav om interesse for helhetlige framtidrettede tilbud: «Vårt krav til deg er at du har interesse for å se helheten for barn og unge og hva tilbud vi skal ha i framtiden» (Øvre Eiker, 2018 (4)).

Innbygger medlemmene i oppgaveutvalget representerte ingen interesseorganisasjoner og deltok som selvstendige bidragsytere. Politikerne ble oppnevnt av formannskapet, og ble dermed valgt ut på bakgrunn av det politiske engasjement og det var en fordeling av partitilhørighet i opposisjon og posisjon, hvorav utnevnt

leder var fra posisjon.

Pitkin har definert fire ulike former for representasjon som kan bidra til forståelse av representasjon i oppgaveutvalget: formalistisk-, substansiell-, deskriptiv- og symbolsk representasjon. I den formalistiske formen, er representanten autorisert og ansvarliggjort av de den representerer, i den symbolske blir representanten sett som et symbol på de den representerer. I denne oppgaven er begrepene deskriptiv og substansiell representasjon særlig relevant. Ved deskriptiv representasjon, vil representanten ha samme eller liknende sosiale eller demografiske bakgrunn som gruppen som skal representeres. Her er representasjonen basert på identifisering personen som «et bilde» på gruppen (Pitkin, 1967, s. 61),(Blix & Hamran, 2021). Innbygger representantene i oppgaveutvalget kan forstås som deskriptiv representasjon ut fra kriteriene som lå til grunn. I substansiell representasjon er det interesse til en bestemt gruppe som representeres (i en frivillig organisasjon vil det ofte være organisasjonen selv som velger representanten). Her er representasjonen basert på en særskilt kompetanse eller erfaring. Den politiske oppnevning av kandidater kan forstås som en substansiell representasjon da medlemmene her var oppnevnt på vegne av en interessegruppe/politisk organisasjon. Felles for de politiske medlemmene var at det var fordeling mellom opposisjon og posisjon. Videre var det jevn fordeling mellom kjønn. Dette kan forstås som deskriptiv representasjon. Andre forhold som kunne vært relevant å vurdere i forhold til deskriptiv representasjon er etnisitet, funksjonsevne, yrkesbakgrunn og kompetanse. Delta-kerne i referansegruppen besto av representanter fra berørte organisasjoner og kan forstås som substansiell representasjon.

I det representative demokratiet forutsetter det samsvar mellom velgernes oppfatninger og at representantene står på programmet sitt i voteringer og beslutninger (NOU: 2003:19, s. 17). I Øvre Eiker ga kommunestyret noen kriterier for utvelgelse av representanter (Øvre Eiker, 2018 (4)). Informant løfter frem at de folkevalgte bør ha føringer på hvordan innbyggerne velges ut:

Når man setter sammen utvalget, så må man sørge for at noen av de som er demokratisk valgt er med på å sette kriteriene for utvelgelsen i størst mulig

grad. Hvis det er rent administrativt plukka ut, så vil det sikkert gå fint i veldig mange tilfeller, men man mister litt tilknytningen til de som er valgt demokratisk (politikere).

Informanter var samtidig opptatt av at arbeidet i oppgaveutvalget ikke skulle preges av partipolitikk: «Samskaping gjør at du som politiker må skjerpe deg og ikke bare sitte å tenke på partipolitikk. Det synes jeg absolutt styrker demokratiet. Du må tenke på de det faktisk har betydning for» (politiker). Noen av politikere i oppgaveutvalget stemte imot oppgaveutvalgets anbefaling under behandlingen i kommunestyret, det synes som partipolitikk ble førende når vedtak skulle fattes.

Det forholdet at oppgaveutvalget var svært tidkrevende, kan ha utelukket aktuelle søkere. Det var også krevende å være involvert i et tema med mye oppmerksomhet rundt: «Jeg kjenner på at i en så alvorlig sak, altså alvorlig i hermetegn, bør man være mentalt på hele tiden, det er ikke noe du gjør i påvente av en fotballkamp» (innbygger).

Temaer som berøres i skolebehovsplan berører mange innbygger og vekker stort engasjement. Forholdet med ulik stedstilknytning utfordret for eksempel forventninger til representativitet utad og gjorde at det kunne være utfordrende å stå i støyen: «Å trekke innbyggere inn i innspillfasen er helt nødvendig, men å ansvarliggjøre innbyggere, utpeke innbyggere, på et tema som er så betent - da må du vite hva du gjør og hva du utsetter de innbyggerne for» (politiker). Det ble uttrykt bevissthet rundt dette temaet: «Det ble diskutert mye hvordan vi skulle rekruttere innbyggere til å gå inn i et slikt tema som vi vet er veldig konfliktfylt» (administrasjon). Innbyggerne opplevde også at de ble forberedt på høyt engasjement: «Der fikk vi god støtte av kommunen, man må være forberedt på at man kan møte noen som er sure på butikken for det du har vært med og ment det du har gjort (innbygger). Det kan synes innbyggerne opplevde mostanden som krevende, til tross for at de ble ivaretatt.

Oppsummering: Medlemmene i oppgaveutvalget speilet kommunens beslutningsapparat, men var ikke i tråd med at Gustavsens representasjon av interessegrupper

i form av organisasjoner (Gustavsen, 1990, s. 15). Organisasjonene deltok imidlertid i referansegruppen. Innbyggerne var ikke autorisert og ansvarliggjort ovenfor en gruppe, men var mer et bilde på de kriterier som var satt i utlysingen. Politikerne var oppnevnt på vegne av en interessegruppe/politisk organisasjon, men søkte fristille seg fra partitilhørighet i oppgaveutvalget, derimot var politikerne beslutning omkring oppgaveutvalgets arbeid i kommunestyret preget av partitilhørighet. Det synes som utvalgets form på representativitet påvirket legitimitet.

5.4 Legitimitet

Gustavsen forstår legitimitet som «grunnlaget for at noe godtas og vinner oppslutning blant de berørte» (Gustavsen, 1990, s. 41). Øvre Eiker kommunes begrunnelse for oppgaveutvalget var å bidra til bred forankring og oppslutning omkring skolebehovsplan (Øvre Eiker, 2020 (2), s. 7). Gustavsen hevder at demokratiske hensyn tilsier at det er nødvendig med medvirkning fra berørte parter og at erfaring har vist at der prosjekter ikke gjennomføres eller er problematiske, er årsaken mangel på sikring av rimelig deltakelse. Dette da oppslutning om utviklingsarbeid er sentralt for å sikre gjennomføring. Medvirkning fra de som er av betydning for utviklingens gjennomslagskraft, bør derfor sikres medvirkning (Gustavsen, 1990, s. 21). I Gustavsen mønster for dialog tilknyttes også eksternt medvirkning, da det er behov for god informasjon omkring ideene (Gustavsen, 1990, s. 20-22). Oppgaveutvalget knyttet til seg ulike fagpersoner for å bidra med kompetanse til utvalgets arbeid. Videre ble det opprettet en referansegruppe som bestod av samarbeidsutvalgene ved skolene, paraplyorganisasjonene for frivillige lag, organisasjoner og arbeidstakerorganisasjonene (Øvre Eiker, 2020 (2), s. 7). Som det fremgår fra informantinformantene deltok disse gruppene i mindre omfang og på et senere stadium i prosessen når mye av oppgaveutvalgets arbeid allerede var utført.

Gustavsen hevder at drøftingene må reflektere at de foregår der viktige parter og interesser er tilstede, slik at forholdet mellom interessegruppene kan utvikles (Gustavsen, 1990, s. 20-22). Det er disse relasjonelle definisjonene som kan samle bred oppslutning da oppgradering av ressurser skjer samtidig – og ikke på bakrommet der kun få aktører har adgang (Gustavsen, s. 22). Gustavsen utsagn kan tolkes i retning av at opplevelsen av jevnbyrdighet/likeverdighet er av betydning

for i hvilken grad en prosess kan få bred oppslutning og legitimitet, videre at det må oppfattes representativt. Prosessen med skolebehovsplan benyttet flere ulike former for involvering. Arbeidet i oppgaveutvalget kan betegnes som en samskape-prosedy, mens involveringen av referansegrupper og åpne høringer er mer i samsvar med medvirkning.

Gustavsens fremholder at viktigheten av at spredningskanaler for arbeidet er etablert fra start og integreres i prosessen. Det primære er å spre prosessen, fremfor løsninger. Videre at konferansen har en diskursiv form, hver deltaker eksponerer seg for dialog fremfor å sende papirer (Gustavsens, 1990, s. 30-35). Øvre Eiker har lange tradisjoner for medvirkning med organiserte interessegrupper, når disse gruppene ikke opplevde å bli tatt med i prosessen, kom engasjementet i etterkant:

Ingenting fra våre bidrag ville de se på, samme hvor innstendig vi var i møter, mailer og svar, vi opplevde å bli ignorerte. Øvre Eiker kommune har vært flinke til å ha med grendeutvalg og hatt FAU med på lag. Nå var det en prosedy hvor de gikk imot grendeutvalg og FAU. Ingen fikk være med annet enn å sitte å skrike på sidelinja. Vi måtte ta et svært folkemøte hvor endelig politikerne ville snu (FAU).

