



Lokalbefolkningen som ressurs

En veileder om bruk av innbyggerhøringer
i norske kommuner

Jacob Aars

Lokalbefolkningen som ressurs

En veileder om bruk av innbyggerhøringer i norske kommuner

J A C O B A A R S

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

JUNI 2005

Innhold

FORORD	4
SAMMENDRAG	6
ABSTRACT	8
INNLEDNING: INNBYGGERHØRINGER SOM REDSKAP TIL DEMOKRATISK FORNYELSE	
I KOMMUNENE	9
Om betegnelsen «innbyggerhøring»	10
En liten leserveiledning	11
HVORFOR INNBYGGERHØRINGER?	11
Innbyggerhøring for å styrke folkelig deltakelse	12
Innbyggerhøring for å styrke demokratisk kontroll med folkevalgte.....	15
SAMTALEBASERT DEMOKRATI: ERFARINGER MED ULIKE MODELLER.....	16
Borgerjury, planleggingscelle og deliberativ meningsmåling.....	17
FORARBEIDET	20
Prosjektledelse	21
Ulike formål med en innbyggerhøring	22
Hva slags saker?	23
Hvem skal bestemme hva innbyggerne skal diskutere?	26
Hva skal innbyggerhøringen munne ut i?	28
Hvor forpliktende for de folkevalgte?	30
Uvalg og rekruttering av deltakere.....	31
Forhåndsinformasjon	36
Uvalg av eksperter og politikere	38
Hva koster en innbyggerhøring?	40
Lokalisering og lokaler.....	41
Varighet	42
Media og offentligheten	43
Hvem skal lede høringen?	44
HØRINGEN.....	45
Velkomst.....	46
Innledninger fra politikere, interesserepresentanter og eksperter	46

Utspørring og plenumsdebatt	46
Gruppearbeid.....	47
Oppsummering av diskusjoner.....	47
ETTERBRUKEN: HVORDAN KAN KOMMUNEN DRA NYTTE AV EN INNBYGGERHØRING?	48
AVSLUTNING: INNBYGGERHØRINGER OG DET REPRESENTATIVE DEMOKRATIET	50
Litteratur.....	52

Forord

Denne veilederen bygger på erfaringer som er gjort i prosjektet «Innbyggerhøringer som redskap for demokratisk fornyelse». Prosjektet har vært finansiert av Kommunal- og Regionaldepartementet. I juni 2004 ble det gjennomført en innbyggerhøring i Askøy kommune. Idéen med en innbyggerhøring er å sette sammen et tverrsnitt av en kommunes innbyggere og la dem diskutere et utvalgt lokalpolitisk spørsmål. På Askøy hadde lokalpolitikerne bedt høringsdeltakerne komme med synspunkter på hvordan kommunesenteret på Kleppestø kunne utvikles for fremtiden. For mange av deltakerne var det en fremmed opplevelse, men til tross for at flesteparten av deltakerne var uvant med situasjonen, var høringen vellykket. Gjennom de to kveldene innbyggerhøringen foregikk ble deltakerne godt kjent med saken, de fremmet en rekke forslag og argumenterte godt for dem. I det hele tatt fikk kommunale beslutningstakere mye igjen fra sine innbyggere de to kveldene innbyggerhøringen pågikk. Askøy kommune tok i bruk lokalbefolkningen som en ressurs.

På grunnlag av erfaringene som ble gjort i forbindelse med høringen på Askøy har jeg utarbeidet denne veilederen, slik at andre kommuner som måtte ønske å gjennomføre et lignende prosjekt, ikke må begynne helt fra begynnelsen. Et hovedpoeng med innbyggerhøringen er at det er en teknikk for demokratiutvikling som krever en forholdsvis liten ressursinnsats fra kommunen. Det er ikke slik å forstå at et slikt arrangement ikke krever planlegging og grundig innsats. Et av formålene med dette heftet er nettopp å vise de vanskelige valgene som må treffes på veien til en vellykket høring. Likevel skal det være mulig for en kommune å gjennomføre en innbyggerhøring uten å hente inn konsulenthjelp eller å søke ekstern finansiering.

Askøy kommune fortjener en særlig takk i forbindelse med dette prosjektet. Ordfører Kari Manger skapte entusiasme for prosjektet, mens administrasjonssjef Kjell Ove Helland fulgte opp prosjektet fra administrasjonens side. Han var også sentral i gjennomføringen av selve innbyggerhøringen. Men ikke minst skal det rettes en takk til deltakerne på høringen, som satte av tid og som gjorde en flott innsats de to dagene høringen ble avviklet.

Ved siden av Askøy kommunes innbyggerhøring, har jeg gjort bruk av erfaringer og observasjoner fra et såkalt «samfunnsseminar», som ble avholdt i Askim kommune i april 2005. Erfaringer herfra er brukt som et sammenligningsgrunnlag for innbyggerhøringen på Askøy. Primus motor for samfunnsseminaret i Askim har vært Leif Sølve Bjørkevoll. En takk til ham for god hjelp og inspirerende vertskap før under og etter samfunnsseminaret i Askim. Takk også til Sølvpilen Prosjektdesign som generøst stilte dreieboken for samfunnsseminaret på Askim til rådighet og ellers var behjelpelige med alle slags spørsmål.

Til slutt vil jeg rette en særlig takk til mine to medarbeidere under dette prosjektet, Ivar Lima og Cecilia Roberts. De har bidratt med både praktisk assistanse og gode faglige innspill.

Bergen 30. mai 2005

Jacob Aars

Prosjektleder

Sammendrag

Innbyggerhøringen er en teknikk for demokratiutvikling, der et representativt utvalg av innbyggerne får anledning til å drøfte seg gjennom ett eller flere tema før de gjør seg opp en mening. I juni 2004 ble det gjennomført en slik innbyggerhøring i Askøy kommune. En tilfeldig utvalgt gruppe av innbyggere satt sammen over to kvelder og diskuterte planer for kommunesenteret, Kleppestø. Denne veilederen handler om innbyggerhøringer som et redskap til å styrke demokratiet i norske kommuner.

Innbyggerhøringen er bygget på to grunnleggende prinsipper. For det første skal deltakerne, så langt det er mulig, utgjøre et tverrsnitt av befolkningen. Der dette eller tilsvarende tiltak har vært benyttet, har høringen vært sammensatt av 12 til 25 innbyggere. Deltakerne er i utgangspunktet valgt tilfeldig blant kommunens innbyggere, men det er viktig at ulike grupper i kommunen er representert. For det andre får deltakerne tid til å diskutere og tenke seg om før de tar stilling i en sak. Deltakerne på en innbyggerhøring har derfor mer tid til rådighet enn hva som er vanlig for en høring eller et folkemøte. De mottar på forhånd informasjon som er relevant for temaet som skal diskuteres på høringen. På selve høringen får de anledning til å spørre ut politikere, fagfolk og interesserepresentanter og til å diskutere med de andre deltakerne.

En viktig side ved innbyggerhøringen er at det er en relativt lite ressurskrevende form for demokratiutvikling. En vellykket høring krever rett nok et godt forarbeid, og det vil være nødvendig for en kommune å sette av arbeidskraft på hel- eller deltid i planleggingsfasen. Men ettersom antallet deltakere er relativt lite, stiller ikke innbyggerhøringen store krav til plass, og den medfører heller ikke store kostnader til losjering og bespisning av deltakerne.

Veilederen er praktisk orientert, ved at den gjennomgår de viktigste fasene i den prosessen det er å gjennomføre en innbyggerhøring. Men i tillegg har det vært meningen å vise tydelig hvilke dilemmaer en stilles overfor underveis i denne prosessen. Underveis er det plassert noen tekstbokser, der det gis illustrasjoner på hvordan forskjellige problemer ble løst under innbyggerhøringen på Askøy. I disse boksene er Askøy sammenlignet med det såkalte «samfunnsseminaret» som ble arrangert i Askim kommune våren 2005. Samfunnsseminaret bygger på mange av de samme idéene som innbyggerhøringen, men det var også en del forskjeller mellom de to metodene. Blant annet var det betydelig flere deltakere i Askim, og arrangementet ble avviklet på én kveld. Erfaringene fra Askim brukes som en kontrast til Askøy.

Første del av heftet handler om hvorfor innbyggerhøringer kan ha noe for seg i norske kommuner. Diskusjonen tar utgangspunkt i situasjonen for det representative demokratiet i norske kommuner, og argumentet er at lokaldemokratiet kan trenge tiltak som styrker en folkelig debatt som er lokalt forankret. I andre del oppsummeres noen erfaringer med lignende demokratiltak fra Norge og andre land. Her legges det særlig vekt på å beskrive tre teknikker som alle har inspirert innbyggerhøringen: Borgerjuryer, planleggingsceller og deliberative meningsmålinger. Tredje del utgjør den største delen av heftet. Her er temaet forarbeidet til selve høringen. I denne delen reises spørsmål om prosjektstyring og om ledelse av selve høringsprosessen. Men vel så viktige er

spørsmålene om innholdet i høringen: Hvilke saker kan egne seg for en innbyggerhøring, og hva skal høringen skal kunne ut i? Fjerde del handler om selve høringen. Her får deltakerne først anledning til å spørre ut og debattere med et politiker- og ekspertpanel. Deretter går de i grupper og diskuterer seg imellom. Til slutt samles høringsdeltakerne til en oppsummerende plenumsdebatt. Femte del dreier seg om etterbruken, det vil si oppfølgingen av innbyggerhøringen. Her gis det ulike forslag til hvordan lokale beslutningstakere kan nyttiggjøre seg den kunnskapen som ligger i resultatene fra innbyggerhøringen. Heftet avrundes med en kort diskusjon av hvilken plass innbyggerhøringer kan ha innenfor det representative demokratiet i kommunene.

Abstract

The citizen hearing is a technique applicable for local authorities who wish to involve a representative sample of the population in local political decision-making. The method is inspired by similar models for citizen participation, notably the US citizen's jury and the German planning cell. As with the citizen jury, two major elements of a citizen hearing are representative participation and time for discussions. In a citizen hearing, a representative sample of the population gather for 2-3 days in order to deliberate on a given issue. The participants are presented with extensive and balanced information on a specific issue. Subsequently, the participants question a panel of politicians and experts about the matter. Furthermore, the participants deliberate in group settings before eventually reporting on the contents of their discussions. The citizen hearing is an effort to adapt the citizen jury model to a local setting. This handbook offers answers to questions about how to conduct a hearing. The advice is mainly based on experiences from a citizen hearing in the municipality of Askøy.

Innledning: Innbyggerhøringer som redskap til demokratisk fornyelse i kommunene

Innbyggerhøringen er en teknikk for demokratiutvikling, der et representativt utvalg av innbyggerne får anledning til å drøfte seg gjennom ett eller flere tema før de gjør seg opp en mening. I juni 2004 ble det gjennomført en slik innbyggerhøring i Askøy kommune. En tilfeldig utvalgt gruppe av innbyggere satt sammen over to kvelder og diskuterte planer for kommunesenteret, Kleppestø. Denne veilederen handler om innbyggerhøringer som et redskap til å styrke demokratiet i norske kommuner.¹ Veilederen bygger på erfaringer som ble gjort under arbeidet med innbyggerhøringen på Askøy. I tillegg kaster veilederen sideblikk til andre metoder for demokratiutvikling der debatt og samtale står sentralt. Men heftet er først og fremst lagt opp som en praktisk veileder for den som planlegger å arbeide med innbyggerhøringer som demokrati-verktøy. Derfor er det lagt vekt på å få frem hvilke valg og avveininger som må tas underveis i prosessen.

Mange har pekt på behovet for en demokratisk fornyelse i kommunen. Det lokale folkestyret er under press, og det fremmes ulike forslag for å styrke lokaldemokratiet. I tillegg er det nedsatt en egen kommisjon, Lokaldemokratikommisjonen, for å vurdere det lokale folkestyrets vilkår.² Debatten om lokaldemokratiets tilstand har ført til at flere kommuner prøver ut praktiske tiltak for å øke deltakelse og folkelig engasjement i lokalpolitikken.³ Lokale innbyggerhøringer er ett slikt tiltak som norske kommuner kan benytte seg av for å fornye og forsterke det lokale demokratiet. Innbyggerhøringer er en teknikk for å styrke kontakten mellom kommune og innbygger, for å trekke med innbyggere som vanligvis ikke er spesielt aktive og for å bedre grunnlaget for en lokal offentlig debatt. I en innbyggerhøring samles et utvalg av innbyggere over en viss periode for å skaffe seg kunnskap om et saksfelt, spørre ut politikere og fagfolk, diskutere saken seg imellom, for til slutt å avgi en eller annen form for uttalelse som kommunen kan benytte i den videre behandlingen av en sak.

Innbyggerhøringen er bygget på to grunnleggende prinsipper. For det første skal deltakerne, så langt det er mulig, utgjøre et tverrsnitt av befolkningen. Der dette eller tilsvarende tiltak har vært benyttet, har høringen vært sammensatt av 12 til 25 innbyggere. Deltakerne er i utgangspunktet valgt tilfeldig blant kommunens innbyggere, men det er viktig at ulike grupper i kommunen er representert. For det andre får

¹ Veilederen retter seg mot kommuner, men det er selvsagt også mulig for andre offentlige eller private organisasjoner å gjennomføre en innbyggerhøring.

² Lokaldemokratikommisjonen har i skrivende stund avgitt den første av to innstillinger: *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet* (NOU 2005:6).

³ For en oversikt over omfanget av demokratiutviklingsarbeid i norske kommuner, se Hovik og Stigen (2004:102ff). En kartlegging av demokratiutvikling i svenske kommuner er gitt av Gilljam, Jodal og Cliffordson (2003).

deltakerne tid til å diskutere og tenke seg om før de tar stilling i en sak. Deltakerne på en innbyggerhøring har derfor mer tid til rådighet enn hva som er vanlig for en høring eller et folkemøte. De mottar på forhånd informasjon som er relevant for temaet som skal diskuteres på høringen. På selve høringen får de anledning til å spørre ut politikere, fagfolk og interesserepresentanter og til å diskutere med de andre deltakerne.

En viktig side ved innbyggerhøringen er at det er en relativt lite ressurskrevende form for demokratiutvikling. En vellykket høring krever rett nok et godt forarbeid, og det vil være nødvendig for en kommune å sette av arbeidskraft på hel- eller deltid i planleggingsfasen. Men ettersom antallet deltakere er relativt lite, stiller ikke innbyggerhøringen store krav til plass, og den medfører heller ikke store kostnader til losjering og bespisning av deltakerne.

Om betegnelsen «innbyggerhøring»

Vi har valgt å benytte begrepet «innbyggerhøring» om denne deltakelsesarenaen. Prosjektets viktigste inspirasjonskilde er forsøk med såkalte «borgerjuryer». Ideen ble først utviklet og satt ut i livet i USA og Storbritannia. I tillegg er det gjennomført en rekke forsøk med såkalte «planleggingsceller» i Tyskland, en teknikk som har mange fellestrekk med borgerjuryen. Borgerjurybegrepet gir klare assosiasjoner til juridiske prosesser. Terminologien er også hentet fra rettssalen. Deltakerne i borgerjuryene er «jurymedlemmer». Politikere og eksperter spiller rollen som «vitner». Prosessen avsluttes med at juryen avsier en «dom». Det hefter enkelte problemer ved denne begrepsbruken. Den juridiske terminologien kan lett gi inntrykk av at jurymedlemmene har uavkortet beslutningsmyndighet. Innenfor rammene av et representativt demokrati er det mer rimelig å betrakte uttalelsen fra et innbyggersammensatt organ som et råd, et sett ideer eller en samling argumenter som kan være *premissgivende* for de folkevalgtes videre arbeid med en sak. Et annet problem ligger i formen på den uttalelsen som innbyggerorganet avgir. Selv om den ikke alltid er enstemmig, avgir juryen kun én dom. Når en kommune inviterer innbyggerne til å diskutere en sak, kan prosessen være vel så viktig som utfallet. Det er med andre ord ikke alltid nødvendig å be deltakerne diskutere (eller votere) seg frem til enighet. Alt i alt taler disse argumentene for å ikke bruke jurybetegnelsen. Likevel er mye av idégrunnlaget for innbyggerhøringen hentet fra borgerjuryen.

Om det så var ønskelig å gjennomføre en borgerjuryprosess etter boken,⁴ ville dette innebære kostnader som gjorde prosjektet lite aktuelt for de aller fleste norske kommuner. The Jefferson Center, som har opphavsrettigheter til begrepet «Citizens' Jury» i USA, anslår kostnadene ved en lokal borgerjury til noe over 60.000 \$, det vil si nærmere 500.000 norske kroner. Dette beløpet inkluderer blant annet en telefonisk spørreundersøkelse og betydelige utgifter til konsulenthjelp. Et prosjekt i denne størrelsesorden ville i de fleste norske kommuner ikke bli oppfattet som legitimt. Det har derfor vært viktig å bruke elementer fra den foreskrevne borgerjuryoppskriften, men samtidig tilpasse modellen til situasjonen i norske kommuner.

⁴ Det finnes en håndbok for borgerjuryer, utarbeidet av The Jefferson Center i USA. Denne er gratis nedlastbar fra senterets nettside: <http://www.jefferson-center.org>

En liten leserveiledning

Formålet med denne veilederen er å gi en noenlunde lettfattelig innføring i teknikken som benyttes for å avvikle en innbyggerhøring. Forhåpentligvis kan dette heftet bidra til å gjøre det mulig for norske kommuner å prøve ut innbyggerhøringer uten store utgifter til konsulenthjelp. Veilederen er praktisk orientert, ved at den gjennomgår de viktigste fasene i den prosessen det er å gjennomføre en innbyggerhøring. Men i tillegg har det vært meningen å vise tydelig hvilke dilemmaer en stilles overfor underveis i denne prosessen. Det er med andre ord intensjonen å lage gode skilter som viser vei, men også å sette opp varselsskilter der en må være særlig oppmerksom eller tenke seg ekstra godt om. Noen litteraturreferanser er plassert der det kan være behov for å fordype seg i enkelte problemstillinger.