Opplevelsen av faktisk medvirkning var ulik, men det er felles opplevelse av at forventningene ikke ble innfridd:

Jeg opplevde at FAU'ene og SU'ene var veldig involvert i prosessen og de ønsket i veldig stor grad å komme med sine meninger og tanker. Så vi hadde jo møter. Men de hadde nok forventinger om å bli lyttet til på en enda grundigere måte. Det er tilbakemeldingene jeg har hørt i etterkant (innbygger).

Informanter trekker frem barrierer for forvaltning av kunnskap og læring som følge av at innbyggerinvolveringen ble knyttet til enkeltpersoner: «Personlig så synes jeg at det har hatt en stor verdi fordi at jeg har lært veldig mye. Men så kan

du jo si, hva skal jeg bruke det til?» (innbygger) Innbyggene fikk dermed ikke videreformidlet informasjon som kunne bidra til legitimitet og forankring:

Ringvirkningene her, fordi det er enkeltstående innbyggere som er med, hadde kanskje vært større hvis det var et lag eller forening som var med. For hvem skal innbyggeren i oppgaveutvalget egentlig gå tilbake å spre det her til? Hvis du satt med lederen i en idrettsforening eller et musikkorps, så har de noen medlemmer som de kunne spre tankesettet til (administrasjon).

Utsagn fra informanter kan forstås i retning av legitimiteten til utvalget ble forringet som følge av at det formen på utvalgets representativitet: «Hele prosessen var fra vårt syn dårlig fra start til slutt, fordi jeg vil gjerne ha involvering, men da må de ha med folk som kan noe om saken. Folk som har «skoene på» og som kan tenke løsninger» (FAU). Videre skapte dette en omfattende tidsbruk som kan påvirke oppslutningen omkring arbeidet: «Når du setter sammen en sånn gruppe, så er det jo ikke skoleerfaring der i utgangspunktet. Så administrasjonen brukte mye tid på å opplyse om hva det er her er for noe» (administrasjon).

Oppsummering: Det synes som om formen på representativitet i oppgaveutvalget ikke sikret nødvendig involvering fra berørte parter. Ressursene ble dermed ikke ble oppgradert samtidig og kan ha forårsaket manglende forankring og dermed motstand og manglende legitimitet. Deltakerne var i utgangspunktet likestilt, men det kan lett oppstå ubalanse når noen vet mere eller har mer makt enn andre. Dialogen må derfor legges opp slik at den utjevner forskjeller fremfor å fremheve de. (Gustavsen, 1990, s. 33-35, 41).

5.5 Makt

Gustavsen uttrykker at god dialog kjennetegnes ved fravær av makt, manipulasjon og markedsføring (Gustavsen, 2002, s. 23 - 26). Webers definisjon av makt forutsetter at det foreligger en relasjon eller en avhengighet: «i det sosiale samkvem» (Falkum, s. 34). Det forelå føringer for at relasjonen mellom medlemmene i oppgaveutvalget skulle være likeverdig. Samtidig viser empiri i denne oppgaven at likeverdig dialog var utfordrende. Videre uttrykker Falkum at makt er et uttrykk for

en bestående ulikhet mellom aktører i et system (Falkum, 2003, s. 29). Det var uttrykt som kritisk at politikere og administrasjon ikke skulle dominere diskusjonene, om oppgaveutvalget skulle lykkes (Øvre Eiker kommune, 2018, s. 5). Empirien knyttet til oppgaveutvalget viser at både politikere og administrasjon tidvis opptrådte dominerende. Det synes som om forutsetninger for utøvelse av makt var tilstede i oppgaveutvalget.

Kunnskap og makt

Streben etter likeverdig dialog og legitimitet, kan ha påvirket til en forskyving av makt fra politikere og administrasjon til innbyggerne:

De som var uenige med oppgaveutvalget, skulle slite med å finne argumentasjon som var like godt begrunna. Rett og slett fordi her hadde vi med oss innbyggeren. Eller for å si det på en annen måte, innbyggerne hadde med seg oss. Ja, det var egentlig sånn det var (politiker).

Dette forholdet synes forsterket av at innbyggerne forventninger om innflytelse:

Så jeg er ganske sikker på at det var vi innbyggere som på en måte vippa.....på et eller annet tidspunkt så dytta vi skikkelig i prosessen, fordi vi var frustrert over hvorfor vi var der. Men når det møtet hadde vært, så fikk vi egentlig noen fantastiske gode møter mot slutten som gjorde at vi fikk en mye mer kreativ og spennende prosess som var på en måte litt løst fra det administrasjonen liksom hadde dyttet oss lenge i da. Og som kanskje også politikerne var litt sånn, kall det litt fengslet avde er vant til å forholde seg til rammene administrasjonen har satt. Så denne innflytelsen som jeg kjente på at jeg etter hvert kunne ta, det var på bakgrunn av en frustrasjon som hadde bygd seg litt opp, vi tok plass - og så synes jeg prosessen ble veldig mye bedre mot slutten (innbygger).

Weber uttrykker at legitim autoritet en forutsetning for utøvelse av makt som andre adlyder. Autoritet forutsetter imidlertid at autoriteten legitimeres (Weber, 1971/2021, s. 83). Informant oppa at «Politikerne som hadde vært med en stund,

har jo jobba med skolebehov lenge. Så de kunne trekke linjene bakover. Jeg leste rapporter til øyet ble stort og vått på fritida og noen ganger var jeg ikke like godt forberedt, og klart - kunnskap er makt» (innbygger). Kunnskap og kompetanse inngår i det Weber oppgir som legitimering av makt (Weber, 2021, s. 69). Det ligger til administrasjonens tradisjonelle rolle og utrede saker og det at de innehar mye informasjon om saksforhold, kan også knyttes til et maktperspektiv (Jacobsen, 2007, s. 14). I oppgaveutvalget ble utredningen i stor grad lagt til oppgaveutvalget som besto av innbyggere og politikere. Dette kan synes å ha utfordret administrasjonens faglige autonomi og maktressurser:

I kommunal sammenheng så er vel oppgaveutvalget selve definisjonen på reell og god medvirkning. Jeg tror vel verken før eller siden så har vel Øvre Eiker kommune gitt et utvalg innbyggere så vide rammer for å kunne rett og slett skrive og jobbe seg fram til en løsning som er sånn som man vil ha det. Det er jo en helt unik mulighet for de som fikk være med der, til å virkelig være med å definere et veldig viktig område innafor kommunal sektor. Og det blir spennende å høre hva administrasjonen tenker rundt dette her, fordi jeg satt jo både to og tre ganger og tenkte mot slutten av denne prosessen at hvis jeg hadde vært kommunedirektør hadde jeg vel kanskje hatt lyst til å mene noe her og der om dette. Så det synes jeg var..., det var bra (politiker).

Det forhold at kunnskap knyttes til innflytelse kan belyse oppgaveutvalgets ønske om stadig mer informasjon fra administrasjonen. Informant satte imidlertid et spørsmålstegn omkring manglende bruk og forvaltning av kunnskapen, noe som forstås som at kunnskapen i denne sammenheng var av mindre betydning for maktforholdet.

Oppgavemodellen gir rom for at politikerne og administrasjon avgir noe makt til innbyggerne (Torfing & Winsvold, 2020, s. 130). Det kan derfor synes som maktposisjonen til utvalgets innbyggere innvirket på de øvrige innbyggernes forventninger om at de skulle representere interesser utover en deskriptiv representasjon. Dette kan ha vært medvirkende til motstanden innbyggerne opplevde.

Beslutninger

Gustavsens prosjektkonferanse leder ikke frem til ferdige produkt, men felles intensjonserklæringer som oppfattes som bindende. Den har en protokollær karakter, slik at nedskrevne konklusjoner ikke kan endres helt uten videre. Endringer i etterkant mister ofte en dimensjon, dersom prosjektgruppen ikke deltar i endringsarbeidet som fører til nye konklusjoner (Gustavsens, 1990, s. 15, 21-24). Beslutningsmakt kan forstås som makten til å fatte vedtak i systemet (Falkum, 2008, s. 30-31). Oppgaveutvalgets oppdrag var å bidra til politikkutforming innen et bestemt område, men det var kommunestyret som tok endelige beslutninger (Øvre Eiker, 2020, s. 7).

Makt relateres også til agendamakt (dagsordenmakt) som samsvarer med makten til å bestemme hva systemet skal beskjeftige seg med å ha oppmerksomhet på (Falkum, 2008, s. 30). I oppgaveutvalgets rammer ble forventninger om politisk lederskap gjennom representativt demokrati innfridd, da det var de folkevalgte politikerne satt dagsorden (kommunestyret vedtok opprettelsen av oppgaveutvalg med tilhørende mandat for skolebehovsplan) og de fattet beslutningen (kommunestyret fattet vedtak omkring oppgaveutvalgets rapport). Dermed hadde de folkevalgte styring og representativitet i begge ender av prosessen (Torfing & Winsvold, 2020, s. 130). Empiri viser imidlertid at i administrasjonen hadde en aktiv rolle i oppgaveutvalgets møter i forhold til setting av dagsorden og innholdet i møtene. Samtidig uttrykker Gustavsens at det er mindre viktig for administrasjonen å holde en lav profil mot slutten, da det i løpet av prosessene er opparbeidet grunnlag for gjensidig tillit (Gustavsens, 1990, s. 21).

Gustavsens oppgir at innsatsen er kollektiv og at for å komme frem til en beslutning kreves det at gruppen klarer syntetisere vidtfavnende og springende diskusjoner, til punkter som oppfattes forpliktende (Gustavsens, 1990, s. 15, 21-24). Empirien i denne oppgaven kan forstås som at politikere og administrasjon inntok en dominerende rolle da konklusjoner skulle landes i oppgaveutvalget. Dominans kan forstås som det Luke omtaler som bevissthets- kontrollerende makt (Falkum s. 33-37). Meningsaspektet kan forstås som de dominerende oppfatninger av hva som er sant, usant, riktig eller galt (Falkum s. 32-33). Makt kan da knyttes til en

bestemt virkelighetsoppfatning som kan karakteriseres som bra (som bør styrkes) eller dårlig (som bør svekkes) (Falkum s. 33). Makt oppstår først når det er motstridende oppfatninger av virkeligheten. Likevel kan konsensus være et resultat av maktutøvelse i form av overtalelse, manipulering e.l. (Falkum s. 33). Informanter oppgir at oppgaveutvalgets konklusjoner var et resultat av at «vi måtte tvile oss frem til konsensus» (innbygger). Flere informanter har gjort seg noen refleksjoner om dette i etterkant: «Det at vi i prosessen ble enige tilslutt, har jeg gjort meg noen tanker eller refleksjoner rundt. Ble vi på en måte for mye en familie? Blir en for godt kjent og så blir enige om alt, er ikke det heller ikke et demokrati» (innbygger).

Oppsummering: Gjennomgangen viser at det ble benyttet makt i oppgaveutvalget bla. knyttet til dominans, kunnskap, agendamakt og beslutninger. Falkum uttrykker at «makt, uansett hvordan vi definerer den, er et uttrykk for en bestående ulikhet mellom aktører i et system» (Falkum, 2003, s. 29). Dette forhold forsterker empirien der det kan synes som om politikere og administrasjon tidvis inntok sine tradisjonelle roller, det rollene er ulike, og at dette ble særlig tydelig når oppgaveutvalgets anbefaling skulle besluttes.

5.6 Rolledeling og samspill mellom politikk og administrasjon

Gustavsens prosjektkonferanse tar utgangspunkt i at arbeid med endringer som knyttes til demokratisk dialog, har et samfunnsmessig perspektiv. Demokratisk dialog tar utgangspunkt i demokratitanker og utgangspunktet er derfor normativt, dvs. noe som velges og ikke er gitt eller nødvendig (Gustavsens, 1990, s. 15-41, 100-101). Gustavsens beskriver at prosjektkonferansen ofte gjennomføres innen konvensjonelle rammer, men at den likevel representerer et brudd med vanlig praksis (Gustavsens, 1990, s. 21). Baldersheim hevder at en grunnleggende utfordring i utviklingen av et kommunalt «felles lederskap» er å etablere en felles forståelse av hvordan rolle- og oppgavefordelingen skal være innenfor lovens rammer og respektere denne i praksis. Baldersheim fremhever at rolleforståelsen er saksavhengig og at i saker der skillet mellom politikk og administrasjon er mindre klart, gir rom for sprikende rolleoppfatninger. I saker der skillet mellom politikk og administrasjon uklart, ser det ut til at det benyttes noe i retning av en «institusjonell standard» for hva som er passende atferd (Baldersheim et.al, s. iv,v).

Kommunelovens struktur og innhold gjenspeiler det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon. Utfordringer oppstår når disse reglene anvendes i praksis og særlig når politikerne og administrasjonen interagerer (Baldersheim et al. 2021, s. iii).

Samtidig som flere kommuner tar i bruk oppgavemodellen, presiserer den nye kommuneloven at det ikke er adgang til å opprette «blandingsorganer» bestående av både folkevalgte og administrasjonen, med unntak av partssammensatte utvalg (pkt. 2.2.2.) (Balderheim et al., 2021, s. 146). Administrasjonen var ikke medlem av Øvre Eikers oppgaveutvalgets for skolebehovsplan, men var sekretariat. Kommuneloven kan her forstås som en presisering av behov for en tydeliggjøring av administrasjonens rolle som sekretariat og faglig bidragsyter og ikke en likeverdig deltaker. Samtidig går flere informanter utsagn i retning av at administrasjonen ubevisst fikk en mer fremtredende og likeverdig rolle.

5.7 Samspillet mellom politikk og administrasjon i oppgaveutvalget

Øvre Eiker kommune opprettet i 2016 oppgaveutvalg i forbindelse med en prosess knyttet til kommunereformen, dette forsøket var imidlertid i liten grad sammenlignbar med oppgaveutvalget som ble opprettet i forbindelse med skolebehovsplan (Øvre Eiker, 2017, s. 78). Arbeidet med skolebehovsplan og arbeidsformen med oppgaveutvalg kan betraktes som en ny situasjon hvor sannsynligheten for at det har være uklare oppfatninger av administrasjon og politikk sine roller har vært tilstede, selv om kommunestyrets oppdrag la noen føringer basert på erfaringer fra Gentofte. Informanter gav uttrykk for at det var knyttet usikkerhet til rollene:

Administrasjonen jobber veldig bredt og godt med medvirkning fra interessegrupperinger også er ikke politikerne på ballen i det hele tatt, før for sent. Det er tre grupperinger som må hensyntas, det er administrasjon, innbyggere/interessenter, men også politikerne. Og dette skarpe skillet mellom administrasjon og politikk det....det er nok ikke loven i seg selv som er det største hinderet der, men jeg tror nok vi i Øvre Eiker og er litt uenig i hva det faktisk betyr (politiker)

Betydningen av uformell kontakt ble trukket frem av informanter: «Det må være et skille, men hvor skarpt det skal være? Jeg synes det skal være et bra skille mellom administrasjon og politikk, men vi må også kjenne hverandre godt» (innbygger). Andre informanter tar til orde for at praktiseringen av skillet mellom administrasjon og politikk kunne vært tydeligere: «Politikere må aldri være med og utrede noe som helst. Da blir de for innlåste til sine egne konklusjoner og skal senere ha armlengdes avstand nok til å kunne beslutte» (FAU). Andre trekker frem at det også kan bli for tydelig: «Jeg synes det er en relevant problemstilling at i jo større grad du profesjonaliserer administrasjonen både i lovtekst og forskriftsform, så snevrer det inn kommunepolitikerens handlingsrom. Så er det til slutt ingen vits i å ha et lokaldemokrati» (politiker). Det er synes om det er ulike oppfatninger blant informantene om behov for et skarp skille mellom politikk og administrasjon.

5.8 Kommuneloven og forholdet mellom politikk og administrasjon

For å oppnå et større harmonisk forhold og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi har lovgivningen forsøkt å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon med tydelige oppgaver og ansvarsområder, samt kontroll. Dette legger premisser for kommunikasjon, dialog og gode relasjoner. Samtidig har det blitt lagt til rette for samspill og kontroll i ny kommunelov fordi aktørene har komplementære funksjoner og er i konstant samarbeid (Balderheim et.a. 2021, s. ii).

Administrasjonens autonomi

Oppgaveutvalget kan forstås som at utredningsprosessen ble flyttet fra administrasjonen og inn i oppgaveutvalget (politikere og innbyggere). Dette utfordret administrasjonens autonomi som fagekspert med ansvar for utredning av politikernes beslutningsgrunnlag. Informant understreket betydningen av å sikre administrasjonens autonomi:

Man må kreditere administrasjonens faglige bakgrunn og kompetanse, jeg har ikke kompetanse til å utrede saker innenfor ulike områder. Der må jeg stole på at administrasjonen gjør det som er riktig før de fremlegger

retninga på det som skal bli en beslutning. Så det er utrolig viktig at administrasjonen også får tillit, tid og rom, til å gjøre arbeidet sitt (politikere).

Det forhold at administrasjonen ifølge informanter synes å ha tatt en fremtredende rolle mot slutten av arbeidet, synliggjør administrasjonens behov for å ivareta sin faglige integritet. Kommunestyrets vedtak i behandlingen av skolebehovsplan, inneholder flere områder som kommunedirektøren/administrasjonen fikk i oppgave å utrede videre. Den nye kommuneloven tar til orde for å styre kommunedirektørens utredningsansvar, i form av et krav om forsvarlig saksutredning som styrker

6. AVSLUTNING OG KONKLUSJON

6.1 Tilbake til problemstillingen

Problemstillingen for denne oppgaven er:

Hvordan påvirker bruk av samskaping rollefordelingen og samspillet mellom politikk og administrasjon i gjennomføring av en lokal planprosess?