Underveis er det plassert noen tekstbokser, der det gis illustrasjoner på hvordan forskjellige problemer ble løst under innbyggerhøringen på Askøy. I disse boksene er Askøy sammenlignet med det såkalte «samfunnsseminaret» som ble arrangert i Askim kommune våren 2005. Samfunnsseminaret bygger på mange av de samme idéene som innbyggerhøringen, men det var også en del forskjeller mellom de to metodene. Blant annet var det betydelig flere deltakere i Askim, og arrangementet ble avviklet på én kveld. Erfaringene fra Askim brukes som en kontrast til Askøy.

Første del av heftet handler om hvorfor innbyggerhøringer kan ha noe for seg i norske kommuner. I andre del oppsummeres noen erfaringer med lignende demokratiltak fra Norge og andre land. Tredje del utgjør den største delen av heftet. Her ser vi på forarbeidet til selve høringen. Fjerde del handler om hva som skjer på selve høringen, mens femte del dreier seg om etterbruken, det vil si oppfølgingen av innbyggerhøringen. Heftet avrundes med en kort diskusjon av hvilken plass innbyggerhøringer kan ha innenfor det representative demokratiet i kommunene.

Hvorfor innbyggerhøringer?

Folkelig politisk deltakelse er for de fleste et grunnleggende trekk ved demokratiske styresett. Det norske demokratiet, også lokaldemokratiet, er i hovedsak et representativt demokrati, der innbyggerne over innflytelse over politikken gjennom valgte representanter. Men også innenfor et representativt demokrati vil *deltakelse mellom valgene* være av betydning for hvor godt demokratiet fungerer.

Innbyggerhøringer kan bidra til å styrke det lokale demokratiet på flere måter:

1. Det kan styrke medborgernes involvering i politisk arbeid og offentlig debatt
2. Det kan bedre grunnlaget for demokratisk kontroll med de folkevalgte

Innbyggerhøringer for å styrke folkelig deltakelse

Kommunene har på mange måter utgjort det grunnleggende nivået i det norske demokratiet. Det er på lokalt nivå at folk deltar, og ettersom mange av de offentlige tjenestene blir levert lokalt, er det på dette nivået innbyggerne har hatt anledning til å gjøre seg opp en mening om offentlig politikk. Til tross for at deltakelsen ved kommunevalg har vært fallende, har forholdsvis mange deltatt ved lokalvalgene hvert fjerde år. Men det er kanskje andre sider ved kommunene som er like viktige i et demokratiperspektiv. Den kommunale virksomheten har bygget på involvering av et stort antall innbyggere. Rekrutteringen til lokalpolitikken har ikke bare omfattet de folkevalgte posisjonene, men i tillegg har det vært et stort antall tillitsverv å besette. De mange tillitsvervene innebærer at en forholdsvis stor andel av befolkningen er dratt med i lokalpolitisk arbeid. Ved siden av den kommunale virksomheten har det tradisjonelt utfoldet seg et mangfoldig organisasjonsliv. Den rike aktiviteten i den tredje sektoren har i neste omgang gitt en solid rekrutteringsbase for lokalpolitikken, samtidig som lokalt frivillig arbeid har dannet basis for folkelig mobilisering i omstridte enkeltsaker.

Fra flere hold pekes det imidlertid på at grunnlaget for det lokale demokratiet er blitt svekket. Valgdeltakelsen ved kommunevalgene har falt. Det har den også ved Stortingsvalg, men fallet er ikke like markert, og det later til at nivået på deltakelsen ved de nasjonale valgene har stabilisert seg. Samtidig med at deltakelsen ved lokalvalgene er gått ned, har mange kommuner skåret ned på antallet lokalpolitiske tillitsverv. Kommunestyrene er krympet, men i tillegg er mange av de øvrige vervene sanert. Det frivillige organisasjonslivet lokalt er også svekket, særlig ved at det har funnet sted en sentralisering av organisasjonslivet. Frivillige organisasjoner er blitt profesjonaliserte og mindre avhengige av medlemmenes innsats. Dermed svekkes også den lokale tilknytningen. Det å styrke den lokalpolitiske deltakelsen er blitt betraktet som sentralt for å styrke legitimiteten til lokaldemokratiet.

Deltakelse: Både omfang og innhold

På hvilke måter bidrar så folkelig deltakelse til å styrke demokratiet? Debatten om lokaldemokratiet har fokusert mye på deltakelsens *omfang*. Særlig har mange vært opptatt av fallet i valgdeltakelse. Like viktig er kanskje *innholdet* i deltakelsen. Når vi snakker om deltakelsens omfang er vi opptatt av hvor mange som deltar og i hvilken grad deltakelsen er representativ for befolkningen som helhet. Det dreier seg om deltakelsens bredde. Når vi snakker om innholdet i deltakelsen, tenker vi på om de som er deltar har muligheten til å medvirke i diskusjoner og om de har mulighet til å utvikle selvstendige holdninger. Får de som deltar rom til å tenke gjennom og diskutere de sakene de er bedt om å gjøre seg opp en mening om?⁵ Dette handler om deltakelsens dybde. Forholdet mellom disse to dimensjonene, omfang og innhold, er illustrert i tabell 1.

⁵ Skivenes og Eriksen (2000) analyserer en rekke ulike deltakelsesorganer blant annet med tanke på hvor godt de oppfyller krav om offentlighet og meningsdannelse.

Tabell 1: To dimensjoner ved deltakelse

		Bredde	
		Ja	Nei
Dybde	Ja	1) Deliberativ meningsmåling, borgerjury (?), innbyggerhøring(?)	2) Folkemøte, høring, kommunestyre
	Nei	3) Valg, brukerundersøkelse	4) Folkemøte/høring uten mulighet for diskusjon, undersøkelse med skjevt utvalg

Tabell 1 viser at forholdet mellom det kvantitative og det kvalitative kravet til deltakelse kan være motsetningsfylt. Deltakelseskkanaler som er åpne for et bredt tilfang av deltakere vil normalt ikke gi mye rom for refleksjon eller meningsbrytning. Motsatt vil deltakelseskkanaler der deltakerne gis god anledning til å snakke sammen og tenke seg om, vanligvis ikke kunne omfatte et bredt antall deltakere.

Valg er et eksempel på en deltakelseskkanal der deltakelsen er relativt bred (til tross for at valgdeltakelsen ved kommunevalg har falt) og representativ (til tross for at enkelte grupper, som for eksempel de yngste, er underrepresentert ved valgurnene). Men valget gir ikke den enkelte velgeren anledning til å gi uttrykk for et nyansert synspunkt, og den enkeltes mulighet til å delta og bli hørt i et offentlig ordskifte er også begrenset. *Braker- eller befolkningsundersøkelsen* illustrerer enda klarere hvordan hensynet til representativ deltakelse kan gå på bekostning av muligheter til refleksjon og meningsutveksling. I slike undersøkelser er målet å gjengi opinionen så presist som mulig. Målet er holdningsregistrering, men det gis få muligheter til holdningsdannelse.

Kombinasjonen av smal deltakelse men god anledning til debatt finner vi for eksempel i et *folkemøte*. Folkemøter vil normalt tiltrekke seg en bestemt type deltakere; de som er særlig berørt av en sak og/eller de som vil møte frem på politiske møter uansett. Unntaket er når en sak er så kontroversiell at store deler av befolkningen mobiliseres, men dette hører til sjeldenhetene. Til gjengjeld får de som deltar på folkemøter gjerne god anledning til å gi uttrykk for sine synspunkter. I *kommunestyremøter* gis det også anledning til å diskutere saker, selv om mange vil innvende at kommunestyredebatteer sjelden er reelle meningsutvekslinger. Som oftest er standpunkter i enkeltsaker avgjort i partienes gruppemøter på forhånd. Likevel får representantene anledning til å fremføre sine argumenter og begrunnelser på en offentlig arena. Men deltakelsen er både smal og skjev. Kommunestyrerepresentantene utgjør, selv i små kommuner, en forholdsvis liten andel av befolkningen, og som regel er kommunestyrene skjevt sammensatt sosialt. Norske kommunestyrerepresentanter er oftere menn enn kvinner, de er eldre enn den gjennomsnittlige innbyggeren og de har gjennomgående høyere utdanning enn dem de representerer.

Den viktigste målsetningen med innbyggerhøringen er å trekke den jevne innbygger med i lokalpolitiske prosesser på en meningsfylt måte. *Lekmannskompetanse* er en av de bærende ideene med tiltaket. Deltakerne på høringen skal så langt det er mulig utgjøre et tverrsnitt av befolkningen. Deres viktigste kompetanse er ikke noen spesiell form for sakkunnskap, men at de er alminnelige samfunnsborgere.⁶ I denne forbindelsen kan det være nyttig å skille mellom ren deltakelse og faktisk aktivitet. Det å delta innebærer ofte ikke mer enn å møte frem. Deltakelse i betydningen tilstedeværelse er viktig nok i seg selv. Man mottar informasjon, og man utgjør et kritisk publikum for dem som deltar mest aktivt i diskusjonen. Men det er også en ambisjon for innbyggerhøringen at så mange som mulig av høringsdeltakerne skal delta aktivt i debattene. Denne målsetningen innebærer en særskilt utfordring for prosessledelsen, men dette kommer vi tilbake til under gjennomgangen av de mer praktiske sidene ved høringen.

Den andre hovedideen bak forsøkene har vært å gi vanlige folk en arena for *meningsbrytning*. Innbyggerhøringen avvikles over mer enn én dag. I løpet av denne perioden mottar deltakerne informasjon om det aktuelle spørsmålet, og de får sjansen til å «krysseksaminere» politikere, fagfolk og berørte. Deltakerne på høringen får mulighet til å diskutere med eksperter og politikere samtidig som de får rikelig anledning til å prøve ut sine egne argumenter mot de øvrige høringsdeltakerne. Diskusjonen blant deltakerne har tre siktemål. For det første mottar deltakerne informasjon fra politikere og fagfolk. For det andre får kommunale beslutningstakere informasjon om hva utvalget av innbyggere mener. For det tredje vil deltakerne få mulighet til å definere eller endre sine standpunkter i de sakene de diskuterer. Formålet med offentlig debatt er således ikke kun utveksling av saksinformasjon eller standpunkter, men også holdningsdannelse blant deltakerne.

Når vi ønsker å kombinere lekmannskompetanse med mulighet til meningsbrytning, innebærer det at vi søker å forene det kvantitative og det kvalitative kravet til demokratisk deltakelse. Deltakelsen skal være bred og representativ samtidig som deltakerne gis anledning til å tenke grundig gjennom politiske spørsmål og diskutere dem med andre. Innbyggerhøringen skal ikke bare aggregere noen holdninger hos deltakerne. De som deltar i en innbyggerhøring skal få mulighet til å utvikle sine holdninger i de aktuelle spørsmålene. Det kan således sies at innbyggerhøringen bygger på et deliberativt eller kommunikativt demokratiideal. I et slikt demokratiperspektiv er meningsdannelsen viktigere enn meningsaggregeringen.⁷

Forsøk med innbyggerhøringer skaper ikke bred deltakelse i betydningen at mange deltar, men deltakerne i en innbyggerhøring skal utgjøre et representativt utvalg av innbyggerne. Dersom det gjennomføres en innbyggerhøring i en kommune, skal deltakerne ideelt sett utgjøre en slags mini-kommune. Innbyggerhøringen kan tenkes å ha en videre politisk aktiviserende funksjon i forhold til medlemmene. Enkelte høringsdeltakere høster trolig en første politisk erfaring. De vil lære noe om politiske prosesser, og det de lærer vil de kunne anvende ved for eksempel å påta seg verv senere. I tillegg

⁶ For en drøfting av lekmannskompetansens plass i politikken, se Offerdal (1992).

⁷ For en nærmere redegjørelse for dette perspektivet, se Eriksen (1995) og Eriksen og Weigård (2004).

vil de som deltar på en innbyggerhøring til en viss grad bli offentlig synlige personer og derfor kanskje bli attraktive for partienes nominasjonskomiteer.

Selv om det kan være krevende å få til en kombinasjon av bredde og dybde i deltakelsen, er det viktig at denne ambisjonen ligger til grunn for arbeidet med innbyggerhøringen. Når vi senere skal drøfte konkrete valg og avveininger som må gjøres i prosessen, er det kriteriene om lekmannskompetanse (bred deltakelse) og meningsbrytning (dyp deltakelse) som ligger til grunn.

Innbyggerhøringer for å styrke demokratisk kontroll med folkevalgte

Ved siden av å styrke innbyggernes direkte involvering i politiske prosesser, er det et mål med innbyggerhøringen å bedre grunnlaget for å stille de folkevalgte til ansvar. *Det er det representative demokratiet som er rammen for innbyggerhøringen.* For det første er det lagt opp til en dialog mellom politikere og innbyggere, der politikerne må forklare og forsvare sine standpunkter overfor innbyggerne. For det andre vil det sjelden være slik at eventuelle tilrådinger fra innbyggerhøringen er bindende for politikerne. I så fall er det politikerne selv som har bestemt at de skal overlate beslutningsmyndighet til innbyggerhøringen på et område.

Innbyggerhøringen kan betraktes som et redskap for å redusere den opplevde avstanden mellom velgere og valgte. Helt direkte skjer dette på selve høringen, ved at politikere må argumentere foran et utvalg av innbyggere. Ansvarsutkrevelsen finner sted der og da. Videre vil deltakelse på innbyggerhøringen kunne øke medborgernes kompetanse som demokratiske kontrollører. De har tilegnet seg kunnskap om bestemte politiske saker. Denne sakkunnskapen kan fungere som et grunnlag for å tilegne seg tilsvarende kunnskap innenfor andre saksfelter. Samtidig har de fått et større innblikk i hvordan det politiske systemet fungerer. Avstanden til de kommunale beslutningsarenaene vil (forhåpentligvis) oppleves mindre etter å ha deltatt på en innbyggerhøring.

Der en kommune gjennomfører en innbyggerhøring, kan dette også tenkes å ha en effekt på flere enn høringsdeltakerne. Dersom høringsprosessen og resultatene derfra formidles til en videre offentlighet, kan høringen illustrere hvordan innbyggere uten særskilte kvalifikasjoner kan delta i offentlig debatt og bidra til å legge premisser for den politikken som blir ført. Deltakerne på høringen kan fungere som en slags rollemodeller nettopp ved at de ikke skiller seg ut fra innbyggerne for øvrig. Derigjennom kan de inspirere til å ta medborgerskapet mer aktivt i bruk, spesielt ved å være mer årvåken i forhold til hva de folkevalgte foretar seg. Når kommunen arrangerer en innbyggerhøring, kan en videre tenke seg at oppmerksomheten mot lokale politiske saker øker. Gjennom å bidra til offentlig debatt lokalt, kan innbyggerhøringen også rette oppmerksomheten mot spesifikt lokale stridsspørsmål og kanskje trenge de nasjonale sakene i bakgrunnen for en periode.

Samtalebasert demokrati: Erfaringer med ulike modeller

Innbyggerhøringen har flere slektninger. De to nærmeste er *borgerjuryen* (Citizens' Jury), som er utviklet i USA, men tilpasset og videreutviklet i flere andre land, og *planleggingscellen* (Planungszelle), som er utviklet og mest benyttet i Tyskland. Men også den *deliberative meningsmålingen* (Deliberative Poll) har flere fellestrekk med innbyggerhøringen.⁸ Alle de nevnte teknikkene er knyttet til bestemte foregangspersoner. Den sentrale personen i utviklingen av borgerjuryen har vært Ned Crosby ved Jefferson Center i Minneapolis, planleggingscellen er utviklet av Peter Dienel ved universitetet i Wuppertal, mens den deliberative meningsmålingen er utviklet av James Fishkin ved Stanford og Center for Deliberative Democracy.

Det finnes også en serie med andre teknikker som har likhetstrekk med disse. Innbyggerhøringen, som er tema for denne veilederen, er gjennomført i Askøy kommune. I Askim har kommunen utviklet et «samfunnsseminar», med et noe annet opplegg enn innbyggerhøringen. I Norge er det på nasjonalt nivå prøvd ut en modell som ligner mye på borgerjuryen i regi av Bioteknologinemnda. I november 2001 ble det arrangert en såkalt *lekfolkskonferanse* om spørsmål i forbindelse med bruken av stamceller. Lekfolkspanelet besto av 15 innbyggere som var utvalgt med tanke på representativitet i forhold til befolkningen. Deltakerne var med på to helgesamlinger, der de fikk anledning til å spørre ut eksperter samt å diskutere med hverandre. I tillegg gjennomgikk de på forhånd et selvstudium for å skaffe seg kunnskap om feltet. I Kungälv i Sverige er det tatt i bruk en teknikk der en representativ gruppe av innbyggere fikk i oppdrag å utarbeide konkrete planforslag for sentrum. Prosessen varte i to og en halv dag, og hadde likhetstrekk med de tyske planleggingscellene.