I det følgende presenteres hovedresultater for forskningsspørsmål utledet av problemstillingen.

6.2 Hovedresultater

1. Hvordan forstås begrepet samskaping?

I denne oppgaven fremkommer flere ulike forståelser av begrepet samskaping. Videre synliggjøres ulike oppfatninger av medvirkning og hva som skiller samskaping fra medvirkning. Det er glidende overganger mellom graden av innbyggerinvolvering, målgrupper, hvilke deler av en prosess involveringen inngår og om formålet knyttes til politikkutforming eller en tjenester. I forståelsen som Kommunenes sentralforbund og Øvre Eiker kommune legger til grunn, kan det synes som forholdet om jevnbyrdighet (likeverdighet) mellom aktørene er av størst betydning for skillet mellom samskaping og medvirkning. Empirien i denne oppgaven viser at samskaping er en mer omfattende innbyggerinvolvering enn medvirkning og at de ulike formene for involvering knytter seg til ulike faser og prosesser frem mot en beslutning. Videre oppfatter informantinformantene at samskaping har større påvirkning på beslutning (vedtak/løsning/produkt) enn hva som

er tilfelle ved medvirkning. Samskaping knyttes også i sterkere grad til innovasjon i form av nyteknung og realisering av utradisjonelle løsninger.

2. Hvordan forstår politikere og administrasjon sine roller i den samskapende prosessen?

Øvre Eiker kommune hadde tydelige forventninger til politikere og administrasjonens roller og adferd i arbeidet knyttet opp mot oppgaveutvalget (Øvre Eiker kommune, 2018 (5), s. 3). Informanters utsagn bekrefter at de deler forståelsen av at politikerne skulle utforske problemstillinger sammen med innbyggere uten å dominere og at administrasjonen gjennom sin sekretariatsfunksjon skulle legge til rette for en trygg ramme og gi gode forutsetninger for aktiv deltakelse gjennom godt informasjonsgrunnlag og problemstillinger. (Øvre Eiker kommune, 2018, s. 3). Informantenes opplevelser fra oppgaveutvalget viser at de til tross for god rolleforståelse opplevde at forhold som oppstod knyttet til rollekonflikt, jevnbyrdighet/likeverdighet og maktbalanse påvirket utøvelsen av politiker og administrasjonsrollen og samspillet mellom disse. Det synes som om likeverdigheten i samspillet mellom innbyggerne og politikere er en driver for utfordringer som oppstår for rollene og samspillet mellom politikk og administrasjonen. Forventningen om reell innflytelse fra innbyggerne i den samskapende prosessen synes å legge et ytterligere press på likeverdighet som igjen forsterker påvirkningen av politikernes og administrasjonens roller og samspill. Empirien synes å vise at aktørene ubevisst foretok gradvise endringer i utøvelsen av sine roller. Aktørene utøvelse av roller endret seg også i de ulike faser av prosessen. Mot slutten av prosessen, der utvalget skulle foreta sine konklusjoner, inntok politikere og administrasjon i større grad sine tradisjonelle roller og maktforhold ble tydeligere. Den åpne definisjonen av hva samskaping er, kan ha vært en medvirkende årsak til at endringer i utøvelsen av rollene ikke ble gjenstand for større oppmerksomhet. I formene for medvirkning som ble benyttet i arbeidet med referansegruppen og høringen synes det som administrasjonen og politikerne inntok sine tradisjonelle roller. Involveringsprosessen av interesseorganisasjoner gjennom referansegruppe og høring utfordret tidligere tradisjoner for medvirkning i Øvre Eiker kommune. Det kan se ut til at kombinasjonen av politikerne og administrasjonens roller i den samskapende prosessen i oppgaveutvalget og i medvirkningsprosessen gjennom høring og referansegruppe fremsto som utydelig og ikke imøtekom forventninger hos

interessegrupper. Det foreligger mange ulike tolkninger av samskaping, dette gir rom for fleksibilitet, samtidig kan det øke risikoen for at utøvelsen av samskaping kommer i konflikt med de formelle rammer som for eksempel lovverket og det representative demokratiet som omgir den samskapende prosessen.

3. Hvordan kan samskaping om skolebehovsplan utfordre det representative demokratiet?

Samskaping er en form for deltakende demokrati der innbyggerne trekkes inn i prosesser mellom valg (Norges forskningsråd, 2012, s. 19). Det er ulike forståelser av omkring deltakende demokrati kan bidra til å styrke eller svekke det representative demokratiet. Sentralt i demokratisk legitimitet er at innbyggerne har tilnærmet lik mulighet til å ytre seg og påvirke politiske prosesser, på egen hånd eller via representanter (ref. kap 2.3.1. Demokratiet). Øvre Eiker kommunes begrunnelse for oppgaveutvalget var å bidra til bred forankring og oppslutning omkring skolebehovsplan (Øvre Eiker, 2020 (2), s. 7). Innbyggerrepresentantene i oppgaveutvalget var enkeltstående innbyggere plukket ut etter søknad vurdert opp mot fastsatte kriterier (deskriptiv representasjon). Deltakere fra berørte organisasjoner (substansiell representasjon) ble involvert gjennom i referansegruppen og høringsprosesser (Øvre Eiker, 2017 (2), s. 7). Innspill fra interesseorganisasjonene ble gjennomgått av oppgaveutvalget og deretter lagt ved deres rapport. Samskappingsprosessen i oppgaveutvalget kan synes om et brudd på hvordan organisasjonene tradisjonelt har medvirket i Øvre Eiker. Informanter har uttrykt at involveringen av organisasjonene kom sent i prosessen, noe som kan se ut til å ha påvirket graden av innflytelse. Videre er det uttrykt at den deskriptive representasjonen i oppgaveutvalget ble oppfattet som at berørte parter ikke var tilstrekkelig representert i oppgaveutvalget. Et annet forhold informanter trekker frem er mangel på forvaltning av kompetansen innbyggerne i oppgaveutvalget fikk som følge av at innbyggerinvolveringen ble knyttet til enkeltpersoner og ikke organisasjoner. Opplevelse av manglete innflytelse fra organisasjonene medførte en mobilisering der interessegrupper tok grep for å få større innflytelse på beslutningen og gjenopprette maktbalansen mellom interesseorganisasjoner og kommunens politikere. Oppgaveutvalget utfordret også skillet mellom de tradisjonelle rollene for administrasjon og politikk. I oppgaveutvalget ble utredningen i stor grad flyttet fra administrasjonen og til oppgaveutvalget som besto av innbyggere og politikere. Dette

kan synes å ha utfordret administrasjonens faglige autonomi. Politikerne i oppgaveutvalget oppgir at de inntok en deskriptiv representasjon og la partipolitikken til side, dette som et ledd i å oppnå jevnbyrdighet med innbyggerne. De samme politikerne behandlet oppgaveutvalgets anbefaling/rapport i kommunestyret og inntok da en substansiell representasjon for sitt parti. Empirien viser at dette forholdet synes å påvirke opplevelsen av demokratisk legitimitet knyttet til beslutningsprosesser.

4. Hva kan arbeidet med skolebehovsplan lære oss om de utfordringer som knyttes til samskaping?

Empiri i denne oppgaven viser at samskaping påvirker forhold knyttet til jevnbyrdighet/ likeverdighet, makt, autonomi, beslutninger, representativitet, legitimitet og roller. Dette vil igjen kunne innvirke på ulike variabler i kommuneorganisasjonen som igjen vil kunne påvirke hverandre gjensidig. Nedenstående er en egen figur utformet etter inspirasjon fra Leavitt-Ry-modellen som belyser ulike variabler som inngår i en organisasjon og hvordan disse påvirker hverandre gjensidig (Nielsen & Ry, 2014). Figuren illustrerer hvordan invitasjon av innbyggere til samskaping rundt det Ulrich beskriver som «det runde bord» (ref. kap. 2.2.2.) for å finne bærekraftige løsninger for velferdssamfunnet (ref. kap 1.1.2), kan sette variabler i kommune organisasjonen i bevegelse.



Fig. 6. Innbyggeren som iverksetter - utformet etter inspirasjon fra (Nielsen & Ry, 2014).

Deltakerdemokrati forutsetter små samfunn der det er relativt enkelt å få oversikt

over problemstillinger og aktører (NOU, 1994:17, s. 61-62). På denne bakgrunn kan det synes som om det er på kommunenivå samskaping har størst muligheter for å realiseres samtidig som det også er her utfordringene som kan knyttes til samskaping også blir svært tydelige. Offentlig sektor på statlig og regions-/fylkesnivå har med bakgrunn i større nedslagsfelt et mer naturlig utgangspunkt i å holde fast ved substansiell representasjon også i samskapende prosesser og vil dermed har andre forhold som påvirker muligheter og barrierer ved samskaping.

5. Hva kan arbeidet med skolebehovsplan lære oss om verdien av samskaping?

Det er en rekke forhold som vil ha betydning for hvordan verdien av samskaping vurderes (ref. kap. 2.2.3.). Arbeidet med skolebehovsplan knyttes i hovedsak til politikktutforming som er av betydning på samfunnsnivå. Prosessen involverte innbyggere på design nivå, til tross for at mye av rammene allerede var lagt av kommunestyrets mandat for arbeidet med skolebehovsplan. Begrunnelsen for at et oppgaveutvalg skulle utarbeide skolebehovsplanen, var at det kunne bidra til bred forankring og oppslutning. Investering i tid og menneskelige ressurser skulle gi gjennomarbeidede løsninger som kan stå seg på sikt (Øvre Eiker, 2020 (2), s. 7). Det synes som om prosessen var begrunnelsen for oppretting av oppgaveutvalg, men at det på sikt skulle føre til gode tjenester. Begrunnelsen kan i hovedtrekk knyttes til Empowerment-forståelsen der verdien ligger i å styrke demokrati (myndiggjøring, sosial kapital), innovasjon (utvikling av nye løsninger). I Øvre Eiker kommune er medvirkning og samskaping viktige verdier i seg selv (Øvre Eiker, 2018 (5), s. 3). Kommunens målformuleringer og informanter knytter verdien av samskaping til innovasjon, inkludering, legitimitet, forankring, demokrati, kvalitet og innflytelse. (Øvre Eiker, 2017(5), s. 3). Samtlige informanter slutter seg til samskapings- og medvirkningsstrategiens påstand «*Kommune og innbyggere skaper bedre løsninger sammen enn hver for seg*» (Øvre Eiker, 2017 (5), s. 3). Dette gjenspeiler Øvre Eiker sitt syn på at medvirkning og samskaping er en verdi i seg selv. Samtidig viser empirien i denne oppgaven at samskaping kan bidra til å svekke målformuleringer Øvre Eiker kommune oppgir som begrunnelse for sin medvirknings og samskapingsstrategi og for opprettelsen av oppgaveutvalget samt bidra til verdiforringelse. Barrierer for verdien av samskaping synes å være til ressurserbruk, oppgaveforskyvning, representativitet, legitimitet, individuelle omkostninger som følge av mostand mot oppgaveutvalgets anbefalinger. Empirien viser

også at samskaping utfordrer politikernes og administrasjonens roller og samspillet da det påvirker legitimitet, representativitet, makt og beslutninger.

Oppgaveutvalget opplevde at deres arbeid fikk manglende innflytelse på beslutning om skolebehovsplan. Informanter oppgir at «*det er egentlig ikke noe igjen av den skolebehovsplanen*» (politikere) og at «*vårt produkt er i ettertid blitt brukt som et svar på spørsmål vi ikke svarte på*» (politikere). Kommunestyret vedtok oppgaveutvalgets rapport som gjeldende skolebehovsplan for Øvre Eiker kommune, men med noen vesentlige endringer. Flere områder har rådmannen fått i oppgave å utrede videre. Informanter oppgir videre at det er utfordrende å vurdere/synliggjøre verdien, noe som bidrar til å forsterke usikkerheten knyttet til verdien av den samskapende prosessen.

6.3 Konklusjoner

Gjennomgangen av forskningsspørsmålene viser at samskaping påvirker rollefordelingen og samspillet mellom administrasjon og politikk.

Oppgaven viser at det til tross for bevissthet rundt rollene, er utfordrende å opprettholde skillet mellom politikk og administrasjon i praktisk utøving da overgangen skjer gradvis og nærmest umerkelig. Oppgaven synliggjør at samskaping kan bidra til å påvirke demokratiet i form av manglende opplevelse av representativitet og legitimitet. Empirien i denne oppgaven uttrykker høy bevissthet omkring verdien av samskaping, mens at samskapingen muligheter for verdiforringelse er mindre fremtredende.

Funn i denne oppgaven styrker behovet for den nye kommunelovens tilrettelegging for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon i form av tydelige oppgaver og ansvarsområder, samt kontroll. Dette for å fremme harmonisk dialog og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og administrativ autonomi.

6.4 Refleksjoner og veien videre

Problemstillingen for denne oppgaven gir mulighet for en rekke ulike innfallsvinkler. Samskaping kan tolkes og utøves på mange ulike måter, det var derfor hensiktsmessig å inkludere teori som kan belyse ulike forståelser av begrepet og

ulike former, nivåer og grader for utøvelse av samskaping. Videre var det ønske om å finne teori som kunne belyse hvordan endringer i synet på medborgerskap som har utviklet seg til aktiv deltakelse i form av samskaping får betydning for administrasjonen og politikernes roller sett i lys av de rammene, demokratisk styreform og føringer i lovverk, som ligger for utøvelsen av rollene og samspillet mellom disse. Da et likeverdig maktforhold mellom aktørene er sentralt i samskaping, var det nærliggende å trekke inn teori som kunne belyse hvordan maktforholdene påvirkes gjennom en samskapende prosess. Den teoretiske referanserammen er relativt omfattende og gjenspeiler kompleksiteten i samskapende prosesser. Jeg kunne valgt å konsentrere studien av problemstillingen ut fra et mindre utvalg teorier, men da ville jeg ikke hatt samme mulighet til å belyse kompleksiteten i temaet, som jeg selv har erfart og som skapte interesse for å utvide min forståelse av samskaping. Det kunne også vært aktuelt å trekke inn annen teori som nettverk og ledelse, men det ble ikke prioritert av hensynet til å spisse problemstillingen tilstrekkelig og omfanget av oppgaven.

Denne studiens kvalitative undersøkelse er begrenset, likevel synes empirien i denne oppgaven å ha løftet frem forhold som vurderes som kan være interessant for videre forskning. Litteraturen er utfyllende om mulig verdiøkning som følge av samskaping, men omtaler i mindre grad hva samskaping kan bidra til av verdiforringelse. Et funn i denne oppgaven peker på verdiforringelse i form av hvordan deskriptiv representasjon ved innbyggerinvolvering kan medføre at organisasjonene opplever mindre grad av involvering som igjen påvirker opplevelsen av legitimitet. Videre kan denne formen for representasjon bidra til manglende forvaltning av opparbeidet kompetanse.

Dette forhold kan synes å svekke organisasjonene, noe som kan ha en betydelig innvirkning på demokratiet der organisasjonene i mange sammenhenger er selve fundamentet for tillit og nettverk mellom mennesker i form av sosial kapital som styrker et samfunns forutsetninger for å løse kollektive utfordringer som økonomisk utvikling, helse, lavere kriminalitet og offentlige myndigheters kvalitet (Imdi, 2020). Fellesskapskommunen med økt grad av samskaping og medvirkning er høyt på den kommunale agenda og betraktes som en verdi i seg selv. En

informant (innbygger) uttrykte «samskapingsvasking» som et bilde på hvordan forventningene kunne medføre til uhensiktsmessig iverksetting av samskapende prosesser. Empirien fra dette prosjektet avdekker forhold som tilsier behov for økt kunnskap om samskapingens verdi og verdiforingelse.

Denne oppgaven omtaler ikke et fjerde styringsparadigme som forskningsmiljøer antyder kan være veien videre, da dette foreløpig ikke har satt sitt preg på styringsformen i norsk offentlig sektor. Det foreligger imidlertid forskning som gir inntrykk av å være en reaksjon på NPM der samskaping er sentralt. Pollit og Bouckaert (2011) antyder et fjerde paradigme som en neo-Weberiansk stat, som kan forstås som en hybrid mellom PA og NPM. Pestoff (2016) omtaler et fremtidig paradigme der frivilligheten er styrket (Pollit og Bouckaert og Pestoff (2016) (2011) i Sønderskov, 2019, s. 22).

7. LITTERATURLISTE

Agger, A, Rosenberg, C, Tortzen, A (2018). *Hvilken værdi skaber vi med samskabelse - og hvordan kan den måles og dokumenteres?*. Professionshøjskolen Absalon. <https://www.ucviden.dk/da/publications/hvilken-v%C3%A6rdi-skaber-vi-med-samskabelse-og-hvordan-kan-den-m%C3%A5les->

Andersen, L.L., Espersen, H.H., Kobro, L.U., Kristensen, K., Skar, C., Iversen, H. (2018). *Demokratisk innovasjon. Skriftserien Nr 24*. Høgskolen i Sør-Øst Norge <https://www.ks.no/contentassets/74ff5e45a36a44ceac3b4e99447e327b/forskningsrapport.pdf>

Asker kommune. (2020). *Kunnskapsgrunnlag Temaplan medborgerskap*. https://www.asker.kommune.no/contentassets/326fcb6935fd4a71a4a0a8ecbf57dec1/kunnskapsgrunnlag-temaplan-medborgerskap---begreper-fag-og-metode-20.sept.2020_uk.pdf

Baldersheim, H., Duy, I.N., Hye, L., Jacobsen, D.I, Kühn, N., Silva, N.E. & Øgård, M. (2021). *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*. Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA) <https://www.ks.no/contentassets/b30fbb4a36fc4e6cac496bdd39c6b66c/KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-1.pdf>

Baldersheim, H., Duy, I.N., Hye, L., Jacobsen, D.I, Kühn, N., Silva, N.E. & Øgård, M. (2021(2)). *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør. Delrapport 2. Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA)* <https://www.ks.no/contentassets/242e99d0a57a4ba0a3504c0956d801f2/KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-2.pdf>

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation (2.utg.)*. Great Britain: Policy Press.