I Danmark er det i flere kommuner nedsatt såkalte *borgerpaneler*. Til forskjell fra deltakerne i borgerjuryer, planleggingsceller eller deliberative meningsmålinger sitter ikke deltakerne i et borgerpanel fysisk samlet. I stedet utgjør disse et panel som blir kontaktet per telefon og som tar stilling til aktuelle spørsmål. Mulighetene for diskusjon mellom deltakerne er derfor små. Værløse kommune har nedsatt et borgerpanel bestående av over 500 innbyggere, som på ulike tidspunkter spørres til råds om lokalpolitiske spørsmål. I Sverige har kommunene Bollnäs og Södertälje benyttet seg av litt ulike varianter av borgerpaneler.

Et annet tiltak som har innslag av samtaledemokrati er såkalte *fokusgrupper*. Som det ligger i navnet, er hensikten med fokusgrupper å rette oppmerksomheten mot ett spesielt problemfelt. Fokusgrupper er som hovedregel satt sammen av folk som har særlige forutsetninger for å bidra i diskusjonene av et spørsmål. Dette kan være fordi de er spesielt berørte, for eksempel som brukere av en tjeneste, eller har ekspertkunnskap på feltet.

⁸ Betegnelsene «Citizens' Jury» og «Deliberative Poll» er begge beskyttede varemerker. I en serie forsøk etter modell av den amerikanske Deliberative Poll, anvendte vi i Norge betegnelsen «utvidet folkehøring». For en nærmere redegjørelse for de norske forsøkene, se Aars (2000). Teorell (2001) gir en sammenlignende drøfting av ulike former for samtalebasert demokrati.

Borgerjury, planleggingscelle og deliberativ meningsmåling

Vi skal se nærmere på de tre teknikkene for samtalebasert deltakelse som ligger nærmest det vi har valgt å kalle en innbyggerhøring: Borgerjuryen, planleggingscellen og den deliberative meningsmålingen. Hva skiller, hva er likt, og hvilke formål egner de forskjellige teknikkene seg til? Forskjeller og likheter mellom de tre teknikkene er oppsummert i tabell 2.

Tabell 2: Sammenligning mellom tre teknikker for samtalebasert demokrati

	Borgerjury (Citizens' Jury®)	Planleggingscelle (Planungszelle)	Deliberativ meningsmåling (Deliberative Poll®)
Antall deltakere	12–24	25 i hver celle, gjennomsnittlig 6–10 celler, men opp til 24 har forekommet	Ca. 100 – ca. 500
Varighet	4–5 dager	4 dager	Ca. 3 dager
Utvalgelse	(Representativ)	(Representativ)	Representativ
Forhåndsinformasjon	Ja	Ja	Ja
Typiske saker	Mange ulike	Fysisk planlegging	Mange ulike
Gruppe - vs. plenumsarbeid	Mest plenum	Mest gruppe	Mest gruppe
Sluttprodukt	Dom/kollektiv beslutning	Rapport med anbefalinger	Endringer i opinion
Kobling til offentlig politikk	Løs/tett	Tett	Løs/tett
Utviklet hvor?	USA, Storbritannia	Tyskland	USA, Storbritannia

Alle de tre deltakelsesformene vi ser på her, har det til felles at de er basert på tilfeldige utvalg av deltakere og således har en ambisjon om at deltakerne utgjør tverrsnitt av befolkningene de utgår fra. I denne sammenhengen er det verdt å nevne at *deltakerne honoreres for å være med* innenfor alle de tre teknikkene. Hensikten er å lette rekrutteringen og dermed øke sjansene for å oppnå et representativt utvalg av deltakere. Det andre fellestrekket er at de *alle betoner viktigheten av tid til samtale og refleksjon*. Konsekvensen av dette er at det er satt av mer tid til informasjonsutveksling og diskusjon enn på for eksempel et vanlig folkemøte. Deltakerne mottar i alle tre tilfeller et *informasjonsmaterie*ll på forhånd, og fordi konklusjonene som deltakerne trekker bygger på grundig informasjon og meningsbrytning, er eventuelle tilrådinger fra slike organer sett på som særlig verdifulle fra beslutningstakers side.

Borgerjury

Borgerjuryen er den form for samtalebasert demokrati som ligger nærmest opp til det vi har kalt innbyggerhøringer.⁹ Som betegnelsen røper, henter borgerjurymodellen de viktigste impulsene fra rettssalen. Rettsmetaforen har en del viktige konsekvenser for organiseringen av prosessen. Jurymedlemmene kaller inn «vitner» som de forhører. Til slutt avsier juryen en dom. Borgerjuryen skiller seg imidlertid fra en rettslig jury ved at juryforhandlingene er åpne, og det enkelte jurymedlemmets synspunkter er i offentlige.

Av de tre deltakelsesformene vi vurderer her, er borgerjuryen den formen som involverer færrest deltakere. Synspunktene på hva som er det ideelle deltakerantallet varierer mellom ulike initiativtakere, men de fleste holder seg mellom 12 og 24. Det begrensede antallet deltakere gjør at deltakerne ikke kan betraktes som proporsjonalt representative for befolkningen. Det er heller slik at de fleste viktige grupper i kommunen er til stede. Kanskje kan vi si at borgerjuryen er basert på prinsippet om inklusjon like mye som representativitet.¹⁰ Trolig vil det være en kombinasjon. For eksempel er det ikke sannsynlig at kjønnsrepresentasjonen vil bli oppfattet som akseptabel dersom kun én kvinne deltok, selv om kvinner strengt tatt var inkludert i utvalget.

Temaene som er blitt behandlet av borgerjuryer spenner vidt. I USA er det avholdt borgerjuryer om globale klimaendringer (2002), eiendomsskatt (1999), aktiv dødshjelp (1998) og vegprising (1995). I Storbritannia har mange av borgerjuryene drøftet ulike sider ved helsevesenet. En av de mest kjente juryprosessene handlet om den såkalte «Child B»-saken, der jurymedlemmene ble bedt om å ta stilling til hvorvidt det offentlige helsevesenet burde gjennomføre benmargstransplantasjon på en kreftsyk jente. I Spania er det gjennomført ca. 15 borgerjuryer, de fleste med fysisk planlegging som tema, men enkelte har også behandlet spørsmål om sosialpolitikk og innvandringspolitikk. I Australia er det avholdt en borgerjury om miljøpolitikk og avfallshåndtering, mens det i Danmark er avholdt en borgerjury om genmodifisering.

Planleggingscelle

Planleggingscellen og borgerjuryen ble utviklet mer eller mindre parallelt, men uavhengig.¹¹ Den første planleggingscellen ble utviklet i Tyskland i 1972. Samlet sett engasjeres langt flere deltakere gjennom planleggingscellene enn gjennom en borgerjury. Normalt vil en prosess involvere 150–200 deltakere, delt opp i celler på 25 deltakere. Men i enkelte tilfeller har så mange som 600 deltakere vært involvert i én og samme

⁹ En redegjørelse for borgerjuryteknikken finnes hos Crosby (1995), men ikke minst i The Jefferson Centers «Handbook of Citizens' Juries». Denne kan lastes ned fra <http://www.jefferson-center.org>. Om bruken av borgerjuryer i Storbritannia, se Smith & Wales (2000) og Stewart, Kendall og Coote (1994).

¹⁰ Proporsjonal representativitet betyr at hver enkelt gruppe er representert med en andel av utvalget som tilsvarer den andelen denne gruppen utgjør av befolkningen som helhet. Dersom vi legger prinsippet om inklusivitet til grunn, betyr det at alle viktige grupper er representert i utvalget, men ikke nødvendigvis med den andelen de utgjør i befolkningen.

¹¹ Gode gjennomganger av denne teknikken finnes hos Dienel (1997, 1999) og Dienel og Renn (1995).

prosess, fordelt på 24 planleggingsceller. Et større antall deltakere vil øke muligheten for proporsjonal representativitet.

Sammenlignet med borgerjuryen, har planleggingscellen vært klarere innrettet mot fysisk planlegging. I Tyskland ble det for eksempel nedsatt en planleggingscelle til å avgi en uttalelse om planleggingen av et nytt rådhuskompleks i Köln. Valget sto mellom å gjenoppbygge et kvartal som ble ødelagt av allierte bomber under krigen, eller å bevare det grøntarealet som var bygget opp i etterkrigstiden. Flertallet av deltakere gikk, etter voteringer i de enkelte planleggingscellene, inn for å bevare grøntområdet.

Planleggingscellen skiller seg fra borgerjuryen ved at det legges større vekt på arbeid i smågrupper. Smågruppene omfatter 5 personer. Planleggingscellene opererer ikke som samlede juryer. De enkelte deltakerne roterer mellom smågruppene, slik at det ikke skal få anledning til å feste seg en sosial struktur innad i gruppen.

Planleggingscellen legitimeres ved at deltakerne kan gi et velbegrunnet råd til beslutningstakerne. På denne måten kan folkevalgte og administrasjon i det videre arbeid med en sak føle seg tryggere på konsekvensene av de valgene de vil treffe i de senere fasene av den politiske behandlingen. Sluttresultatet av prosessen blir derfor viktig. Arbeidet munner ut i en sluttrapport som ikke bare gir en oversikt over de synspunktene som er kommet frem, men deltakernes holdninger blir kvantifisert, slik at det er mulig å trekke noen samlede konklusjoner ut av materialet. Sammenlignet med borgerjuryen, er planleggingscellen klarere koblet sammen med offentlig beslutningstaking. Det offentlige finansierer planleggingscellene, og offentlige beslutningstakere har på forhånd forpliktet seg til å ta hensyn til rådene fra innbyggerne, selv om de ikke forplikter seg til å følge dem.

Deliberativ meningsmåling

Den deliberative meningsmålingen skiller seg fra de to ovenstående teknikkene ved at den representerer en kritikk av meningsmålingsteknikker, mens borgerjuryer og planleggingsceller heller representerer en videreføring av ulike former for gruppebeslutninger.

James Fishkins utgangspunkt for å utvikle den deliberative meningsmålingen¹² var en kritikk av den rollen tradisjonelle opinionsmålinger spiller i politiske prosesser. Når folk svarer på opinionsundersøkelser, får de liten anledning til å tenke gjennom de spørsmålene de svarer på, hevder Fishkin. For de fleste ville det også være naturlig å diskutere spørsmålene med andre før de tok endelig stilling. For meningsmålingsinstitutter er det derimot et mål at intervjuobjektene ikke skal utsettes for påvirkning fra andre. I følge Fishkin fører disse begrensningene til at verdien av de svarene som oppnås gjennom opinionsmålinger blir liten. De gir uttrykk for en slags *overflatebetraktninger* hos de spurte.

Siden den første deliberative meningsmålingen i Storbritannia i 1994 er det gjennomført tilsvarende arrangementer i flere land. I alt er det avviklet fem deliberative

¹² For en omfattende gjennomgang av denne teknikken, se Fishkin (1995). Mye materiale kan også finnes på nettsidene til Center for Deliberative Democracy: <http://cdd.stanford.edu/>

meningsmålinger i Storbritannia, to i Australia, én i Danmark, én i Kina (!),¹³ to på nasjonalt og flere på regionalt nivå i USA. I tillegg er det gjennomført tre utvidede folkehøringer på lokalt nivå i Norge, men disse manglet enkelte av elementene som skulle til for at de skulle kvalifisere til den formelle betegnelsen Deliberative Poll®. Temaene spenner vidt. De omfatter kriminalitet (Storbritannia), energipolitikk (USA), holdninger til Europa (Danmark, Storbritannia) og holdninger til monarki/republikk (Australia, Storbritannia).

Ambisjonen med den deliberative meningsmålingen var ikke bare å gi deltakerne anledning til å tenke grundig gjennom og diskutere noen saker, men det var å fysisk samle et utvalg som var på størrelse med det som benyttes i en opinionsundersøkelse. I praksis har dette betydd at en har klart å rekruttere mellom 100 og 500 deltakere på ett sted over to til tre dager.

Ettersom opinionsmålingen er den viktigste impulsen for de deliberative meningsmålingene, har et av de viktigste målene vært å påvise hvordan det å delta på en slik samling har påvirket holdninger hos deltakerne. Deltakerne har derfor besvart et identisk spørreskjema både i forkant og i etterkant av samlingen. Ved hjelp av målinger på ulike tidspunkter er det mulig å etterspore hvilken effekt det har hatt på deltakerne å være med på samlingen. Det store antallet deltakere gjør det umulig å gjennomføre større deler av samlingen i plenum. Den deliberative meningsmålingen er derfor hovedsakelig basert på arbeid i smågrupper.

Sluttresultater fra deliberative meningsmålinger er formidlet og brukt på ulike måter. For det første betraktes den samlede opinionen som kommer til uttrykk blant deltakerne *etter høringen* som mer verdifull for beslutningstakere enn den opinionen som kommer til uttrykk gjennom tradisjonelle opinionsundersøkelser. Grunnen til dette er at deltakerne presumptivt gir uttrykk for mer reflekterte holdninger etter at de har deltatt på en deliberativ meningsmåling. For det andre er det i seg selv verdifullt å se på hvordan holdningene hos deltakerne har beveget seg i løpet av samlingen. Det er med andre ord ikke bare nødvendig å se på hvilke konklusjoner deltakerne faller ned på til slutt, men også hvilket standpunkt de har forlatt. Forsvarerne av deliberative meningsmålinger hevder at dette forteller noe om hvordan et hvilket som helst annet tilfeldig trukket utvalg ville ha endret holdninger dersom de hadde hatt anledning til å delta på et tilsvarende arrangement.

Koblingen til formelle beslutningsarenaer har vært ulik, men i hovedsak benyttes resultatene fra deliberative meningsmålinger som innspill i en bredere politisk debatt. Derfor har formidlingen av samlingene vært viktige. Utdrag fra flere av de deliberative meningsmålingene har vært vist på fjernsyn.

Forarbeidet

I det følgende kapitlet skal vi gå nærmere inn på forberedelsesfasen til en innbyggerhøring. Forberedelse dreier seg for en stor del om praktiske spørsmål, men bak de

¹³ En reportasje om dette arrangementet er å finne i Time 24.04.05.

konkrete løsningene bør det ligge noen velbegrunnede valg. Kapitlet som følger kommer derfor til å beskrive praktiske løsninger, men i like stor grad vil det handle om de overveielsene som ligger til grunn for valgene.

Prosjektledelse

Kommunestyret, som kommunens øverste politiske organ, er oppdragsgiver for prosjektet. De folkevalgte må derfor være involvert i de viktigste avgjørelsene om innholdet i høringen. Etter at de folkevalgte har bestemt seg for å gjennomføre en innbyggerhøring og har sirklet inn et tema for høringen, er det nødvendig å overlate den løpende prosjektledelsen til andre. De folkevalgte har da gitt et mandat til en prosjektledelse. Prosjektledelse for en innbyggerhøring kan løses på forskjellige måter. Innenfor borgerjurymodellen er det vanlig at den prosjektansvarlige organisasjonen utnevner både en *prosjektstab* og en *rådgivende komité*. Prosjektstaben har ansvaret for fremdriften og den løpende oppfølgingen av prosjektet, mens den rådgivende komitéen har et ansvar for innholdet i prosjektet. Prosjektstaben tar hånd om de praktiske, arrangementsmessige sidene ved høringen, mens den rådgivende komitéen overvåker og gir råd om innholdet i høringen. Det kan være nyttig å operere med en tilsvarende arbeidsdeling for en innbyggerhøring, men i tillegg vil det være behov for en *politisk styringsgruppe*, ettersom de folkevalgte vil være oppdragsgivere for prosjektet. En slik styringsgruppe vil ha endelig beslutningsmyndighet i vanskelige spørsmål.

Ved siden av disse organene er det trolig nyttig å dedikere én person til arbeidet med innbyggerhøringen. Denne personen kan være en del av prosjektstaben, og hun eller han kan samtidig fungere som en sekretær for den rådgivende komitéen. Hun/han vil ha en viktig faglig rolle, som den som fremmer forslag til dagsorden og fremmer forslag til konkretisering av tema.

En politisk styringsgruppe

I de tilfellene der det er uenighet eller uklarhet omsider ved opplegget, er det rimelig å trekke inn oppdragsgiver, det vil si kommunepolitikere. Det vil derfor være nyttig om en gruppe av folkevalgte utgjør en overordnet styringsgruppe for prosjektet. Disse vil normalt ikke være involvert i den daglige prosjektledelsen, men de bør holdes oppdatert om fremdrift og valg som treffes, slik at de eventuelt kan sette foten ned dersom prosjektet tar en retning som er i strid med intensjonene. I tillegg kan prosjektstab og rådgivende komité legge frem spørsmål for den politiske styringsgruppen, slik at de kan treffe en endelig beslutning hvis det oppstår uenighet eller uklarhet underveis.

En prosjektstab

I en lokal innbyggerhøring er det hensiktsmessig at prosjektstaben utgjøres av en mindre gruppe innenfor kommunens administrasjon. Prosjektstaben vil ha det koordinerende ansvaret for høringsprosjektet. Denne gruppen har et hovedansvar for fremdriften i prosjektet. Ansvaret for invitasjon og påmelding av deltakere og innledere er det også naturlig å legge til denne gruppen. Prosjektstaben bør videre sørge for utsendelse av den

informasjonen som skal ut til både deltakere og innledere. Andre oppgaver for prosjektstaben er å sørge for den praktiske avviklingen av høringen. Det innebærer å skaffe lokaler, sørge for at de nødvendige hjelpemidlene er tilgjengelige for deltakerne, samt ordne med måltider.

En rådgivende komité

Den rådgivende komitéen spiller en hovedrolle når det gjelder innholdet i høringen. Det vil si at en slik komité tar stilling til forslag til dagsorden, konkretiseringer av problemstillinger og utvalg av personer til politiker- og ekspertpanelet. Disse forslagene fremmes for komitéen av den prosjektansvarlige, som også fungerer som sekretær for den rådgivende komitéen. Komitéen bør bestå av representanter for forskjellige interesser i det aktuelle spørsmålet, men det kan også være nyttig å trekke med fagfolk i en slik gruppe.