Blix, B, Hamran, T. (2021). *Brukermedvirkning og representasjon i helse- og omsorgsforskning. Tidsskrift for omsorgsforskning (pp 1 – 15).*

<https://doi.org/10.18261/issn.2387-5984-2021-03-07>

Bova Bransen, T., Pestoff, V. *Co-production, the third sector and the delivery of public services. An introduction. Public Management Review 8(4):493-501.*

https://www.researchgate.net/publication/221657221_Co-production_the_third_sector_and_the_delivery_of_public_services_An_introduction

Bovaird, T. (2007). *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. Public Administration Review, 9, 67(5), s. 846-860.*

Briseid, L.G. (2012) *Demokratiforståelse og intensjoner i demokratioppdragelsen – Norske læreplaner mellom 1974 og 2010. Nordic Studies in Education, s. 50 - 66.* <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1891-5949-2012-01-04>

Dahl, Robert Alan. (1957). «*The concept of power*». Behavioral Science nr. 2, 201-215. http://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Dahl_Power_1957.pdf

Falkum, Eivind. (2008). *Makt og opposisjon i norsk arbeidsliv.* [Doktorgradsoppgave]. Fafo rapport 2008:31. https://www.fafu.no/media/com_netsukii/20073.pdf

Finansdepartementet. (2021). *Perspektivmeldingen 2021. (Meld. St. 14 (2020-2021)).* <https://www.regjeringen.no/contentassets/91bdfca9231d45408e8107a703fee790/no/pdfs/stm202020210014000ddd-pdfs.pdf>

Gentofte kommune. (2020). *Kommissoriet Erhvervspolitisk strategi.* <https://www.gentofte.dk/det-lokale-demokrati/politiske-udvalg/opgaveudvalg/igangvaerende-opgaveudvalg/erhvervspolitisk-strategi/>

Grindheim, Jan Erik. (2011). *Makt. Stat & styring, Vol.20 (4), p. 22-23.* <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN0809-750X-2010-04-10>

Gustavsen, B. (1990). *Strategier for arbeidslivet.* Tano.

<https://www.nb.no/items/088a078cabccbde99dbeb7bc359f15ee?page=5>

- Hagen, Inger Marie. *Det mektige mindretallet*. [Doktorgradsoppgave]. Fafo rapport 2010:02. https://www.faf.no/media/com_netsukii/20146.pdf
- Hesse-Biber, S., & Nagy Leavy, P. (2011). *The Practice of Qualitative Research (2nd ed.)*. New York: Sage.
- Imdi (2020). Innvandreres deltakelse i sivilsamfunn. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/innvandreres-deltakelse-i-sivilsamfunn/>
- Innset, O. (2018). *Falsk konsensus*. Agora. Vol. 36, Utg. 1. <https://doi.org/10.18261/ISSN1500-1571-2018-01-23>
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt*. [Doktorgradsoppgave]. Universitetet i Tromsø
- Jakobsen, Jonas. (2020). *Populismens retorikk: trussel eller ressurs for deliberativt demokrati?* Agora VOL 38. Utg 1- 02. <https://doi.org/10.18261/ISSN1500-1571-2020-01-02-04>
- Klausen, JE., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, Winsvold, M.S., og Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning?* NIBR/Uni Rokkansenteret. <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2019/11/Medvirkning-med-virkning.pdf>
- Kobro, L. (Red.). (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende innovasjon*. Høgskolen i Sørøst-Norge/Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020) *En innovativ offentlig sektor. Meld. St. 30 (2019–2020)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000ddd-pdfs.pdf>
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner

(kommuneloven). LOV-2018-06-22-83. https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_1

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-2018-06-22-83. https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_2

Kommunenes sentralforbund (KS). (2017). *Håndbok for ordførere*. KS. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/handbok-for-ordforere-nettversjon-endelig.pdf>

Kommunenes sentralforbund (KS). (2022). Om KS. Hentet fra: <https://www.ks.no/om-ks/>

Kommunenes Sentralforbund (KS). (2022). Partnerskap for radikal-innovasjon. Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/>

Kommunenes sentralforbund (KS). (2022). Øvre Eiker innoverer for å løse fremtidens utfordringer. Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/velkommen-til-innovasjonsstafetten/>

Kommunenes Sentralforbund (KS). (2022(1)). Samskapende sosial innovasjon. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/framtidas-kommune/samskapende-sosial-innovasjon/> Kommunenes Sentralforbund (KS). (2022(2)). Om KS. <https://www.ks.no/om-ks/>

Kommunenes Sentralforbund (KS). (2022(3)). Innovasjon Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/>

Kommunenes Sentralforbund (KS). (2022(4)). Godt samarbeid mellom politikk og administrasjon. <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/godt-samarbeid-mellom-politikk-og-administrasjon/>

Kommunenes sentralforbund (KS). (2018 (5)). Samskapende sosial innovasjon.: <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/framtidas-kommune/samskapende-sosial-innovasjon/>

- Kommunenenes sentralforbund (KS). (2022 (6)). *Lokaldemokratiet i Norge*.
<https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/ks-ung/faglig-fordypning/samfunns-fag/lokaldemokrati-tekst-moppgaver/>
- Kvale, S.& Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju (3 utg)*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lukes, Steven. (2021). *Power: A Radical View. (3. utg)*. Bloomsbury Publishing Plc. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/hiof-ebooks/reader.action?docID=6965425&ppg=123>
- Martinussen, W. (2003). *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*. Universitetet i Oslo. https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport59/index-1_3.html
- Norsk institutt for by og regionforskning. (2012). *Demokrati, styring og planlegging. Norges forskningsråd* <https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/publikasjoner/2/demokrati-styring-og-planlegging/>
- NOU 1994:17. (1994). *Til informasjonens pris. Administrasjonsdepartementet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Kriterier for god Kommunestruktur. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- NOU 2003:19. (2003). *Makt og demokrati*. Oslo: Administrasjons- og administrasjonsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcdb5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000ddd-pdfs.pdf>
- NOU 2016:4. (2016). *Ny kommunelov*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

Osborne, S. P. (2006). *The New Public Governance?* Public Management Review, 8(3), 377–387.

Ostrom, E. (1996). *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*. World Development, 24(6), 1073–1087.

Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press. Berkley, Los Angeles. London

Plan - og Bygningsloven. (2021). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2008-06-27-71. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Regjeringen. (2020). *Politisk kultur*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/politisk-kultur/id2424169/> Regjeringen. (2022). *Valg og demokrati*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/id537969/>

Ringvej, M.R. (2007). *Historisk introduksjon til demokratiet*. Bind 86, s. 249–274. Universitetet i Oslo. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2944-2007-02-0>

Ry Nielsen, J. C. & Ry, M. (2014). *Anderledes tanker om Leavitt – en klassiker i ny belysning*. Fredriksberg: Nyt fra Samfundsvidenskabene.

Røiseland, A. & Vabo, S. (2019). *Styring og samstyring - governance på norsk (2. utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget.

Stortinget. (2022). *Sentralmakt og lokalstyre*. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Folkestyret/Sentralmakt-og-lokalstyre/>

Stray, J.H., (2011). *Demokrati på timeplanen*. Fagbokforlaget.

Sønderskov, M. (2019). *Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse: En propp for demokratisk innovasjon? [Doktorgradsoppgave]*. Handelshøgskolen Innlandet. <http://hdl.handle.net/11250/2599871>

- Thagård, T. (2018). *Systematikk og innlevelse*. (3 utg.). Fagbokforlaget.
- Torfinn, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016). *Samskapelse er bedre og billigere*. Stat og styring, 1, s. 10- 15.
- Torfinn, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016). *Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefacts, and Ways Forward. Administration & Society, s. 1 – 31*. <https://centerforborgerdialog.dk/wp-content/uploads/2017/12/R%3%b8iseland-S%3%b8rensen-and-Torfinn-on-cocreation-1.pdf>
- Torfinn, J., Sørensen, E., Winsvold, M., Røiseland, A. (2017). *En ny politisk arbeidsform? Evaluering av oppgaveutvalg i Svelvik kommune våren 2017*. Svelvik kommune.
- Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer: hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?* [Doktorgradsoppgave]. Roskilde Universitet. <https://forskning.ruc.dk/da/publications/samskabelse-i-kommunale-rammer-hvordan-kan-ledelse-underst%C3%B8tte-sa>
- Ulrich, J. (2016). *Samskabelse - en typologi*. CLOU Skriftsserie 2016 (001), s. 1-15. [2016- 001]. https://www.ucviden.dk/ws/files/34461110/Jens_Ulrich_2016_Samskabelse_en_typologi_CLOU_skriftsserie.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2012). *Behandlingen av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser (Udir-2-2012)*. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Narskole-og-skolekretsgrenser/Udir-2-2012---Behandlingen-av-saker-om-skolenedleggelse-og-kretsgrenser/>
- Voorberg, W., Bekkers, V. & Tummers, L. (2014). *A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey*. Public Management Review, s. 2-25
- Weber, Max. (2021). *Makt og byråkrati* (3. utg.). Gyldendal akademisk. Øvre Eiker kommune. Kommuneplan. https://ovre-eiker.kommune.no/Aktuelt/Documents/Kommuneplan_7.mars_2016.pdf

Øvre Eiker kommune. (2017). *Livskraftige sammen!*

<https://ovre-eiker.kommune.no/Aktuelt/Sider/Livskraftige-sammen.aspx>

Øvre Eiker kommune. (2018). *Saksfremlegg Formannskapet 06.06.2018. Mandat for videre arbeid med skolebehovsplan.* [http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocu-](http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=32439&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=414151)

[ment?dmbId=32439&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=414151](http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=32439&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=414151)

Øvre Eiker kommune. (2018). *Kommunestyrevedtak* [http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocu-](http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=32439&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=414151)

[ment?dmbId=32439&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=414151](http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=32439&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=414151)

Øvre Eiker Kommune. (2017(1)). *Kunnskapsgrunnlag for Øvre Eiker kommunes medvirkningsstrategi.* <https://ovre-eiker.kommune.no/Aktuelt/Sider/Livskraftige-sammen.aspx>

Øvre Eiker Kommune. (2020(2)). *Skolebehovsplan 2020 – 2040. Oppgaveutvalgets rapport.* <https://ovre-eiker.kommune.no/politikk/Documents/%C3%98EK%20Skolebehovsplan%202020-2040.pdf>

Øvre Eiker Kommune. (2020 (3)). *Vedtak i Kommunestyret - 09.09.2020. Oppgaveutvalgets rapport av 26.3.2020* <http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=40376&caseType=Protokoll®istryEntryId=0>

Øvre Eiker kommune. (2018 (4)). *Er fremtidens skole viktig for deg?* <https://ovre-eiker.kommune.no/Aktuelt/Sider/oppgaveutvalg18.aspx>

Øvre Eiker kommune. (2017(5)). *Øvre Eiker kommunes strategi for medvirkning og samskaping 2017-2027. Livskraftige sammen!* <https://ovre-eiker.kommune.no/Aktuelt/Documents/Medvirkningsstrategi%20-%20endelig%20versjon%20i%20mal.pdf>

Øvre Eiker kommune. (2022 (6)). Partssamarbeid. <https://ovre-eiker.kommune.no/Sammen-skaper-vi/Partssamarbeid/Sider/side.aspx>

Øvre Eiker kommune. (2018 (7)). *Mandat for videre arbeid med skolebehovsplan.* <https://docplayer.me/152136374-Ordforeren-i-ovre-eiker.html>

Øvre Eiker kommune. (2017(5)). *Øvre Eiker kommunes strategi for medvirkning og samskaping 2017-2027. Livskraftige sammen!* <https://ovre-eiker.kommune.no/Aktuelt/Documents/Medvirkningsstrategi%20-%20endelig%20versjon%20i%20mal.pdf>

Øvre Eiker Kommune. (2021, 01.Juni) <https://ovre-eiker.kommune.no/sammen-skaper-vi>

Øvre Eiker Kommune, (2021, 01.Juni) <https://ovre-eiker.kommune.no/Sammen-skaper-vi/medvirkning/Sider/default.aspx>

Øvre Eiker kommune. (2017). Livskraftige sammen! <https://ovre-eiker.kommune.no/Aktuelt/Sider/Livskraftige-sammen.aspx>

Note 1 innbyggerinvolvering

Ulike former/typer for utøvelse av samskaping bygger på ulike forståelser av begrepet. Noen steder i teksten benyttes derfor innbyggerinvolvering og deltakelse som samlebegrep for samskaping med innbyggere og/eller frivillige, offentlige og private organisasjoner.

Note 2 Jevnbyrdig og likeverdig betraktes som synonymer i denne oppgaven

8. VEDLEGG

A: Intervjuguide

B: Infoskriv og samtykkeskjema

C: Godkjenning NSD

INTERVJUSKJEMA	
Tema	Spørsmål
1. INTRODUKSJON	5 min
a. Intro	<ul style="list-style-type: none"> • Takk for at du stiller • Varighet ikke lengre en 1 time
b. Presentasjon	<ul style="list-style-type: none"> • Meg: Studium/stilling • Stilling • Ansiennitet Øvre Eiker? • Annen kommunal erfaring
c. Om avhandlingen	<ul style="list-style-type: none"> • Samskaping i kommunal sektor – ønsker se nærmere på Øvre Eikers arbeid med skolebehovsplan.
e. Samtykkeskjema – signering <i>Evt. bekreftelse fra Inger Marie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommune navn oppgis • Navn respondenter fremkommer ikke, men gjenkjenning vil være mulig igjennom rolle og involvering. • Sitøtsjekk • Oversendt samtykkeskjema -signeres • Norsk senter for forskningsdata – sendt melding stor pågang -svar forsinket, skriv fra min veileder • Opptak med diktafon – start nå!
2. SKOLEBEHOVSPLAN	5- 10 min
a. Din rolle	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilket ansvar og oppgaver hadde du i arbeidet med skolebehovsplan? • Hvordan var din involvering i oppgaveutvalgets arbeid?
b. Oppgavefordeling <i>Utvalget på 15 personer var sammensatt av 5 politikere og 10 innbyggers om søkte seg til utvalget. I tillegg en administrativ, tverrfaglig arbeidsgruppe og en referansegruppe. Videre informasjonsmøter og åpne møter for innbyggerne.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kan du fortelle litt om arbeidsprosessen i oppgaveutvalget? • Kan du fortelle litt om oppgavene til: <ul style="list-style-type: none"> - Innbyggere, politikere -Tverrfaglig arbeidsgruppe - Referansegruppen
c. Samspillet mellom aktørene	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan foregikk samhandlingen i møtene? • Hvordan var dialogen mellom innbyggere og politikere? (<i>Balansert, Lyttende? Utforskende? Dominerende?</i>) • Kan du si litt om den administrative, tverrfaglig arbeidsgruppens dialog med utvalget?

	<p>Deltok de i drøftingene på linje med politikere og innbyggere eller hadde de en mer dempet rolle?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan var samhandlingen med referansegruppen? • Hvordan foregikk de åpne møtene og informasjonsmøtene? Hvem ledet disse? Hvordan var oppslutningen? • Tror du aktørene som var tilknyttet oppgaveutvalget tenkte over at de samhandlet og utførte oppgaver på en annen måte enn i tradisjonell saksbehandling? • Kan du si noe om din egen bevissthet rundt dette?
3. SAMSKAPING	5 -10 min
<p>a. Definisjoner</p> <p><i>Arbeidet med skolebehovsplan omtales som en metode for samskaping.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hva legger du i begrepet samskaping? • Hva legger du i begrepet medvirkning? • Hva legger du i begrepet samarbeid? • <i>Hva skiller samskaping fra medvirkning?</i> • <i>Hva skiller samskaping fra samarbeid?</i> • <i>Hva skiller medvirkning fra samarbeid?</i>
<p>b. Øvre Eikers definisjon</p> <p><i>I mitt arbeid kommet til mange ulike definisjoner av samskaping.</i></p> <p>Ref. Øvre Eiker kommunes strategi for medvirkning og samskaping 2017-2027</p> <p><i>I Øvre Eiker kommune forstår vi medvirkning som å delta i utformingen av en beslutning man ikke selv tar.</i></p> <p><i>I Øvre Eiker kommune snakker vi om samskaping når vi mener prosesser der innbygger og kommune i fellesskap utvikler og setter ut i livet tjenester og løsninger og hvor maktforholdet er mer jevnbyrdig enn der hvor kommunen er alene om å utføre tjeneste eller fatte beslutning til sist.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Om de referer til kommunen def. – er du enig i denne?</i> • <i>Om de <u>ikke</u> referer til denne – er det bevisst at du legger noe annet i begrepet enn hva som er beskrevet kommunens strategi for medvirkning og samskaping?</i> <p>Hvem er kommunen her? (politikere og adm)</p> <p>Opplevde du maktforholdet som jevnbyrdig i prosessen med skolebehovsplan? <i>Utdype, begrunne.</i></p>
4. SAMSKAPING – ANDRE PROSESSER	5 min
a. Erfaring fra andre samskapende prosesser	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan inngår samskaping i ditt ansvarsområde og dine oppgaver? • Kan du nevne eksempler på andre prosesser knyttet til kommunale beslutninger og tjenester der du har erfaring med samskaping?