Ulike formål med en innbyggerhøring

Innbyggerne representerer mange slags ressurser for kommunen. De er skattytere, de er arbeidskraft, men de er også forvaltere av kunnskap som kommunen kan dra nytte av. Innbyggerne kjenner lokale forhold, og de kjenner virkningene av lokal politikk. I tillegg har innbyggerne både idéer og synspunkter som det kan være viktig for kommunale beslutningstakere å kjenne til. I siste instans er innbyggerne, i kraft av å være velgere eller politiske deltakere på andre måter, kilden til legitimitet for den politikken som lokalpolitikkerne er med å utforme. Det å gjennomføre en innbyggerhøring er i dette perspektivet å ta innbyggernes ressurser i bruk. Men ettersom innbyggerne besitter ulike typer ressurser, er det også viktig for kommunen som initiativtaker å fastlegge så klart som mulig på forhånd hva som skal være formålet med å gjennomføre en høring. Vi kan i alle fall tenke oss fire ulike typer formål for en høring:

1. Beslutning
2. Råd
3. Scenarier
4. Ideer

En innbyggerhøring kan gi forskjellige utfall avhengig av det mandatet den gis i utgangspunktet. I flere tilfeller har borgerjuryer vært brukt til å velge mellom politiske alternativer. Dersom de folkevalgte i kommunen har gitt fra seg beslutningsmyndighet i en bestemt sak, kan en tenke seg at innbyggerhøringen treffer et *vedtak* som oppfattes som bindende av dem som skal iverksette det eller etterkomme det. Men, som nevnt tidligere, vil trolig både folkevalgte og innbyggere kunne oppfatte det som problematisk dersom et ikke-folkevalgt organ skal treffe bindende beslutninger på kommunens vegne, uansett hvor representativt dette organet måtte være for befolkningen. Mer realistisk er det derfor at de folkevalgte ber deltakerne på innbyggerhøringen om å avgi et *råd* på grunnlag av det kunnskapsgrunnlaget de har tilegnet seg gjennom innbyggerhøringen og de diskusjonene som er ført.

Så langt har vi forutsatt at de som deltar på en innbyggerhøring tar stilling til noen fastsatte beslutningsalternativer, nærmest som i en mini-folkeavstemning. Men prosessen kan også ha som mål å utforme politiske alternativer på bestemte områder. En variant av dette er å be deltakerne formulere noen *scenarier* for utviklingen innenfor ett eller flere områder. Scenarier kan innebære oppfatninger av hvordan utviklingen kommer til å bli, men det å formulere scenarier kan også innebære å formulere noen ønskede tilstander, noen mål. *Idéer* handler kanskje mer om veien frem mot et allerede formulert mål. Det kan også dreie seg om å fremme forslag til løsninger på erkjente problemer. Innbyggerne, som selv erfarer problematiske sider ved den kommunen de lever i, har formodentlig også noen idéer om hvordan disse problemene kan løses på en fornuftig måte.

Tekstboksen nedenfor illustrerer hvordan konkrete innbyggerhøringer og tilsvarende tiltak har hatt forskjellige formål. Den videre fremstillingen vil belyse hvordan innbyggerhøringens ulike formål legger føringer på de valgene som treffes gjennom prosessens forskjellige faser.

Ulike formål

Askøy:

I Askøy kommune var formålet med innbyggerhøringen å få frem ulike synspunkter fra et utvalg av innbyggerne. Ved å skaffe seg oversikt over ulike synspunkter og argumenter, kunne kommunen også lese ut noen råd fra innbyggerne. I stedet for å gi klare anbefalinger, ga høringsdeltakerne på Askøy klarere beskjed om hvordan de *ikke* ville ha det enn hvordan de ville ha det. I alle fall var deltakerne mer enige om hva de ikke ville ha enn hva de ville ha. Men innbyggerhøringen ga mange gode idéer for kommunens videre behandling av saken.

Askim:

Formålet med samfunnsseminaret i Askim var å skissere noen helhetlige scenarier for kommunens utvikling de neste årene. Deltakerne diskuterte en lang rekke ulike spørsmål og avsluttet seminaret med å utarbeide noen scenarier. Også fra samfunnsseminaret kom det en rekke konkrete forslag til politiske løsninger på forskjellige saker

Hva slags saker?

Det er i hovedsak to typer avveininger som må gjøres i forbindelse med valg av sak(er) til en innbyggerhøring. Den ene avveiningen, som nødvendigvis må gjøres først, dreier seg om *bredden i sakstilfanget*. Hvor mange saker skal deltakerne i en innbyggerhøring ta stilling til? Den andre avveiningen dreier seg om *hvilke(t) konkrete spørsmål* som skal

drøftes på høringen. Spørsmålet om hva slags saker som skal tas opp henger igjen sammen med hva som betraktes som innbyggerhøringens viktigste formål. Dersom innbyggerne er invitert til å komme med idéer, vil dagsordenspørsmålet være noe mindre påtrengende enn hvis høringsdeltakerne er bedt om å ta stilling til en bestemt sak. I det første tilfellet vil det være en mer åpen dagsorden, og innbyggerne står forholdsvis fritt til å komme med innspill. I det andre tilfellet legger dagsordenen klarere restriksjoner på hva som kan kastes inn i en debatt.

Det er et mål med innbyggerhøringen å stimulere til refleksjon og meningsbrytning blant deltakerne. Poenget er at deltakerne skal få en sak belyst fra mange sider, og de skal selv få anledning til å tenke gjennom ulike aspekter ved og konsekvenser av de valgene som blir diskutert. Innbyggerhøringen er derfor egnet til konsentrasjon om én eller et begrenset antall saker. Hvilke kriterier kan brukes for å vurdere om en sak egner seg for en innbyggerhøring?

I forberedelsene til innbyggerhøringen på Askøy la vi vekt på fem kriterier for valg av tema for høringen:

1. *Det skulle være konkret*

Erfaringer fra tidligere forsøk på lokal demokratiutvikling tilsier at innbyggerne lettere blir engasjert i konkrete enkeltsaker enn i større strategiske prosesser, slik som plan- eller budsjettprosesser. Planleggingsprosesser har ofte en så lang tidshorisont at innbyggerne ikke ser sammenhengen mellom deltakelse og konkrete resultater. Forskning om kommunal planlegging viser at det er lettere å skape engasjement for avgrensede og kortsiktige saker enn for saker der beslutningsprosessen strekker seg over lengre tid og der beslutningsansvaret er uklart for dem som deltar.¹⁴

2. *Det skulle berøre hele eller størsteparten av befolkningen i kommunen*

Alle politiske saker vil berøre noen i sterkere grad enn andre. Dersom høringsdeltakerne rekrutteres fra hele kommunen, er det likevel viktig at noen grupper av befolkningen kan påberope seg *eksklusivt eierskap* til et saksforhold. Andre kan oppleve å fremme berettigede synspunkter, men de blir avfeiet fordi de ikke kan hevde samme rett til problemet. Et litt annet, men beslektet problem handler om *relevans*. Et saksfelt kan være høyrelevant for noen grupper, mens andre grupper ikke opplever at problemet har noen betydning for dem. Et tema for en innbyggerhøring bør berøre alle deltakerne (om enn i ulik grad), og ikke ekskludere noen fordi enkelte fremmer krav om eksklusiv meningsberettigelse.

3. *Deltakerne på høringen bør gjennom sine innspill ha reell mulighet til å øve innflytelse på sakens utfall*

Det vil si at de viktigste beslutningene i saken ikke er tatt på forhånd. Dersom den politiske behandlingen av en sak er kommet så langt at de fleste utfall er utelukket, er ikke saken egnet for behandling i en innbyggerhøring. I et slikt tilfelle vil deltakerne oppleve at de konklusjonene høringsdeltakerne treffer, uansett ikke kan påvirke saksutfallet. I så fall er ikke innbyggernes mulighet til å påvirke reell.

¹⁴ For nærmere diskusjoner av forholdet mellom planlegging, folkelig deltakelse og sakstype, se Amdam og Veggeland (1998) og Hansen (1973).

4. *Temaet bør oppleves som viktig for de kommunale beslutningstakerne*

Dette punktet handler også om høringsprosessens legitimitet. Dersom høringsdeltakerne erfarer at de blir bedt om å ta stilling til en sak som lokalpolitikere og/eller kommuneadministrasjonen selv ikke gir høy prioritet, vil innbyggerhøringen lett kunne oppleves som bare å være et dekke av en demokratisk prosess: Innbyggerne overlates smulene, mens lokalpolitikere tar for seg blant hovedrettene. I slike tilfeller kan forsøk på kommunal demokratiutvikling virke mot sin hensikt – i alle fall dersom hensikten er å trekke innbyggerne aktivt inn i utformingen av beslutninger som har betydning for kommunen.

5. *Temaet bør romme klare elementer av konflikt/uenighet*

Dette hensynet henger til en viss grad sammen med det ovenstående kriteriet om konkrete saker. Forskning om deltakelse ved valg viser blant annet at deltakelse henger sammen med forekomsten av konflikt og uenighet. Der det står strid mellom klare alternativer, er folk mer tilbøyelige til å delta enn der det er vanskelig å se forskjell på de politiske alternativene.¹⁵ Konflikt tiltrekker på grunn av dramatikken og den økte oppmerksomheten, men konflikt kan også ha den effekten at folk opplever at det spiller en rolle hvorvidt de selv deltar eller ei. På denne måten kan vi si at konflikt mobiliserer.

¹⁵ For en gjennomgang av ulike forklaringer på variasjoner i valgdeltakelse, se Aardal (2002).

Hva slags saker?*Askøy:*

Formannskapet i Askøy vedtok at temaet «Utvikling av sentrumsarealene i kommunesenteret Kleppestø» ville være en nyttig sak for en innbyggerhøring. Temaet oppfylte de fleste av kriteriene til en passelig sak for en innbyggerhøring. Til tross for at saken er forholdsvis kompleks og har mange aspekter, dreier den seg om konkret arealdisponering. De enkelte spørsmålene er også konkrete. For eksempel dreide ett av spørsmålene seg om hvorvidt kommunesenteret skulle ligge på Kleppestø også i fremtiden eller om det skulle lokaliseres et annet sted i kommunen. Et annet spørsmål dreide seg om disponeringen av kaiområdet, der fergen til byen tidligere hadde anløp. Arealutvikling på Kleppestø er videre en sak som kan sies å berøre de aller fleste innbyggerne i kommunen, ettersom Kleppestø er både administrativt, næringsmessig og trafikkmessig sentrum i kommunen. Som allerede antydte, har Kleppestøsaken flere viktige konflikt dimensjoner. Den geografiske dimensjonen, Kleppestø vs. andre sentrumsalternativer, er én av disse dimensjonene. En annen er behovet for gode trafikk løsninger og hensynet til et trivelig og miljøvennlig sentrum. Vi så i diskusjonene også spor av motsetninger mellom ulike aldersgrupper. Temaet sentrumsutvikling oppfylte langt på vei kriteriet om reelle muligheter for deltakerne til å øve innflytelse over utfallet av prosessen, ettersom behandlingen av saken var i et tidlig stadium.

Askim:

Samfunnsseminaret i Askim tok opp mange spørsmål, men alle dreide seg om muligheter for utvikling av kommunen og hvilken rolle kommunen kunne tenkes å spille i fremtiden. Eksempler på enkelttema var pendling og befolkningsutvikling, Askim som kulturkommune, muligheter for næringsetablering og forhold for barn og unge i kommunen.

Hvem skal bestemme hva innbyggerne skal diskutere?

Å påvirke dagsorden er en viktig kilde til politisk innflytelse. Hva som åpnes og hva som stenges for diskusjon, er i seg selv et viktig politisk spørsmål. Når myndigheter tar initiativ til å gi innbyggerne innflytelse, er dette ofte en side som vies liten oppmerksomhet. Innbyggerne inviteres til å delta, men det er myndighetene som setter rammene for hva innbyggerne kan øve innflytelse over. Innbyggerne har små muligheter til å påvirke dagsordenen, og i noen tilfeller kan dagsordenen oppleves som en uakseptabel innskrenkning av deltakelsesrommet. I verste fall kan begrensninger på dagsordenen føre til at deltakelse oppleves illusorisk av dem som er med på en høring.

La oss ta som utgangspunkt at en kommune har valgt å diskutere ett noenlunde avgrenset tema for en innbyggerhøring. Hvem skal bestemme hva innbyggerne skal diskutere? Vi kan tenke oss tre svar på dette spørsmålet:

1. *Lokalpolitikerne*

Som oppdragsgivere er det ikke urimelig at de folkevalgte selv ber om at et bestemt tema blir tatt opp til debatt på innbyggerhøringen. Lokalpolitikerne vil ha god kjennskap til hva som er aktuelle lokalpolitiske spørsmål, i tillegg til at de har kjennskap til hvor i den politiske prosessen en sak befinner seg. Men ofte vil det være et problem for kommunestyret eller formannskapet å sette av så mye tid til forberedelse av en innbyggerhøring at de kan gå inn i den detaljerte formuleringen av spørsmål og problemstillinger.

2. *Kommuneadministrasjonen*

I tråd med ordinær kommunal saksbehandling kan det tenkes en arbeidsdeling mellom administrasjon og politikere i tilnærmingen til hvilke saker som kan egne seg for en innbyggerhøring. En fornuftig fremgangsmåte kan være at prosjektstaben for innbyggerhøringen plukker ut et utvalg av saker. I neste omgang fremmes det forslag om et antall saker som de folkevalgte kan velge mellom. Når kommunestyre eller formannskap har tatt stilling til hvilken sak de ønsker behandlet, kan en oppgave for prosjektstaben være å utlede noen konkrete spørsmål til diskusjon. Erfaringsmessig er imidlertid overgangen fra tema til konkrete og diskuterbare spørsmål en kritisk fase i prosessen, og dersom kommunen har liten erfaring med denne typen arbeid, kan det lønne seg å hente inn ekstern kompetanse på dette punktet. Eventuelt kan den rådgivende komitéen brukes til dette formålet.

3. *Innbyggerne selv*

Dersom kommunen vil unngå å styre dagsordenen for en innbyggerhøring for sterkt, kan det tenkes løsninger for dette. Én mulighet er at kommunen setter opp en forslagskasse, der innbyggerne får anledning til å fremme forslag til saker som de utvalgte deltakerne på en innbyggerhøring skal ta stilling til.¹⁶ Forslagskassen kan være fysisk, og den kan være elektronisk. Det ene utelukker ikke det andre. En innvending mot denne metoden er at det hovedsakelig vil komme henvendelser fra dem som er særlig engasjert eller spesielt berørt. En mulighet er å kombinere denne forslagsretten med en bruker- eller befolkningsundersøkelse. Eventuelt er det mulig å gjennomføre en egen undersøkelse med et representativt utvalg av befolkningen for å kartlegge hvilke saker som opptar innbyggerne, og hvilke av disse som kunne danne utgangspunkt for diskusjoner i en innbyggerhøring. En annen mulighet er å nedsette en fokusgruppe, med innbyggere som enten er tilfeldig valgt innenfor kommunens befolkning eller med innbyggere som har særlige interesser i spørsmålet.

¹⁶ En idé kan være å kombinere den nylig etablerte initiativretten med innbyggerhøringen. De folkevalgte kunne vedta å gjennomføre en innbyggerhøring om et tema som er fremmet som et innbyggerinitiativ, dersom det egner seg. Innbyggerhøringen kunne være første fase i den politiske behandlingen i kommunen.

Hvem skal bestemme tema?

Askøy:

I Askøy kommune var det formannskapet som vedtok det endelige temaet, men etter forslag fra administrasjonen. Formannskapet hadde i utgangspunktet to forslag til vedtak om hvilken sak som skulle behandles på innbyggerhøringen. Den ene saken dreide seg om Forsvarets salg av eiendommer på Herdla, et friluftsområde nord på Askøy. Den andre dreide seg om skolebruksplanen for kommunen. Spørsmålet om fremtidig utvikling av Kleppstø sentrum var med andre ord ikke et av de foreslåtte temaene. Forslaget kom opp under møtet, da det var uenighet om de to andre forslagene. Etter en kort rådslagning var det klart at det var enighet om Kleppstø-forslaget, og det ble dermed vedtatt enstemmig.

Askim:

Også i Askim kommune var det lokalpolitikerne som bestemte hovedtemaet for samfunnsseminaret. De folkevalgte ville vite hva befolkningen mente om fremtiden for Askim som et regionalt senter. Konkretiseringene av diskusjonsspørsmål sto administrasjonen for.

Hva skal innbyggerhøringen munne ut i?

I diskusjonen tidligere om ulike formål med en innbyggerhøring var vi inne på spørsmålet om hva høringen skal resultere i. Hva som skal bli sluttresultatet av en innbyggerhøring er viktig å ta stilling til på forhånd, men til en viss grad vil det gi seg selv ut fra den saken som skal diskuteres. Forventninger til resultat blir retningsgivende også for organiseringen av prosessen. Dersom det er en forventning om at innbyggerhøringen skal munne ut i en klar tilrådning, er det viktig å tenke gjennom hvordan en gruppe av personer med ulike synspunkter og erfaringer kan komme frem til én anbefaling. Enklere er det dersom kommunen ser for seg at innbyggerhøringen skal munne ut i noen idéer eller noen scenarier. Da kan det lempes på kravet om konsensus.

Der en omforent løsning kan oppnås: Konsensus eller kompromiss

La oss først se på mulighetene for at deltakerne på høringen kan nå frem til en eller annen form for *enighet*. Slik enighet kan oppnås på ulike nivå. Den fullkomne formen for konsensus oppnås i de tilfellene der alle deltakere på forhånd er enige om ett standpunkt eller der samtlige deltakere lar seg overbevise om fornuften i ett argument. Ikke i noen av disse tilfellene vil noen av deltakerne oppleve at de gir avkall på viktige verdier for å oppnå enighet. Den løsningen som velges vil oppleves som tilfredsstillende på alle punkter. *Kompromisset* er annerledes, selv om det også er en form for konsensus. I hvert

fall innebærer kompromisset at deltakerne samler seg om én felles uttalelse. Kompromiss oppnås også gjennom samtale og argumentasjon, men i dette tilfellet er det i alle fall noen, om ikke alle, som gir avkall på noe de mener er viktig. Når det inngås kompromisser, involverer dette med andre ord et visst innslag av forhandling. Kompromisser kan være av to typer. For det første kan kompromisser være av typen «Du vinner denne gangen mot at jeg vinner neste gang.» I slike tilfeller er det mulig med total seier for én av partene, men den tapende parten vil ha forventninger om en like total seier neste gang en konflikt oppstår. Det er gjerne dette vi forbinder med *bestehandel*. For det andre kan kompromisser komme til ved at begge parter gir avkall på noe av det de opprinnelig ønsket for å få til en løsning som alle kan leve med. I dette tilfellet er det ingen som oppnår alt de ønsket, det vil si at ingen oppnår en total seier. I stedet får alle gjennomslag for noe. Slike situasjoner kan best beskrives som *tautrekking*.

Der en omforent løsning ikke er mulig: Votering eller redegjørelse for synspunkter

Så langt har vi forutsatt at deltakerne finner frem til felles løsninger gjennom diskusjoner og ved hjelp av overbevisning, overtalelse eller forhandling. Sjansen for at deltakerne er helt enige eller gjennom argumentasjon kan nå frem til slik enighet er av og til små. Folk har ulike erfaringer og ulike interesser. Demokratiet som styreform bygger på en respekt for slike ulikheter. Derfor er det helt nødvendig at høringsprosessen åpner for at konflikter ikke kan få sin endelige løsning gjennom diskusjon. Kompromisset innebærer at deltakerne søker løsninger der en kan leve med uløste konflikter. Dersom det dreier seg om en flertalls-/mindretallssituasjon, vil mindretallets synspunkter være bygget inn i en felles løsning på en slik måte at mindretallet ikke føler seg overkjørt. Men i noen tilfeller lar det seg ikke gjøre å komme frem til felles løsninger som alle kan stå inne for. Da finnes det to muligheter. Den ene er å ta i bruk en eller annen form for votering. Den andre er å gi en redegjørelse for ulike synspunkter og argumenter som er kommet frem gjennom arbeidet blant deltakerne. Begge løsninger innebærer i en viss forstand at man blir enige om å være uenige.

Votering har den fordelen at høringsprosessen kan gi ett samlet resultat. Høringsdeltakerne erkjenner at de ikke kommer frem til enighet, men de er i det minste enige om en prosedyre for å komme frem til en samlet konklusjon. Samtidig forutsetter votering at deltakerne er noenlunde enige om hva de er uenige om, slik at det kan fremmes forslag som reflekterer de ulike gruppenes holdninger. Disse forslagene skal det så i neste omgang votes over. Voteringsprosedyrer er i seg selv et komplekst tema, og det fører for langt å gå inn på de ulike voteringsordningene og virkningene av disse.¹⁷ Nettopp det at voteringen gir ett resultat kan også betraktes som en ulempe ved votering. En avstemning kan bety at et mindretall føler seg overkjørt, og kanskje er det også fra kommunens side en ulempe at ikke alle deltakernes synspunkter kommer frem. Dersom det ikke er et krav at høringsprosessen skal resultere i én samlet uttalelse eller tilråding, kan det være hensiktsmessig å samle opp alle synspunkter og argumenter og

¹⁷ En redegjørelse for forskjellige voteringsregler finnes hos Rasch (2004).

presentere disse i en slags sluttrapport fra høringen. Fra kommunens ståsted vil det være mye nyttig informasjon å hente i en kartlegging av hvor de viktigste konfliktlinjene går.

Det er også mulig å kombinere den sistnevnte fremgangsmåten med votering. I så fall vil det bli laget et fyldig referat, der det gis plass ikke bare for en endelig tilråding, men også alle forslag som har vært oppe til votering, og de argumentene som har vært ført for og imot ulike forslag. Vissheten om at diskusjonene skal ende i en avstemning vil imidlertid styre diskusjonene. Formodentlig vil meningsutvekslingen bli friere dersom deltakerne ikke behøver å forholde seg til en påfølgende votering. Et eventuelt krav om konsensus vil trolig i enda sterkere grad virke begrensende på diskusjonene. Dersom kommunen ikke ønsker seg ett klart råd fra innbyggerhøringen, kan det derfor være en fordel å ikke presse høringsdeltakerne til å nå frem til ett felles sluttresultat.

Resultater: I hvilken form?

Askøy:

På Askøy ble det laget opptak av gruppediskusjonene. På bakgrunn av disse opptakene og registrering av plenumsdiskusjonene ble det utarbeidet en rapport fra høringen. Denne rapporten ble lagt ved den videre saksbehandlingen.

Askim:

I Askim ble samfunnsseminaret avsluttet med at deltakerne utarbeidet gruppevisse scenarier i form av fremtidige avisoppslag om Askim. Disse ble laget på store plakater og hengt opp i fellesarealet, slik at alle kunne lese. Alle plakaten ble avbildet, slik at de kunne legges ved kommunens videre arbeid med de spørsmålene som ble berørt på samfunnsseminaret. I tillegg til de såkalte «coverstories» ble det utarbeidet referater fra alle gruppediskusjonene

Hvor forpliktende for de folkevalgte?

Som vi så i kapitlet om de ulike formene for samtaledemokrati, varierer koblingen til formelle beslutningstakere. Mens planleggingscellene i Tyskland har en tett kobling til beslutningsprosessen, er hovedregelen for de deliberative meningsmålingene at de fungerer som innspill i en bredere offentlig debatt. Innbyggerhøringen innebærer at en kommune sier seg interessert i å trekke med et utvalg av innbyggere i utformingen av lokal politikk på et gitt felt. Dette signaliserer i seg selv en viss interesse fra kommunens side for å lytte til hva deltakerne har å si. Men i hvilken grad folkevalgte velger å ta eventuelle tilrådinge til følge, kan variere.

Spørsmålet dreier seg om hvilken status innbyggerhøringen skal ha i forhold til de formelle politiske prosessene og institusjonene i en kommune. Ett ytterpunkt er at lokalpolitikere binder seg til å følge tilrådinge fra deltakerne i en innbyggerhøring,

dersom sluttproduktet fra høringen har form av én eller flere slike tilrådinger. Det andre ytterpunktet er at de folkevalgte verken tar hensyn til eventuelle råd eller tar høringsprosessen ad notam. Det ene ytterpunktet, der politikerne har gitt innbyggerhøringen full beslutningsmyndighet i en sak, innebærer at de folkevalgte abdiserer i denne spesielle saken. Det andre ytterpunktet, der innbyggerhøringen går av stabelen uten noen form for folkevalgt interesse, innebærer at høringen ikke får noen politisk betydning utover det utbyttet de enkelte deltakerne har hatt av å være med. De mest hensiktsmessige løsningene ligger trolig et sted mellom de to ytterpunktene.

For lokalpolitikere kan det oppleves som truende å skulle avgi innflytelse til innbyggerne. Enkelte vil oppfatte dette som en undergraving av de folkevalgtes posisjon. På den andre siden er politikerne valgt nettopp av innbyggerne, og det må være viktig å etablere kontaktpunkter mellom velgere og valgt også utenom valgene. Innbyggerhøringen kan representere ett slikt kontaktpunkt. Innspill fra deltakerne på innbyggerhøringen kan benyttes konstruktivt både i den bredere relasjonen mellom velgere og valgte og inn i de politiske prosessene i kommunen.

Som innbyggernes representanter skal politikere ikke bare følge velgernes instruks (der slike måtte finnes). De skal også argumentere for bestemte virkelighetsoppfatninger og politiske løsninger. Politikerne skal forme opinionen, samtidig som de skal lytte til hva velgerne har å si. Innbyggerhøringen har karakter av å være en konsentrert offentlig arena, den er en gjenspeiling av den bredere offentligheten. Innbyggerhøringen er heller en mulighet for lokalpolitikere til å argumentere overfor en årvåken offentlighet enn en trussel mot deres egen posisjon. Gjennom innbyggerhøringen kan politikerne styrke kontakten med velgerne. Trolig er det en hensiktsmessig fremgangsmåte å betrakte innbyggerhøringens eventuelle tilrådinger som innspill til en pågående debatt om et lokalpolitisk spørsmål. En innbyggerhøring må i første rekke oppfattes som supplement til de eksisterende lokaldemokratiske institusjonene som kommunestyret eller de politiske partiene. Høringen gir de folkevalgte en anledning til å komme i dialog med innbyggerne samtidig som slike høringer kan komme til å utgjøre viktige rekrutteringsbaser for lokalpolitisk arbeid.

Utvalg og rekruttering av deltakere

Ettersom deltakerne på innbyggerhøringen er ment å utgjøre et tverrsnitt av kommunens innbyggere, blir prosedyren for utvelgelse av deltakerne særdeles viktig. Men hvorfor er det så viktig at utvalget av deltakere er representativt for kommunens befolkning? Ville det ikke være bedre å få med dem som var spesielt interessert i et emne eller de som hadde særlige forutsetninger for å delta i diskusjonen. I alle fall kan det for mange synes underlig at disse *ikke* skal få være med.

Hvorfor skal høringsdeltakerne gjenspeile befolkningen?

Vi skal se på tre viktige grunner for å forsøke å samle et utvalg innbyggere som så langt det er mulig utgjør et tverrsnitt av befolkningen:

1. *Gi stemme til dem som vanligvis ikke høres i den politiske debatten*

Ved folkemøter og andre politiske møter i regi av kommunen utgår det som oftest en åpen invitasjon til befolkningen. Møter bekjentgjøres gjennom oppslag, annonser i lokalaviser eller på kommunens nettsider. Utvelgelse av deltakere til slike møter foregår som selvutvelgelse, det vil si at folk selv bestemmer om de vil komme eller ikke. Selvutvelgelse innebærer vanligvis at det utvalget av innbyggere som møter frem, er skjevt sammensatt i forhold til befolkningen i kommunen. De som møter frem er ofte folk som også er politisk involverte i andre sammenhenger. Et folkemøte representerer derfor en ekstra deltakelseskanal for dem som allerede er aktive. Ettersom det gjerne er de mest aktive som stiller, er dessuten sjansene store for at beslutningstakerne i kommunen allerede vet hvilke holdninger disse står for. Den utvalgsprosedyren som innbyggerhøringen er basert på representerer et forsøk på å redusere innslaget av selvutvelgelse. Å eliminere selvutvelgelse er ikke mulig, men det kan begrenses. Dermed kan innbyggerhøringen være en anledning til å få informasjon og synspunkter fra representanter for dem som ikke vanligvis er de mest engasjerte i kommunepolitikken.

2. *Eksposering*

Representativitet er et virkemiddel for å få folk i tale som vanligvis ikke opphører sin røst. En litt annen side ved representativitet er at det bidrar til bredde i deltakelsen. De som samles har ulike bakgrunn og derfor ulike erfaringer. Deltakerne utsettes nødvendigvis for noe som er forskjellig fra dem selv. Slik utsatthet tvinger den enkelte deltakeren til å tenke gjennom egne virkelighetsoppfatninger og, dermed, de standpunktene de har inntatt i en debatt. På dette viset er ulikhet en forutsetning for læring, og læring er igjen en forutsetning for gjensidig respekt.

3. *Aktivisering*

Når deltakerne trekkes tilfeldig ut fra befolkningen, vil mange av dem ikke tidligere ha hatt befatning med politisk arbeid. Det kan tenkes å være en ulempe hvis det innebærer at mange deltakere forblir passive under høringsprosessen. Imidlertid kan det hende at noen blir aktivisert nettopp fordi de blir dratt med i diskusjonene. Om de ikke oppfattet seg som engasjerte før innbyggerhøringen, kan deltakelsen på høringen tvinge dem til å ta et standpunkt og således vekke et engasjement. Forskning om rekruttering av lokalpolitikere viser at mange som blir valgt inn i norske kommunestyre ikke er særlig engasjerte eller politisk ambisiøse i utgangspunktet. Men mange blir det likevel etter å ha sittet en stund i kommunestyret. I mange tilfeller følger engasjementet av deltakelsen. Deltakelse fører til engasjement, like ofte som engasjement fører til deltakelse.¹⁸ Denne aktiviserende effekten av å delta på høringen kan også omfatte flere enn dem som deltar på høringen. Erfaringer fra høringen spres til deltakernes omgangskrets. Kanskje kan dette også medføre at et engasjement blir videreformidlet.

4. *Høringens legitimitet*

Representativitet er trolig av stor betydning for høringsprosessens legitimitet hos den øvrige befolkningen i kommunen. Nettopp fordi utvalget av innbyggere er så

¹⁸ Nærmere om aktivisering, se Aars og Offerdal (2000).

begrenset, vil enkelte kanskje være kritiske til at en så vidt liten gruppe får innflytelse over viktige lokalpolitiske saker. Særlig problematisk kan dette være for innbyggere som opplever at temaet for innbyggerhøringen berører dem spesielt. Dersom høringsdeltakerne gjenspeiler kommunens befolkning når det gjelder viktige kjennetegn som kjønn, alder og geografisk tilhørighet, vil dette problemet bli mindre påtrengende. Da vil de fleste oppleve å ha en representant for seg selv eller sin gruppe til stede på høringen.

Tiltak for å sikre representativitet

Hva kan kommunen gjøre for å sikre best mulig representativitet? *Utvelgelsesprosedyren* er opplagt viktig. Utvelgelsesprosedyren må være slik at den sikrer deltakelse fra alle grupper, og helst bør den sikre en viss grad av proporsjonalitet i utvelgelsen (jfr. avsnittet om borgerjuryer tidligere). Deltakelse fra alle relevante grupper kan sikres ved at en på forhånd definerer hvilke grupper det er viktig å ha med. Relevante kjennetegn ved innbyggerne vil i dette tilfellet være kjønn, alder, hvor i kommunen de bor og utdannelse og/eller inntekt (der disse opplysningene er tilgjengelige). Etnisk bakgrunn er også et kjennetegn som har vært brukt som utvalgs-kriterium. Først trekkes et tilfeldig utvalg av innbyggere som er stort nok til at dette kan deles inn i tilstrekkelig store underutvalg.¹⁹ Disse underutvalgene er bestemt ut fra hvilke grupper kommunen legger vekt på å få med blant høringsdeltakerne, for eksempel representanter for ulike aldersgrupper, forskjellige deler av kommunen og ulike sosiale lag. Dernest kontaktes innbyggere per brev eller per telefon med en forespørsel om de kunne tenke seg å delta på en innbyggerhøring. (I tekstboksen nedenfor er det gjort mer detaljert rede for utvalgsteknikken som ble benyttet ved innbyggerhøringen i Askøy.)²⁰

Et annet tiltak for å bedre representativiteten på utvalget er å tilby et *honorar eller en annen form for premiering* til de som deltar. Vi kan anta at et honorar vil ha størst effekt på fremmøtet blant dem som vanligvis er vanskelige å dra med, ettersom noen vil komme uansett. Borgerjurymodellen er basert på at jurymedlemmene mottar et honorar på ca. 500\$, det vil si om lag 3.500 norske kroner. Men borgerjuryen strekker seg over 4–5 fulle dager. En innbyggerhøring vil avvikles i løpet av 2–3 dager, og et eventuelt honorar må tilpasses lengden på arrangementet. Det kan også tenkes andre former for premiering av deltakerne. Enten kan de få en form for påskjønnelse, eller de kan være med i trekningen av en større premie når høringen avsluttes. I tillegg til dette kan kommunen legge inn andre former for attraksjoner som en del av høringen, for eksempel en felles utflukt eller et kulturarrangement.

Et tredje tiltak for å sikre representativiteten på høringsdeltakerne er å *henvende seg til deltakerne flere ganger* for å forsikre seg om at de kommer, eventuelt minne dem på

¹⁹ På Askøy benyttet vi manntallslistene til å trekke et tilfeldig utvalg. Det ble på forhånd definert hvor stort utvalget skulle være: Ca. 300 personer skulle være med i det første utvalget. Dette betydde at om lag hver 50. innbygger skulle trekkes ut. Deretter ble det generert et tilfeldig tall mellom 0 og 50 (Det kan for eksempel gjøres i et Excel regneark). Dette tallet angir nummeret på den første personen som trekkes fra listen. Dernest trekkes hver 50. person fra listen.

²⁰ Nærmere om forskjellige utvalgsteknikker, se Hellevik (1999:113ff).

arrangementet. Henvendelsene må likevel ikke bli for hyppige. Det vil neppe skape velvilje dersom deltakerne føler at de blir mast på.

Et fjerde og siste tiltak er å *skape publisitet* om høringen. Lokale media blir viktige for å beskrive formålet med og innholdet i høringen. En avisartikkel der for eksempel ordføreren forklarer bakgrunnen for og hensikten med høringen kan fungere som en forsikring om høringens seriøsitet, samtidig som det gir signaler om hvordan kommunen vil ta høringsresultatene i bruk.