	<ul style="list-style-type: none"> Har disse prosessene vært annerledes enn samskaping om skolebehovsplanen? <i>På hvilken måte?</i>
5. SAMSPILL MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON	5 min
<p>a. Refleksjoner</p> <p>«Den nye kommuneloven søker å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon og tydeliggjøre oppgaver, ansvarsområder og kontrollansvar. Hensikten er å skape harmonisk samarbeid og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi. Rapporten viser at ny kommunelov rydder og tydeliggjør samspill og at den i stor grad stadfester etablert praksis».</p> <p>studie Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/godt-samarbeid-mellom-politikk-og-administrasjon/</p>	<ul style="list-style-type: none"> Har du gjort deg noen tanker rundt behov for et skarpt skille mellom politikk og administrasjon? (ref. kommuneloven og dens forarbeider). <p><i>De folkevalgte tar beslutninger og styrer kommunen, administrasjonen står for det faglige perspektivet og utreder og grunnlaget for beslutninger og gjennomfører vedtak.</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> Tenker du det er viktig med et skille eller bør man etterstrebe det motsatte? Hvorfor?
b. Samskaping	<ul style="list-style-type: none"> Tenker du samskaping bidrar til å styrke skillet mellom politikk og administrasjon eller bidra det til å viske ut forskjellene? Hvorfor? Eksempel?
	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan tenker du et manglende skille mellom rollene i den kommunale trekanten (innbyggere, politikk og administrasjon) kan utfordre det representative demokratiet?
6. SAMSPILL MED INNBYGGERNE	5 min
a. Refleksjoner	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke tanker har du gjort deg omkring å invitere innbyggerne til å utøve innflytelse på beslutninger og tjenester gjennom samskaping?
	<ul style="list-style-type: none"> Tror du innbyggerne fikk innfridd sine forventninger til innflytelse i arbeidet med skolebehovsplan?
	<ul style="list-style-type: none"> Fikk innbyggernes en reell innflytelse på beslutningen om skolebehovsplan?
	<ul style="list-style-type: none"> Eller var det mer en legitimering av en prosess?
	<ul style="list-style-type: none"> Opplever du at innbyggernes deltakelse endret noe på politikernes adferd, oppgaver,

	innflytelse? På hvilken måte?
	<ul style="list-style-type: none"> • Opplever du at innbyggernes deltakelse endret noe på administrasjonens adferd, oppgaver, innflytelse? På hvilken måte?
7. VERDIEN AV SAMSKAPING	10 min
a. tidsbruk	<ul style="list-style-type: none"> • Er samskaping mer ressurskrevende enn tradisjonell saksgang? • Er samskaping mer ressurskrevende enn andre medvirknings- og samarbeidsprosesser? • I så fall: på hvilken måte? • Er det hensiktsmessig å legge ekstra ressurser i samskaping? • I så fall: hvorfor?
b. verdien	<ul style="list-style-type: none"> • Har du erfart at samskaping fører til bedre beslutninger og tjenester? På hvilken måte?
	<ul style="list-style-type: none"> • Kan du si noe om andre opplevde positive effekter av samskaping?
	<ul style="list-style-type: none"> • Har du erfart negative effekter av samskaping?
c. bakgrunn for samskaping	<ul style="list-style-type: none"> • Tror du andre politikere deler ditt syn på samskaping?
	<ul style="list-style-type: none"> • Hva er grunnen til at Øvre Eiker kommune relativt tidlig startet med samskaping?
	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke aktører er drivkreftene som fremmer fokus på samskaping?
d. skolebehovsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Opplever du at oppgaveutvalg var hensiktsmessig metode i forhold til skolebehovsplan? <i>Begrunn, utdyp</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Hva tenker du om ressursbruken i forhold til resultatet i arbeidet med skolebehovsplan?
	<ul style="list-style-type: none"> • Vil du anbefale andre kommuner å benytte oppgaveutvalg i beslutninger knyttet til skolebehovsplan? • Begrunn, utdyp
	<ul style="list-style-type: none"> • Hva tenker du om oppgaveutvalg som metode, er det en egnet metode for andre områder? • I så fall for hvilke type saker? • Hvilke rammebetingelser/kontekst gjør det aktuelt/uaktuelt med oppgaveutvalg?

Vil du delta i forskningsprosjektet

” Hvordan samskaping påvirker demokratiske prosesser og rollefordelingen i kommunale planprosesser? ”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se nærmere på hvordan samskaping påvirker demokratiske prosesser og rollene i den kommunale trekanten (administrasjon, politikere og innbyggere). I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Masteravhandlingen inngår i masterstudiet organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold. I avhandlingen ønsker jeg å undersøke og analysere hvordan en samskappingsprosess oppleves av representanter for innbyggere, administrasjon og politikk i en norsk kommune.

Jeg ønsker spesielt å se nærmere på samskaping knyttet til behandling av skolestruktur. Dette med bakgrunn i at beslutninger omkring skolestruktur ivaretas av lokaldemokratiet, skaper stort lokalt engasjement og inviterer til bred involvering.

Problemstilling for prosjektet er:

Hvordan påvirker samskaping rollefordelingen mellom administrasjon og politikk i lokale planprosesser og i hvilken grad er rollene i tråd med bestemmelsene i kommuneloven?

Forskningsspørsmålene er innrettet for å undersøke samskaping knyttet til prosesser om skolestruktur:

1. Hvordan forstås begrepet samskaping?
2. Hvordan forstås politikere og administrasjon sine roller i planprosesser som skolestruktur?
3. Hvordan kan samskaping om skolestruktur utfordre det representative demokratiet?
4. Hva kan arbeidet med skolestruktur lære oss om de utfordringer som knyttes til samskaping?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Østfold er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å intervju representanter for politikk og administrasjon som er tett på prosessene og beslutninger knyttet til behandling av skolestruktur. Videre er det ønske om å intervju personer fra oppgaveutvalget som ble nedsatt i arbeidet med skolestruktur.

Kommunens administrasjon har på forespørsel oppgitt dine kontaktopplysninger.

Hva innebærer det for deg å delta?

Din deltakelse i forskningsprosjektet vil innebære deltakelse i et intervju på inntil 60 minutter. Intervjuet vil gjennomføres som en samtale med spørsmål som tar utgangspunkt i forskningsspørsmålene nevnt ovenfor. Det vil gjøres lydopptak av intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Data vil registreres ved bruk av lydopptak og notatføring.
- Student og veileder ved Høgskolen i Østfold vil ha tilgang til lydopptaket. Navnet og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt og koblingsnøkkel oppbevares på gradert område, atskilt fra øvrige data.

Det er vurdert som hensiktsmessig at kommunens navn er kjent i avhandlingen, da dataene som innhentes knytter seg til spesifikke prosesser som vil være identifiserbare.

Jeg vil fjerne alle navn, men du vil kunne gjenkjennes igjennom din rolle og involvering

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er innen utgangen av september 2022. Opptak vil slettes ved prosjektslutt.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Østfold har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med Høgskolen i Østfold ved:

Student Hanne Lokka hanne.lokka@hiof.no mob. 40 48 33 02

Veileder Inger Marie Hagen inger.m.hagen@hiof.no mob. 696 08 393

Personvernombud Line Mostad Samuelsen, line.m.samuelsen@hiof.no mob. 696 08 234.

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Hanne Lokka

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet

" *Hvordan påvirker samskaping rollefordelingen i kommunale planprosesser?* " og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til

- å delta i intervju
- at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

[Meldeskjema](#) / [Masteravhandling, Organisasjon og ledelse](#) / Vurdering

Vurdering

Dato
23.11.2021

Type
Standard

Referansenummer
278573

Prosjekttittel
Masteravhandling Organisasjon og ledelse

Behandlingsansvarlig institusjon
Høgskolen i Østfold / Fakultet for helse, velferd og organisasjon / Institutt for velferd, ledelse og organisasjon

Prosjektansvarlig
Inger Marie Hagen

Student
Hanne Løkka

Prosjektperiode
05.10.2021 - 30.09.2022

[Meldeskjema](#)

Kommentar

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 23.11.2021 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

NSD minner om at dersom det blir aktuelt å behandle personopplysninger gjennom andre datakilder enn intervju må det meldes inn som en endring.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning frem til 30.09.2022.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

For alminnelige personopplysninger vil lovlig grunnlag for behandlingen være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a.

For særlige kategorier av personopplysninger vil lovlig grunnlag for behandlingen være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen:

- om lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet.

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og dataportabilitet (art. 20).

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må prosjektansvarlig følge interne retningslinjer/rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilken type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personvertjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