Utvalget av deltakere

Askøy:

Utvalgsprosedyren var en kombinasjon av tilfeldig og stratifisert utvelgelse. Når deltakerne velges tilfeldig, har hver enkelt innbygger over stemmerettsalder like stor sjanse for å bli trukket ut. Med stratifisert utvelgelse, grupperes innbyggerne etter bestemte kjennetegn, i vårt tilfelle kjønn, alder og bosted i kommunen.

Første ledd i utvelgelsen var et tilfeldig utvalg av om lag 300 innbyggere over stemmerettsalder. 317 potensielle deltakere ble valgt ut blant 15.678 stemmeberettigede. Disse ble delt inn i 18 grupper etter hvordan de fordelte seg på variablene kjønn, alder og bosted i kommunen. Inndelingen er basert på at enkeltpersonene i utvalget har ulike kombinasjoner av egenskaper. For eksempel kan en person være kvinne, 50 år og komme fra den sør-østlige delen av kommunen. Alt i alt var det 18 slike kombinasjonsmuligheter, derfor 18 grupper.

Vi ønsket representasjon fra alle disse gruppene. Da vi begynte telefonoppringning med tanke på å rekruttere deltakere til innbyggerhøringen, tok vi sikte på å rekruttere 2 personer fra hver av gruppene, det vil si 36 personer i alt. Etter telefonrunden sto vi igjen med 31 personer som hadde takket ja til å delta på høringen. Antallet var med andre ord noe lavere enn vi på forhånd hadde ønsket. Årsaken var ført og fremst at det var vanskelig å rekruttere deltakere fra enkelte av gruppene.

Ettersom det gikk en viss tid fra deltakerne første gang ble kontaktet til de fikk tilsendt invitasjoner, ble det gjennomført ytterligere én ringerunde til dem som hadde takket ja ved første oppringning. Hensikten med denne oppringningen var å minne deltakerne på høringen og tidspunktet for denne, samt å forsikre om at den skriftlige invitasjonen var på vei.

Selv om 31 personer hadde takket ja til å delta på høringen, var det kun 17 som møtte frem første kveld. Blant disse 17 var kvinnene noe overrepresentert(!), mens de yngste var noe underrepresentert. 13 deltok siste kveld.

Askim:

I Askim ble det innledningsvis trukket et tilfeldig utvalg på ca. 200 innbyggere. Om lag 100 takket ja til å delta på seminaret. Imidlertid viste det seg at tidspunktet som opprinnelig ble valgt for seminaret, passet dårlig for mange. Seminaret ble derfor utsatt, men likevel var det vanskelig å rekruttere det antallet deltakere man hadde ønsket seg. Kommunen gikk da ut over det opprinnelige utvalget for å hente inn nye deltakere. Dette ble gjort ved at prosjektleder, ordfører og saksordfører stilte seg opp på et kjøpesenter for å verve nye deltakere til samfunnsseminaret. Ca. 60 var påmeldt, men ikke flere enn 34 møtte frem på seminaret. I tillegg deltok imidlertid de fleste kommunestyremedlemmene, slik at det totale antallet deltakere var 64. Nesten halvparten av disse var altså lokalpolitikere.

Heller ikke på Askim var deltakerne fullt ut representative for befolkningen som helhet. Av de 64 deltakerne var 23 kvinner. Dette utgjør en andel på 36 %, noe som omtrent tilsvarende den gjennomsnittlige kvinneandelen i norske kommunestyre.

Forhåndsinformasjon

I de samtalebaserte demokratiltakene har forhåndsinformasjon til deltakerne spilt en viktig rolle. For å gi høringsdeltakerne en mulighet til å sette seg inn i det aktuelle saksforholdet på et tidlig tidspunkt, kan man sende ut skriftlig informasjon før de samles. Dermed setter man deltakerne bedre i stand til å komme med velinformerte og velbegrunnede synspunkter i de debattene som blir ført under høringen. En mulig innvending mot å sende ut forhåndsinformasjon er at enkelte av jurymedlemmene på denne måten vil skaffe seg et forsprang på de øvrige. Dersom all informasjon gis ut først når deltakerne er samlet, kan en tenke seg at sjansene vil være mindre for at noen stiller med en slik fordel. På den andre siden er det sannsynlig at de mest interesserte uansett vil søke frem informasjon om temaet så snart de vet at de skal delta på en samling. Det at noen skaffer seg et forsprang er derfor ikke mulig å forhindre, men med materiale utsendt på forhånd, vil det være lettere for de minst aktive å sette seg inn i temaet, samtidig som et forberedt forhåndsmateriell vil fungere som en felles referanseramme for deltakerne. Forhåndsmaterialet vil øke sannsynligheten for at deltakerne stiller godt forberedt til høringen, og det vil uansett være en fordel for kvaliteten på diskusjonene og for muligheten til å bruke samlingstiden effektivt.

Forhåndsmaterialet kan være av to typer:

1. *Materiale som er spesielt utarbeidet for anledningen*

Dette innebærer at representanter for kommunen eller andre i prosjektledelsen samler sammen relevant informasjon, men utgir dette i en bearbeidet form, som et argumentasjonshefte eller en brosjyre.

2. *Utvalgt materiale: Saksdokumenter*

Dette innebærer at kommunen som arrangør tar ansvar for å sette sammen en informasjonspakke bestående av eksisterende dokumenter. Dokumenter betyr ikke nødvendigvis offentlige sakspapirer, men kan også bety skriftlig materiale fra interesseorganisasjoner eller lignende. Avisartikler er også en mulig informasjonskilde.

Det materialet som er spesielt utarbeidet for anledningen vil ha den fordel at man kan garantere høy relevans, samt at det har en form som gjør det forståelig for deltakerne. Det er også mulig å systematisere argumenter og hensyn på en slik måte at det gjør sammenligning og prioriteringer lettere for deltakerne. En fare ved å utarbeide et spesielt forberedt informasjonsmaterieell er at informasjonen kan bli farget av den som utarbeider materialet. Dersom informasjonen oppfattes som lite balansert eller formidler feil, vil det kunne svekke anseelsen til hele prosessen. Deltakernes tillit til prosessens nøytralitet kan undergraves. Samtidig er det problematisk hvis politiske aktørers synspunkter blir fordreid eller feiltolket.

Ettersom det er mindre bearbeidet, kan informasjonsmaterieell som består av eksisterende dokumenter oppfattes som mindre problematisk for deltakerne. Det samme gjelder formodentlig interessegrupper og andre politiske aktører som på denne måten kan få sine synspunkter formidlet på en mer direkte måte. Trolig vil det også være mindre ressurskrevende for kommunen som arrangør å sette sammen et materieell av

dokumenter som allerede foreligger, enn å skulle skrive en ny tekst spesielt til dette formålet. Men denne fremgangsmåten har også sine problemer. For det første kan det være et problem med relevans. Det er viktig at materialet ikke blir for omfattende dersom det er en forventning om at deltakerne skal kunne komme gjennom det meste. For noen vil kommunale sakspapirer være avskrekning nok til at de ikke orker å lese. Hvis det i tillegg er dokumenter som ikke har direkte tilknytning til temaet som skal drøftes på en innbyggerhøring, vil det bidra ytterligere til å skremme vekk dem som er skeptiske. For det andre kan det også her være problemer med skjevheter i utvalget. Informasjonsmaterialet kan overbetone noen synspunkter, mens andre igjen overses eller gis for liten plass.

Et springende punkt, om man velger den ene eller den andre strategien ovenfor, er om informasjonen oppfattes å være balansert. Dersom det er et kontroversielt tema som skal diskuteres, vil høringsprosessens legitimitet blant annet avhenge av hvordan informasjonsmaterialet oppfattes av deltakerne. Derfor er det viktig å sette sammen et materiell som reflekterer så godt som mulig alle relevante synspunkter i en sak. Det å nedsette en rådgivende komité, slik det er foreslått i denne veilederen, er et mulig tiltak for å imøtekomme kravet om balansert forhåndsinformasjon. En slik komité kan selv stå for utvelgelsen av informasjonsmateriell, eventuelt bistå prosjektansvarlig i utvelgelsen.

Forhåndsinformasjon

Askøy:

På Askøy ble det ikke utarbeidet et særskilt forhåndsmateriell til innbyggerhøringen. I stedet fikk deltakerne tilsendt et diskusjonsnotat utarbeidet av den såkalte «Kulturhuskomitéen», en gruppe som besto av politikere og representanter for de viktigste sentrumsinteressene på Kleppestø. Dokumentet rommet ikke all informasjon som kunne ha vært nyttig for deltakerne, men det pekte på ulike scenarier, og ga deltakerne innblikk i den politiske prosessen der den sto på det aktuelle tidspunktet. En ulempe ved at forhåndsinformasjonen ikke var spesielt tilrettelagt, var at dokumentet kunne virke tungt og kjedelig på folk som ikke var vant til å lese offentlige saksdokumenter.

Askim:

Askim kommune brukte mye ressurser på å utarbeide en debattavis som før samfunnsseminaret ikke bare ble sendt ut til de utvalgte deltakerne, men til samtlige husstander i kommunen. Forhåndsinformasjonen var smakfullt presentert, samtidig som den var noenlunde oversiktlig og lettfattelig. Men informasjonen var neppe så balansert som en kunne ønske. Debattavisen inneholdt mange utsagn om visjoner for kommunen. Disse formuleringene kunne virke som restriksjoner på debatten.

Utvalg av eksperter og politikere

Informasjon til deltakerne på innbyggerhøringen formidles ikke bare ved hjelp av skriftlig materiell. Vel så viktig er kanskje deltakernes utspørring av et politiker- og ekspertpanel. Denne utspørringen utgjør en sentral del av selve høringen. Alle de tre modellene vi har gjort rede for tidligere, borgerjury, planleggingsceller og deliberative meningsmålinger, bygger på en eller annen form for dialog mellom deltakere og interesserepresentanter og/eller fagfolk på det aktuelle området. Mest formalisert er dette kanskje i borgerjurymodellen, der eksperter og interesserepresentanter innehar rollen som «vitner». Vitnene blir så krysseksaminert, ikke av advokater, men av jurymedlemmene. Dette møtet mellom ekspertkunnskap, interesser og høringsdeltakere har flere funksjoner:

1. Informasjonsformidling

Folkevalgte, interesserepresentanter og fagfolk har en innsikt i det aktuelle temaet som gjør at de kan formidle kunnskap om hva som har skjedd og hvilke valg som er mulige. Men i tillegg vil de gjennom sin argumentasjon formidle kunnskap til deltakerne om ulike posisjoner i debatten og forholdet mellom de forskjellige posisjonene. Informasjon omfatter derfor ikke bare kunnskap om saken og prosessen. Det innebærer samtidig en klargjøring av konfliktlinjer

2. Aktivisering av deltakerne

Den tydeliggjøring av konfliktlinjer som skjer gjennom utspørring av politikere, interesserepresentanter og fagfolk har formodentlig en mobiliserende effekt på deltakerne. De konkrete avveiningene vil stå klarere for høringsdeltakerne etter utspørringen. Når ulike syn på en sak blir lagt frem, vil selve motsetningen mellom dem anspore til et engasjement og, derigjennom, til at man selv inntar en holdning. Et annet mulig utfall er også imidlertid mulig. Introduksjonen av ulike synspunkter kan tilføre nyanser som deltakerne ikke hadde sett tidligere. På denne måten kan utspørringen avdekke dilemma som gjør det vanskelig for deltakerne å innta klare standpunkter. Dermed kan det oppstå situasjoner som minner om dem som i valgforskningen beskrives som krysspress. Krysspress innebærer at potensielle deltakere kommer «i klemme» mellom forskjellige hensyn som de hver for seg holder for å være viktige. En vanlig løsning i slike situasjoner er å trekke seg unna, det vil si å avstå fra å delta. Men i de påfølgende gruppediskusjonene vil deltakerne tvinges til å gjøre avveininger mellom ulike hensyn og gjøre nødvendige prioriteringer.

3. Ansvarsutkrevelse

Utspørringen av politiker- og ekspertpanelet representerer den viktigste arenaen for å stille beslutningstakere til ansvar. Dette gjelder primært de folkevalgte, ettersom disse er direkte ansvarlige overfor innbyggerne i valg. Men det kan også tenkes situasjoner der administrasjonen i kommunen opplever at de må forsvare sine beslutninger overfor offentligheten, representert ved høringsdeltakerne. Den

demokratiske kontrollen har to sider.²¹ For det første kan beslutningstakere bli stilt til regnskap for det de har gjort (eller latt være å gjøre). Dette er en kontroll som utøves *i etterkant*. For det andre vil beslutningstakere bli spurt om hva de vil gjøre og hvordan de vil prioritere. I denne sammenhengen utgjør deltakerne på høringen en offentlighet som er med på å gi sitt samtykke til noen politiske prioriteringer eller visjoner. Utspørringen vil i slike tilfeller bidra til å legge begrensninger på folkevalgtes *fremtidige* handlingsrom, samtidig som den skaper et referansepunkt for senere ansvarsutkrevelse.

4. *Understreking av prosessens betydning*

Dette siste punktet er av en litt annen karakter enn de tre første. Det handler om innbyggerhøringens anseelse blant beslutningstakere. Når de viktigste politikerne stiller til utspørring og debatt, gir det et signal om at høringen er viktig for kommunen og at den gir en anledning for deltakerne til å påvirke utfallet av en sak. Dersom de viktigste politikerne og andre politiske aktører i kommunen ikke stiller til utspørring eller debatt, kan det oppfattes som en nedvurdering av prosessens betydning.

Alle disse hensynene tilsier en bred sammensetning av politiker- og ekspertpanelet. I alle fall er det nødvendig at alle *interesser* i en sak er representert i et slikt panel, ved siden av utvalgte fagfolk. Alle partier med representasjon i kommunestyret bør være til stede. Likeledes bør man sørge for at de viktigste øvrige interessegruppene er representert i panelet. Den rådgivende komitéen kan være nyttig i forbindelse med utvelgelsen av paneldeltakere.

Så langt har vi, etter modell av borgerjuryen, beskrevet en situasjon der høringsdeltakerne spør ut og diskuterer med folkevalgte og eksperter. Vi kan også tenke oss andre mulige roller for eksperter og politikere. En annen mulighet er å sette beslutningstakere og innbyggere sammen i grupper og la dem arbeide sammen, med felles oppgaver. En slik løsning ble valgt på samfunnsseminaret i Askim (se tekstboks nedenfor). Problemet med en slik løsning er at beslutningstakerne (i alle fall de folkevalgte) kan unndra seg sitt ansvar for politikkutformingen. Rollefordelingen mellom velgere og valgte er viktig for høringsprosessens uavhengighet. Høringen skal utgjøre et kritisk supplement til de tradisjonelle politiske prosessene. Politikerne kan ikke slutte å være politikere for den perioden høringen pågår. Tvert imot: Dersom høringen tar opp saker der de folkevalgte har beslutningsansvar, er det nødvendig at dette ansvaret blir tydelig lokalisert i en innbyggerhøring.

Et annet spørsmål som aktualiseres når innbyggerhøringen tar opp kontroversielle spørsmål eller spørsmål med stor samfunnsinteresse, er om andre enn de inviterte kan være tilstede på høringen. Svaret må være at sammensetningen av høringsdeltakerne er underlagt strenge kriterier. Idealet om representativitet ligger til grunn for disse kriteriene. Det at utvalget er representativt skal i neste omgang medføre at enkeltgrupper ikke får anledning til å øve utilbørlig mye innflytelse på utfallet av diskusjonene. Derfor er det problematisk å åpne høringen for deltakere ut over dem som er blitt offisielt valgt

²¹ En god diskusjon av politisk ansvarsutkrevelse finnes hos Strøm (2004).

ut. Imidlertid bør det være åpning for at spesielt interesserte kan være til stede, som tilhørere. Slik tilstedeværelse kan være nyttig også med tanke på å spre budskapet om hva som skjer innenfor høringen.

Ekspert- og politikerpanel

Askøy:

Første dag av innbyggerhøringen på Askøy var avsatt til utspørring av og debatt med et ekspert- og politikerpanel. Panelet besto av ordfører, en representant for Formannskapetets arbeidsutvalg, lederen for Kulturhuskomitéen, en representant for Kleppstø Senterforening samt barn og unges representant i Askøy kommune. I tillegg ble det holdt en noe lengre innledning av kommunens arealplansjef.

Paneldeltakerne slapp til med 5 minutters innledninger. Deretter ble det åpnet for spørsmål og debatt i plenum. Ingen lokalpolitikere var til stede under diskusjonene andre dag av høringen. Begrunnelsen var at de ikke ønsket å forstyrre diskusjonene mellom høringsdeltakerne.

Opplegget på Askøy bygget på en konfrontasjonsmodell, der innbyggerne og politikere/interesserepresentanter spilte ulike roller.

Askim:

Samfunnsseminaret i Askim begynte umiddelbart etter et kommunestyremøte. En konsekvens av dette var at det var nesten like mange folkevalgte som øvrige innbyggere til stede. Det var ikke satt sammen noe ekspert- og politikerpanel, slik som på Askøy. I stedet gikk deltakerne umiddelbart sammen i grupper. Folkevalgte og innbyggere arbeidet sammen i gruppene. Opplegget bygget på samarbeid snarere enn konfrontasjon.

Hva koster en innbyggerhøring?

Det er vanskelig å angi de nøyaktige utgiftene ved en innbyggerhøring ettersom kostnadene vil avhenge av en serie valg som kommunen må treffe. Disse valgene dreier seg om omfanget av og innholdet i høringsprosessen. Det som er sikkert, er at det ikke vil være gratis å gjennomføre en innbyggerhøring. Men selv om kommunen må være forberedt på å bruke noen midler på tiltaket, bør det, med opplegget som er skissert i denne veilederen, være mulig å gjennomføre en innbyggerhøring med så lave kostnader at det ikke vil være nødvendig å hente inn ekstern finansiering. Kommunen kan imidlertid ønske å gjennomføre en såpass omfattende prosess at ekstern finansiering er påkrevet.

Ettersom kostnadene ved de forskjellige elementene i innbyggerhøringen vil variere, nøyer vi oss med å liste opp en del punkter som representerer sannsynlige eller mulige utgifter for en kommune som vil gjennomføre en innbyggerhøring:

- Avsatt arbeidstid til prosjektansvarlige
- Utvalg/invitasjon av deltakere
- Informasjonsmateriell til deltakerne
- Honorar til innleid(e) prosessleder(e)
- Honorar til innledere/eksperter
- Godtgjørelse/premiering til høringsdeltakere
- Transport, evt. overnattingsutgifter for deltakere og innledere
- Leie av lokaler
- Diverse utstyr (flipoverark, penner etc.)
- Mat/drikke til deltakere og øvrige tilstedeværende
- Konsulenthjelp til utvalgte deler av prosjektet??

Lokalisering og lokaler

Åstedet for innbyggerhøringen kan være av betydning for å få et vellykket resultat. I denne forbindelse er det to spørsmål som er nødvendige å forholde seg til:

1. Lokalisering

Hvor i kommunen skal innbyggerhøringen gå av stabelen? Tilgjengelighet kan være viktig for deltakere dersom avstandene er lange og/eller kommunikasjonen er dårlig. Lokalisering kan derfor gjøre det vanskelig for noen grupper å møte frem, og en dårlig lokalisering kan gå ut over deltakernes representativitet. Kommunesenteret vil ofte være en god løsning ettersom de fleste uansett er vant til å ta turen dit, men kommunesenteret er ikke nødvendigvis den beste lokaliseringen. Dersom dette er særlig vanskelig tilgjengelig for noen innbyggere, er det hensiktsmessig å legge høringen til et sted som er lettere å nå for flere.

2. Lokaler

Gode lokaler er nødvendig for å få til et vellykket arrangement. Lokalene skal for det første gi gode muligheter for plenumssamlinger. For det andre må det være muligheter til å drive et effektivt gruppearbeid. Det vil si at det må være tilgjengelig grupperom med nødvendige fasiliteter, slik som tavle, stativ for flipover-ark, samt rikelig med skriveredskaper for de enkelte deltakerne. I enkelte tilfeller kan det også være nødvendig med overhead-prosjektor eller videokanon. For det tredje må deltakerne ha muligheter til å ta seg pauser med mat og drikke. De forskjellige typene lokaler kan ikke ligge for langt fra hverandre. Der det er hensiktsmessig å avholde innbyggerhøringen i kommunesenteret, kan kommunehuset/rådhuset fungere godt. Her vil ulike typer lokaler som regel være tilgjengelig innenfor et begrenset område. Samtidig kan det være av symbolsk betydning å arrangere høringen der de folkevalgte skal treffe sine beslutninger. For eksempel kan plenumsdebatter finne sted i kommunestyre- eller formannskapssal. En mulig mot-

forestilling mot å avholde høringen nettopp her, er at de høytidelige og formelle omgivelsene kan legge en demper på diskusjonsviljen, kanskje særlig blant dem som fra før av er lite vant til å ta ordet i forsamlinger.

Varighet

Tid er en viktig faktor for å få til gode diskusjoner. Både trenger deltakerne tid til å sette seg inn i temaet, og mange trenger tid til å bli kjent med hverandre og den, for de fleste, uvante situasjonen. Både borgerjuryer, planleggingsceller og deliberative meningsmålinger har gitt deltakerne mer tid til diskusjon og utspørring enn hva som er vanlig på et lokalt folkemøte. Borgerjuryen har for eksempel vært samlet over 4–5 dager. Det er ikke bare hensynet til konsultasjoner og diskusjoner som er avgjørende for kvaliteten på en høring. Mye debatt og utprøving av argumenter foregår i de uformelle sammenhengene, det vil si i pauser, under måltider og lignende. Høringen bør derfor gi rom for deltakerne til å kunne snakke sammen også utenom de formelle møtene i plenum og i grupper. Det synes å være to avveininger som er viktige i forbindelse med tid:

1. *Hvor mye tid skal settes av til høringen?*

Som sagt er det en fordel at det blir avsatt rikelig med tid til høringen av hensyn til kvaliteten på diskusjonene og deltakernes mulighet til å bli kjent med hverandre. Innenfor en begrenset økonomisk ramme er det imidlertid urealistisk å satse på at deltakerne skal ta seg fri fra arbeid for å være med. Det er også grunn til å tro at flere potensielle deltakere ville falle bort dersom høringsprosessen strakk seg over lengre tid. Hvor mye tid deltakerne er villige til å sette av til høringen, vil imidlertid avhenge av hvilke betingelser de blir tilbudt. Dersom de blir tilbudt et honorar for å delta, vil flere være villige til å sette av mer tid. Men dersom kommunen ikke har anledning til å honorere deltakerne, er det ikke sannsynlig at mange vil prioritere å sette av så mye som tre fulle dager. Realistisk sett, kan det være mulig å gjennomføre høringen over en helg, men kanskje er det mer sannsynlig at folk er villige til å sette av ettermiddags- og kveldstid. Dette bringer oss til det neste spørsmålet; om høringen skal avvikles som én konsentrert samling, eller om den kan spres ut over tid.

2. *Skal høringen avvikles som én sammenhengende samling, eller skal det avvikles flere møter med tid imellom?*

Et gjennomførbart opplegg kunne være at høringsdeltakerne startet opp arbeidet en fredag ettermiddag, fortsatte lørdag og avsluttet søndag. En annen modell er én der høringsprosessen i større grad spres utover i tid slik at innledende gruppediskusjoner finner sted én helg eller en ettermiddag/kveld, mens det øvrige arbeidet blir gjort en uke eller to senere. Argumentene for å arrangere hele prosessen samlet er at det ville føre til større intensitet i diskusjonene, at høringsmedlemmene trenger mindre tid til gjenoppfriskning og at den sosiale kontakten mellom medlemmene blir bedre. Trolig blir også rommet for uformell kontakt mellom høringsdeltakerne større dersom høringen avvikles i løpet av ett samlet tidsrom. Hensynet til fremmøte taler også for en samlet avvikling. Dersom arrangementet spres over flere samlinger, vil sjansene

trolig være større for at høringsdeltakere faller fra underveis. Mye taler med andre ord for en samlet avvikling. Noen fordeler kan det imidlertid også være ved å spre arrangementet på to eller tre tidspunkter. For det første kan det gjøre det lettere for en del innbyggere å sette av tid, særlig fordi man da ikke er avhengig av å benytte helger. Helgene vil for mange være fritid som det er viktig å beskytte, mens det er mindre problematisk å sette av ettermiddags- og kveldstid i ukene. For det andre kan det være en fordel å få litt avstand til diskusjonstemaene for å få bedre tid til å tenke seg om og la spørsmålene modnes. I et slikt perspektiv kan det være fornuftig å lage litt avstand i tid mellom de ulike delene av høringen.²² For mange vil det også være fint å kunne snakke med familie og venner om høringsspørsmålene. Hensynet til at den enkelte skal få reflektere rundt de aktuelle temaene kan derfor tale for at samlingen ikke avvikles på ett tidspunkt. Alt i alt finnes det gode argumenter for begge løsningene. Den enkelte kommune må ta stilling til dette spørsmålet ut fra hva den mener er de viktigste hensynene.

Media og offentligheten

Som vi har vært inne på tidligere, er offentlighet en viktig del av innbyggerhøringen. Til tross for at deltakerne er representative for den bredere befolkningen, er det en forholdsvis liten gruppe. De konklusjonene de kommer frem til kan komme til å få betydning for politikktutforming på det feltet de diskuterer. For at ikke denne gruppen skal bli en lukket og eksklusiv forsamling, trengs det forbindelser til verden utenfor. Offentlighet er derfor en nødvendig komponent i innbyggerhøringen. Selv om resten av kommunens befolkning ikke er fysisk til stede, skal deltakerne ha en opplevelse av å måtte argumentere overfor et publikum. Offentligheten vil bidra til at deltakerne tvinges til å skjerpe begrunnelsene for sine standpunkter.

Men offentlighet kan også ha betydning når det gjelder å skape interesse for høringen innenfor den øvrige befolkningen. Et av formålene med innbyggerhøringen er å spre de diskusjonene som foregår blant høringsdeltakerne ut til den bredere befolkningen. Media, særlig lokale medier, har en viktig rolle å spille i en innbyggerhøring fordi media er den mest effektive formidler av det som foregår på høringen.

For enkelte av deltakerne kan medias tilstedeværelse virke hemmende. En del vil kvie seg for å delta når de vet at deres synspunkter kan bli videreformidlet gjennom media. Noen vil også hevde at medias tilstedeværelse vil favorisere dem som fra før av har deltatt i politisk arbeid eller i frivillige organisasjoner. Men erfaringer fra blant annet den danske deliberative meningsmålingen, der store deler av samlingen ble sendt på fjernsyn, viste at deltakerne raskt glemte kameraene. Kun 14 % av deltakerne oppga i spørre-

²² En av deltakerne på innbyggerhøringen på Askøy ga ved høringens slutt uttrykk for at det hadde vært nyttig med en ukes mellomrom mellom de to samlingene: «...jeg bare tenker på den uken som har gått, (...). Og jeg må bare si at når jeg har vært i Kleppstø, så har sett det kanskje på en litt annen måte. Fra en litt annen vinkel. Og det har jeg syntes har vært litt spennende.»

skjemaet etterpå at TV- og radiodekningen var et forstyrrende element under diskusjonene.²³

Hvem skal lede høringen?

Noen må lede diskusjonene, men kanskje enda viktigere er det at noen loser høringsdeltakere og øvrige medvirkende på høringen gjennom prosessen. Vi har valgt å bruke betegnelsen *prosessleder* fordi denne oppgaven innebærer noe mer enn å lede ordet i en debatt. Prosesslederens innsats er avgjørende for hvor vellykket høringen blir. The Jefferson Center har derfor utviklet et eget treningsprogram for borgerjuryens prosessledere (kalt «moderators»). I denne delen skal vi se på hvilke funksjoner en prosessleder kan ha og hvem som kan egne seg for en slik oppgave.

Til en innbyggerhøring er det behov for flere prosessledere, ettersom mye av aktiviteten foregår i grupper. Likevel kan det være fornuftig å utnevne én person som har et hovedansvar. Denne personen kan være ordstyrer i plenumsdebatter, men han skal også se til at høringsprosessen følger det oppsatte skjemaet. Derfor er det mest hensiktsmessig at oppgaven med å lede gruppedebattene overlates til andre.

Dersom vi retter oppmerksomheten mot kjerneaktiviteten i innbyggerhøringen, det vil si utspørring og debatt, er hovedoppgaven for prosesslederen å legge til rette for en god og inkluderende dialog. Det skal være en god dialog mellom deltakerne og politiker-/ekspertpanelet, og det skal være en god dialog mellom deltakerne. For å få til dette, er det noen faktorer som er sentrale:

1. Å sørge for at de viktigste spørsmålene blir belyst

Dette innebærer at prosessleder må være en *sekundant* for debattantene. Det vil være en fordel om den som er prosessleder på forhånd setter opp et skjema som kan være retningsgivende for debatten. Særlig viktig er denne sekundantfunksjonen dersom deltakerne skal avgi en uttalelse om et tema ved høringens slutt. Da må det avsettes tilstrekkelig til oppsummering av synspunkter, eventuelt votering dersom dette er ønskelig.

2. Å administrere ordskiftet

Dette innebærer at prosessleder holder styr på hvem som har bedt om ordet og sørger for at innleggene holder seg innenfor noen oppsatte tidsrammer. Her er prosessleder primært *ordstyrer*. Men til denne rollen ligger det også et ansvar for å aktivisere alle deltakerne, eller i alle fall så mange som mulig. Formålet med innbyggerhøringen er blant annet å gi en stemme til dem som normalt ikke blir hørt. Dermed har prosesslederen en forpliktelse til å bringe inn i debatten de mer passive deltakerne, samtidig som det av og til er på sin plass å begrense de mest aktive.

Hvilke egenskaper bør prosesslederen ha? For det første er det nødvendig at prosessleder har *en viss sakkunnskap*. En viss kjennskap til det temaet som diskuteres er nødvendig for å kunne gripe inn og få frem motsetninger som ikke kommer til uttrykk.

²³ For en nærmere beskrivelse av den deliberative meningsmålingen i Danmark, se Hansen og Andersen (2004).

Noe sakkunnskap kan også være nyttig å ha for å få debatten i gang igjen dersom den stopper opp eller for å få debatten tilbake på sporet dersom den sporer av.

For det andre er det viktig med *kjennskap til samtalebaserte prosesser*. Prosesskunnskapen er vel så viktig som sakkunnskapen. Møteledererfaring vil derfor være nyttig.

For det tredje er det viktig at prosessleder oppfattes å være *nøytral* av deltakerne. Prosessleder må ikke identifiseres med noen bestemte interesser i den aktuelle saken. Av denne grunnen er det mest hensiktsmessig å hente prosessledere utenfra, det vil si bruke personer som ikke er ansatt i kommunen eller på andre måter kan være involvert i den saken som debatteres.

Prosesslederfunksjonen

Askøy:

Prosesslederfunksjonen på Askøy ble i hovedsak ivaretatt av kommunens prosjektleder, men i tillegg var prosjektleder ved Rokkansenteret ordstyrer for én av gruppene. En ulempe ved å bruke en av kommunens egne ansatte som prosessleder er at kommunen kan bli identifisert med bestemte syn i saken. På denne bakgrunnen er det mer hensiktsmessig å utpeke en ekstern prosessleder.

Askim:

Prosesslederfunksjonen på samfunnsseminaret i Askim ble ivaretatt av tre innleide personer fra firmaet Sølpvilen Prosjektdesign. Alle tre hadde utdannelse som såkalte «kaospiloter» fra Danmark. Deres oppgave var å legge til rette for gode diskusjoner, samt å drive prosessen fremover etter et oppsatt skjema. Løsningen fungerte godt, men for andre kommuner vil det være et kostnadsspørsmål hvorvidt det er mulig å benytte seg av konsulenter som prosessledere.

Høringen

I kapitlet om forarbeid har vi drøftet mange av nøkkelementene i en innbyggerhøring, samt de viktigste valgene som må treffes av den kommunen som arrangerer. I dette kapitlet skal vi se nærmere på selve høringen og avviklingen av den. Innbyggerhøringen kan deles opp i fem faser:

1. Velkomst
 2. Innledninger fra politiker- og ekspertpanel
 3. Utspørring av politiker- og ekspertpanel
 4. Gruppearbeid
 5. Oppsummering av diskusjoner
- Vi skal kort ta for oss hver enkelt av disse fasene.

Velkomst

Velkomsten er mer enn et ritual. Den har to viktige funksjoner. For det første skal den faktisk få folk til å føle seg velkomne. Situasjonen er uvant for de fleste deltakerne. Det er derfor en oppgave for den eller de som åpner høringen å formidle en avslappet atmosfære, slik at deltakerne ikke opplever en barriere mot å involvere seg i debattene. Samtidig skal ikke atmosfæren bli så uformell at innleggene blir useriøse. Dersom stemningen blir for uformell, gir det et signal til deltakerne om at det de er med på ikke har noen videre betydning. Atmosfæren bør på samme tid være uformell og høytidelig, om dette er en mulig kombinasjon.

For det andre er velkomsten en mulighet til å formidle informasjon om hva som skal skje i løpet av den tiden deltakerne er samlet. Informasjonen har en praktisk side: Hva skal skje når – og hvor? Men informasjonen gjelder også innholdet i høringen: Hva skal diskuteres, hva er formålet med diskusjonene og hva skal høringsprosessen munne ut i? Velkomstseansen må videre gi åpning for spørsmål fra deltakerne.

Ordføreren peker seg ut som en opplagt kandidat til å holde en slik velkomsthilsen, men i tillegg kan det være fornuftig å involvere en med mer direkte prosjektansvar i denne delen av høringen.

Innledninger fra politikere, interesserepresentanter og eksperter

Neste punkt på programmet involverer de inviterte politikerne, interessegruppe-representantene og fagpersonene. Før deltakerne slipper til med spørsmål og meningsyttringer, er det naturlig at panelet får gi noen korte innledninger. I denne forbindelsen bør det understrekes overfor innlederne at innledningene må være svært *korte og poengterte*. De bør være korte fordi det primært er innbyggerne som skal snakke. Dersom innlederne er mange, kan denne seansen lett ta mye tid. Innleggene bør derfor begrenses til fem minutter. Innenfor de fem minuttene må innlederne tvinges til å være presise om sitt eget standpunkt i saken. En viktig rolle for dette panelet er å tydeliggjøre for deltakerne de ulike posisjonene i debatten. Det sier seg selv at prosesslederen har en sentral oppgave i denne fasen av høringen. Uten stram ledelse, sprenges tidsskjemaet.

Innledninger fra faglige eksperter vil ikke ha som mål å klargjøre politiske posisjoner. Hensikten med slike innledninger er i stedet å gi deltakerne faglig informasjon om det aktuelle spørsmålet. I tillegg kan slike innlegg bidra til å belyse hvilken status det aktuelle temaet har i kommunale plandokumenter og lignende. I en del tilfeller vil det også være av betydning avklare forholdet mellom det temaet som skal diskuteres på høringen og andre beslektede saker.

Utspørring og plenumsdebatt

Etter at velkomst og innledninger fra paneldeltakerne er unnagjort, er høringsdeltakerne hovedpersonene gjennom resten av høringen. Deres første mulighet til å skaffe seg informasjon og gi uttrykk for sine synspunkter er gjennom utspørringen av politiker- og

ekspertpanelet. Prosesslederen bør sørge for at svarene på spørsmålene ikke er lange, og at de viktigste sidene ved temaet blir berørt. Videre er det vesentlig at utspørringen ikke blir til en ren paneldebatt mellom politikere og interesserepresentanter. De skal primært besvare henvendelser fra deltakerne. Noe debatt mellom paneldeltakerne kan være ønskelig for å få belyst forskjeller og likheter mellom dem, men hovedformålet er å aktivisere deltakerne selv. Når initiativet skal ligge hos deltakerne, er det imidlertid en fare for at aktiviteten fordeler seg skjevt, ikke minst i en tidlig fase av høringen. Når noen deltakere dominerer, bør prosesslederen forsøke å trekke flere med. Dersom aktiviteten blir bred i denne innledende fasen, er sjansene større for at den vil bli det også i de påfølgende fasene.

Gruppearbeid

Gruppearbeidet er kjerneaktiviteten i innbyggerhøringen. Det er under gruppearbeidet at de fleste får sjanse til å delta aktivt og dermed prøve ut sine egne synspunkter mot andre. Til gruppearbeidet utpekes det en egen prosessleder. Prosesslederens viktigste oppgave i denne fasen er å lede møtet på en slik måte at så mange som mulig dras med i diskusjonene. Samtidig er det viktig å begrense personer som eventuelt dominerer og dermed stjeler tid fra andre. Dersom det er en liste med problemstillinger som skal behandles, er det også prosesslederens oppgave å sørge for at gruppen får nok tid til alle spørsmål.

Når det gjelder referater fra gruppemøtene, er det mest hensiktsmessig at gruppen utpeker én referent, eventuelt at denne oppgaven går på omgang mellom gruppedeltakerne etter avtale. Referenten(e) kan ved slutten av møtet raskt gjennomgå de momentene hun eller han har tatt med, slik at de øvrige kan supplere, eventuelt presisere, noen punkter. Prosesslederen tar ansvaret for å samle inn og videreformidle referatet fra den enkelte gruppen.

Dersom det på forhånd er avtalt at det skal votes over de spørsmålene som har vært oppe til debatt, kan voteringen foregå fortløpende, etter hvert som de forskjellige spørsmålene er ferdig debattert, men voteringen kan også foregå samlet ved slutten av gruppearbeidet.

Oppsummering av diskusjoner

Innbyggerhøringen avrundes med en plenumssamling. Referatene fra de enkelte gruppene blir presentert. Hvis det foreligger voteringsresultater fra gruppene, blir disse presentert i plenum til slutt. For øvrig vil presentasjonsformen variere, men ofte vil det ikke være tid til å forberede sofistikerte presentasjoner. En muntlig presentasjon, eventuelt støttet av noen punkter på en tavle, kan fungere godt. Denne presentasjonen gis best av en av gruppemedlemmene. Her er det viktig å få frem både hvilke synspunkter som kom frem under debatten og hvilke begrunnelser som lå bak de ulike synspunktene.

Gruppepresentasjonene ligger så til grunn for den oppsummerende plenumsdiskusjonen. Plenumsdiskusjonen vil i første rekke dreie seg om innholdet i de

diskusjonene som er ført i løpet av høringen. Men det kan også være nyttig i denne fasen å hente inn noen erfaringer fra deltakerne med denne typen prosess. Trolig har flere av deltakerne behov for å si noe om hvordan de har opplevd innbyggerhøringen. Dersom kommunen ønsker en mer systematisk tilbakemelding om hvordan deltakerne har opplevd høringen, kan det deles ut et enkelt evalueringsskjema ved høringens avslutning.

Vi kan også tenke oss en modell der det foregår en samlet votering til slutt, det vil si at votering ikke foregår i gruppene, men i plenumsmøtet ved høringens avslutning. Fordelen med en slik ordning er at deltakerne også kan få høre hvilke momenter som er kommet frem i de andre gruppene før de tar endelig stilling i et spørsmål.

Etterbruken: Hvordan kan kommunen dra nytte av en innbyggerhøring?

Kommunens oppfølging av innbyggerhøringen er helt avgjørende uansett om resultatene fra høringen får form av en tilråding som deltakerne har drøftet seg frem til, om denne tilrådingen fremkommer som resultat av en avstemning, eller om man nøyer seg med å gjengi synspunkter og argumenter. De folkevalgte kan erklære seg enige eller uenige i de rådene som er gitt av en innbyggerhøring. De kan velge å ta eventuelle råd til følge eller de kan velge å ikke gjøre det. Det viktige er at kommunepolitikere forholder seg aktivt til det som er kommet ut av innbyggerhøringen. Å forholde seg aktivt kan bety at man argumenterer intenst mot de synspunktene som er kommet frem i innbyggerhøringen. Men det kan også innebære at lokalpolitikere finner nye argumenter i det som er kommet frem under høringen. I begge disse tilfellene forholder de folkevalgte seg aktivt til resultatene fra høringen. Det er kun problematisk dersom det som er kommet ut av høringen blir ignorert eller tiet i hjel.

Men hvordan kan kommunen rent praktisk gå frem for å ta i bruk resultatene fra høringen? Nedenfor er det fremmet noen forslag. Hvor anvendelige forslagene er, avhenger av formen på de uttalelsene som høringsdeltakerne avgir ved høringens avslutning:

1. *Ta innbyggerhøringens tilråding til følge*

Dette forutsetter at innbyggerhøringen har resultert i én klar tilråding. I så fall kan kommunepolitikere velge å ta rådet til følge og forsøke å omsette det til praktisk politikk.

2. *Legge resultatene ved som et premiss i den videre behandlingen av en sak*

Uavhengig av om sluttproduktet av høringen er en samlet tilråding, er det mulig å legge resultatene fra høringen ved saken i den videre politiske behandlingen.

3. *Behandle resultatene fra innbyggerhøringen i et eget debattmøte eller seminar*

Uansett om innbyggerhøringen har munnet ut i ett klart råd eller om sluttproduktet av høringen er en samling med synspunkter og argumenter, vil kommunen vise at de tar innbyggernes synspunkter på alvor dersom de avholder et seminar eller

debattmøte om resultatene fra høringen. Det er naturlig å invitere høringsdeltakerne til å være med på et slikt møte.

4. *Invitere høringsdeltakerne til å utdype sine synspunkter sammen med de folkevalgte*

En annen måte lokalpolitikerne kan anerkjenne betydningen av innbyggerhøringen på, er å invitere alle eller et utvalg av deltakerne til et møte med de folkevalgte der de får legge frem og utdype sine synspunkter.

5. *Invitere høringsdeltakerne til å overvære viktige kommunale debatter om temaene som ble drøftet på innbyggerhøringen*

Dersom høringsdeltakerne blir invitert til et kommunestyremøte der den endelige behandlingen av høringstemaet skal foregå, er dette et signal om at lokalpolitikerne verdsetter den innsatsen høringsdeltakerne har gjort. Samtidig blir lokalpolitikerne eksponert for høringsdeltakerne, og dette i seg selv legger press på de folkevalgte til å ta hensyn til hva deltakerne har kommet frem til i høringen.

6. *Videreformidle resultater til resten av befolkningen*

Det siste punktet dreier seg om at resultatene fra innbyggerhøringen bør videreformidles til resten av befolkningen i kommunen. Dette er viktig dels fordi kommunens øvrige innbyggere bør få vite hva som skjedde på høringen, men det er også viktig for å skape en bredere interesse for de temaene som høringsdeltakerne diskuterte.

Etterbruk:

Askøy:

Etter innbyggerhøringen på Askøy ble det utarbeidet en rapport med beskrivelse av opplegget og et sammendrag av de momentene som kom frem under debattene. Rapporten er lagt ved den videre behandlingen av saken i kommunen. Kommunen har i etterkant av høringen leid inn konsulenthjelp til å utarbeide skisser for hvordan Kleppstø sentrum kan se ut i fremtiden. Konsulentfirmaet har benyttet rapporten fra innbyggerhøringen som et grunnlagsdokument for utarbeidelsen av skisser. Når sentrumsplanen for Kleppstø skal opp til endelig behandling, er høringsdeltakerne forespeilet at de vil bli invitert til kommunestyremøtet.

Askim:

Plakater med scenarier for et fremtidig Askim ble samlet inn og avfotografert ved slutten av samfunnsseminaret. Ved å lage slike «coverstories», ble gruppemedlemmene tvunget til å prioritere mellom forslag som de hadde diskutert tidligere. Scenariene, som ble utarbeidet av innbyggere og politikere i fellesskap, skal være ett blant flere bidrag til en bred offentlig debatt om retningsvalg for Askim kommune. Samfunnsseminaret inngår i et bredere opplegg der målet er å utarbeide en bred «visjonsplan» for kommunen. Ved siden av samfunnsseminaret avholdes en serie temamøter, der representanter for interessegrupper, bruker-representanter og politikere skal delta. Et konkret planforslag skal legges ut til offentlig ettersyn, slik at innbyggere og organisasjoner får anledning til å påvirke det endelige innholdet.

Avslutning: Innbyggerhøringer og det representative demokratiet

Vi har tidligere påpekt at det er det representative demokratiet som er rammen for innbyggerhøringen. Kan så innbyggerhøringen bidra til å forbedre det representative demokratiet? Når det snakkes om problemer for folkestyret, er det som regel sider ved det representative demokratiet man har i tankene. Maktutredningens sluttrapport²⁴ slår for eksempel fast at folkestyret forvitres, og da er det med klar referanse til det representative demokratiet og de institusjonene som er sentrale i denne demokrati-formen. Bekymringen gjelder valgdeltakelse og rekruttering til offentlige tillitsverv. Men særlig er det de politiske partienes svekkelse som gir grunn til uro. Bildet av situasjonen for de politiske partiene må imidlertid nyanseres.

På flere måter er partiene sterkere enn tidligere. De har en forholdsvis sikker finansiering gjennom de offentlige overføringene. Dermed har de også blitt profesjonelle organisasjoner, med langt flere ansatte medarbeidere. Og ser vi på lokalnivået, stiller partiene lister til kommunevalg i stadig flere kommuner. Hvordan kan vi da si at partiene er svekket?

Kanskje nettopp på grunn av profesjonaliseringen har partiene blitt mindre avhengige av medlemmene. Partiene er ikke lenger redskap for massemobilisering. De er blitt velgerorienterte og i mindre grad medlemsorienterte. Det virker ikke som om de partiene vi har i dag er i stand til å gå i bresjen for folkebevegelser. I det hele tatt synes det som om det skapes lite politikk i partiene. I stedet søker partibyråkratene etter sakene som de tror velgerne er opptatt av. Men når partiene i mindre grad er avhengige av medlemmene for å utvikle politikk, skapes det avstand mellom de innbyggerne og det politiske systemet. En av partienes viktigste oppgaver er å formidle mellom medborgerne og de politiske institusjonene. Denne rollen sliter partiene med å fylle i dag.

Kanskje er det ikke noe stort problem. Selv om det representative demokratiet er svekket, finnes det andre kanaler for å øve innflytelse over politikken. På mange områder viser det seg at innbyggerne i dag er mer aktive enn tidligere. Demokratiet leder ikke av noen allmenn deltakelseskrise.²⁵ Kanskje er det også mulig med ny teknologi å øke innslaget av direkte deltakelsesformer.

Men representasjon kan være en kvalitet i seg selv. For det første innebærer representativt demokrati at noen, som er valgt av innbyggerne, må få med seg disse innbyggerne for å skape politiske løsninger. Derfor må de argumentere for gode løsningsforslag foran et publikum, og dette publikummet er de samme velgerne som skal stemme ved neste valg. Noen utvalgte personer får gjennom valg ansvar for å

²⁴ Østerud, Engelstad og Selle (2003).

²⁵ Bjørklund og Saglie viser at deltakelsen på enkelte områder er «rekordhøy», mens den på andre områder er «rekordlav» (Bjørklund og Saglie 2000).

formulere de argumentene som skal skape oppslutning om en politikk. For det andre gjør det noe med folk når de blir valgt til å representere andre. Da blir de nødt til å ta inn over seg flere interesser og erfaringer enn sine egne. På denne måten kan representativt demokrati gi bedre fellesskapsløsninger enn direkte demokrati. For det tredje betyr representasjon at ansvar kan lokaliseres. Gjennom valg kan noen stilles til ansvar for det som er gått galt.

Men for at det representative demokratiet skal fungere, trengs det sterke koblinger mellom velgerne og de valgte. De som er valgt kan ikke få arbeide i fred. De skal være under konstant overvåkning av sine oppdragsgivere, innbyggerne. Valg hvert fjerde år blir et for svakt redskap for å holde de folkevalgte ansvarlige. Tradisjonelt har partiene tatt hånd om denne koblingen, men mye tyder altså på at partienes formidlingsfunksjon er svekket.

En hovedidé bak innbyggerhøringen er at den skal fungere innenfor rammen av det representative demokratiet. Når en kommune ønsker å gjennomføre en innbyggerhøring, vil det være et klart signal om at de vil skape en arena med direkte kontakt mellom innbyggere og folkevalgte. Her vil politikerne bli eksponert for innbyggerne, og de må argumentere direkte overfor et utvalg av velgerne. Samtidig vil innbyggerne få tid til selv å formulere sine egne standpunkter og få et grunnlag for å være kritiske til det politikerne sier. Innbyggerhøringen vil på denne måten være et bidrag til å gjenopprette forbindelsen mellom velgerne og de valgte – utenom valgene. Dessuten er innbyggerhøringen en måte å ta lokalbefolkningen i bruk. Innbyggerne har viktige kunnskaper og erfaringer. Innbyggerhøringen er en teknikk for å ta disse ressursene i bruk.

Litteratur

- Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland (1998) *Teorier om samfunnsplanlegging: Kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000) *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*, Rapport 12:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Crosby, Ned (1995) «Citizen's Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions», i Renn, Ortwin, Thomas Webler og Peter Weidemann (red.): *Fairness and Competition. Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Press.
- Dienel, Peter C. (1997) *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. (4. durchgesehene Auflage. Mit Statusreport '97). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dienel, Peter C. (1999) «Planning Cells: The German Experience», i Khan, Usman (red.): *Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue*. London: UCL Press.
- Dienel, Peter C. og Ortwin Renn (1995) «Planning Cells: A Gate to 'Fractal' Mediation», i Renn, Ortwin, Thomas Webler og Peter Weidemann (red.): *Fairness and Competition. Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Press.
- Eriksen, Erik Oddvar (1995) «Introduksjon til en deliberativ politikkmodell», i Eriksen, Erik Oddvar (red.): *Deliberativ Politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: TANO.
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (2004) «Deliberasjon og demokrati», i Midgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fishkin, James S. (1995) *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press. *ägning av hvad som har gjorts*. Göteborg: CEFOS, Göteborgs Universitet.
- Gilljam, Mikael, Ola Jodal og Oskar Cliffordson (2003) *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 1: En kartläggning av hvad som har gjorts*. Göteborg: CEFOS, Göteborgs Universitet.
- Hansen, Kasper M. og Vibeke Normann Andersen (2004): «Deliberative Democracy and the Deliberative Poll on the Euro», *Scandinavian Political Studies*, 27 (3).
- Hansen, Tore (1973): «Planleggere, myndigheter og lokalbefolkning», *Tidskrift for Samfunnsforskning*, 14: 207–230.
- Hellevik, Ottar (1999) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (6. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004) *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, NIBR-notat 2004:124. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- NOU 2005:6: *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Offerdal, Audun (1992) *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Rasch, Bjørn Erik (2004) «Valg og demokrati», i Midgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skivenes, Marit og Erik Oddvar Eriksen (2000) *Nye deltagelsesformer og demokratisk medvirkning*, LOS-rapport R0010. Bergen: LOS-senteret.
- Smith, Graham og Corinne Wales (2000) «Citizen's Juries and Deliberative Democracy», *Political Studies*, 48.
- Stewart, John, Elizabeth Kendall og Anne Coote (1994) *Citizen's Juries*. London: Institute for Public Policy Research (IPPR).
- Strøm, Kåre (2004) «Regjeringsansvarlighet og demokrati», i Midgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Teorell, Jan (2001) *Kan folkeviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*. SNS författningsprojekt. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (<http://www.const.sns.se/rapporter/teorellvilja.pdf>)

- The Jefferson Center (2004) *Citizen's Jury Handbook, Updated and Revised 2004*, www.jefferson-center.org
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aardal, Bernt (2002) «Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt», i Aardal, Bernt (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aars, Jacob (2000) *Få folket i tale! Utrivede folkehøringer som hjelpemiddel til å styrke demokratiet i kommunene*. En idehåndbok i serien fra KS om lokaldemokrati. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aars, Jacob og Audun Offerdal (2000) «Deltakelse og aktivisering i lokalpolitikken», i Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. KS' FoU-satsing Demokrati, deltakelse og styring. Oslo: Kommuneforlaget.

ROKKANSENTERET • NYGÅRDSGATEN 5 • 5015 BERGEN
TLF. 55 58 97 10 / FAX 55 58 97 11 • E-POST: POST@ROKKAN.UIB.NO • WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO

www.mastertrykk.no