



Hvordan gjennomføre borgerpanel

Sveinung Arnesen (red.)

Henrik Litlere Bentsen

Pål Bjørseth

Anne Lise Fimreite (red.)

Arild Ohren

Jon Kåre Skiple

Jacob Aars



Innholdsfortegnelse

1 Om rapporten	5
2 FORORD	6
3 DEL I: BORGERPANELER – HVA OG HVORFOR?	8
3.0.1 Demokratiske innovasjoner	9
3.0.2 Nærmere om borgerpaneler	10
3.0.3 Borgerpanelenes opprinnelse og utvikling	12
3.0.4 Deliberativ prosess	15
3.0.5 Ulike typer borgerpaneler	19
4 DEL II: PRAKTISK GJENNOMFØRING AV BORGERPANEL	24
4.1 Tre eksempler	25
4.1.1 Byborgerpanelet	25
4.1.2 Deliberativ meningsmåling i Bergen 2021	25
4.1.3 Deliberativ meningsmåling i Norge 2022	26
4.2 Valg av sakstyper	27
4.2.1 Prinsipp og refleksjon	27
4.2.2 Våre erfaringer	29
4.3 Fysisk eller digitalt?	32
4.3.1 Prinsipper/mål som veileder valgene	32
4.3.2 Våre erfaringer	35
4.4 Rekruttering	37
4.4.1 Hvorfor er rekruttering av deltakere viktig	37
4.4.2 Viktige steg og valg i rekrutteringsprosessen	38
4.4.3 En empirisk studie om hvordan man kan øke deltakelse og legitimitet	42
4.4.4 Våre erfaringer	43
4.5 Informasjon til deltakerne	47
4.5.1 Veivalg og avveininger	47
4.5.2 Våre erfaringer	47
4.6 Gjennomføring av panel	48
4.6.1 Prinsipper og refleksjoner	48
4.6.2 Våre erfaringer	48
4.7 Hvordan måle resultater	49

4.7.1	Prinsipper/mål som veileder valgene	49
4.7.2	Våre erfaringer	49
4.8	Oppfølging etter arrangement	50
4.8.1	Antakelser og refleksjoner	50
4.8.2	Våre erfaringer	50
5	DEL III: ANDRE ERFARINGER	51
5.1	Borgerpanel sett fra kommuneadministrasjonen	52
5.2	Erfaringer fra andre norske kommuner	53
5.2.1	Borgerpanelene i Trondheim, Oslo, og Stavanger	53
6	Om forfatterne	55
7	References	55

Tabelliste

1	Klassifikasjon av deltakelsestiltak/-kanaler	10
2	Typer av borgerpanel	14
3	Kjerneelementer i deliberasjon	16
4	Inviterte og deltakende i Byborgerpanelet 2018	44
5	Forslag som ble diskutert i den deliberative meningsmålingen i Bergen 2021 .	47
6	Dagsplan for deliberativ meningsmåling i Bergen 2021	48
7	Eksperimentelt design for deliberativ meningsmåling i Norge 2022	49
8	Borgerpanel i Norge	53

Figurliste

1	QR-kode til rapport i vitenarkivet	5
2	Familier av demokratiske innovasjoner	9
3	Tidslinje over viktige borgerpanel	12
4	Hvordan måle resultater	49
5	Ordsky fra gruppediskusjon om bilfrie soner	50
6	Medvirkningsprosess	54
7	Mulig struktur for borgerpaneler på Røros	54

1 Om rapporten

Prosjekttittel: Demokratisk innovasjon i praksis – Forskning på medvirkning og legitimitet i kommunale beslutningsprosesser

Institusjon: NORCE Helse og samfunn

Oppdragsgiver(e): Norges forskningsråd (prosjektnummer 295892)

Gradering: Åpen

Rapportnr.: 38-2022

ISBN: 978-82-8408-254-7

Antall sider:

Publiseringsmnd.: November, 2022

Denne versjonen: 02. november, 2022

Url: <https://hdl.handle.net/11250/3028610>



Figur 1: QR-kode til rapport i vitenarkivet

2 FORORD

Sveinung Arnesen og Anne Lise Fimreite

I en tid hvor demokratiet settes på prøve også i etablerte vestlige demokratier, er viktigheten av å utvikle demokratiske prosesser kanskje viktigere enn noensinne (Dahlberg, Linde, and Holmberg 2015). Internasjonalt ser vi lav, og ofte synkende, tillit til grunnleggende demokratiske institusjoner som politiske partier og regjeringer (Dalton 2004). Samtidig eksisterer det store forskjeller mellom innbyggerne med tanke på hvem som involverer seg i politikk. Denne politiske ulikheten sammenfaller ofte med andre typer ulikhet i samfunnet, som økonomi, helse og utdanning. Den politiske ulikheten gir seg utslag i blant annet lavere valgdeltakelse og engasjement i politiske partier – både nasjonalt og lokalt.

Norge er generelt et land med høy tillit og høy politisk deltakelse, men også i vårt land finnes det tydelige tegn på lignende mønstre. En lokaldemokratirapport fra Bergen som analyserte valgdeltakelsen til alle kommunens innbyggere med stemmerett i 2015-valget, fant store forskjeller basert på sosiale bakgrunnsvariabler som alder, utdanning og kjønn (Fimreite 2018): Valgdeltakelsen blant unge menn uten høyere utdanning var ned mot 30 prosent, som er halvparten så lav som den samlede valgdeltakelsen dette året. Også geografisk var det store forskjeller. I Vadmyra var valgdeltakelsen på 51 prosent, mens på Bønes var den på 72 prosent. De samme forskjellene så vi også i 2019-valget, men da var valgdeltakelsen generelt noe høyere. Valgkretsen med høyest deltakelse var den samme i begge valgene: Bønes med 77 prosent. Ved 2019-valget var det imidlertid valgkretsen Ny-Kronborg som hadde lavest deltakelse, med 57 prosent.

Det er ofte ressurssterke grupper i samfunnet som benytter seg av mulighetene til å påvirke politiske prosesser. Dette er et gode. Utfordringen ligger i å øke engasjementet også blant innbyggerne som vanligvis ikke er politisk aktive. Det er viktig å sikre politisk deltakelse blant de mindre engasjerte for å sikre at alle stemmer blir hørt. Hvis undergrupper i samfunnet føler seg avskåret fra det politiske systemet, utgjør det ikke bare et problem for hver enkelt, men også for samfunnet som helhet. Hvis politisk fremmedgjorte innbyggere opplever at systemet ikke er laget for dem, kan de ende opp med å søke alternative, ikke-demokratiske løsninger for å få gjennomslag for sine interesser. Derfor er det viktig å øke deltakelsen blant alle innbyggere, hvor vanskelig det enn er. Dette er ikke noe som kan gjøres i en håndvending, men noe som krever kontinuerlig oppmerksomhet.

Når borgerpaneler brukes riktig, har de potensial til å lede til bedre beslutninger. Videre kan de styrke innbyggernes oppfatning om at den demokratiske prosessen er rettferdig og tar hensyn til innbyggernes synspunkter, som i sin tur regnes som en avgjørende bestanddel av et robust og legitimt demokrati (Marien and Werner 2019).

Med denne håndboken ønsker vi å øke oppmerksomheten om borgerpaneler og være til inspirasjon for lesere som vurderer å gjennomføre et borgerpanel selv. Den er også sluttproduktet til forskningsprosjektet «Demokratisk innovasjon i praksis: Forskning på medvirkning og legitimitet i kommunale beslutningsprosesser (DEMOVATE)». Prosjektet har blitt ledet av Bergen kommune, mens forskningsinstituttet NORCE har hatt den faglige ledelsen. Håndboken baserer seg på erfaringer gjort i DEMOVATE og i forskningsaktiviteter knyttet til demokratisk innovasjon ved Universitetet i Bergen, Stanford University og NORCE. Håndbokens målgruppe er alle som er interessert i det norske demokratiet. Vi håper den kan komme til nytte for politikere, byråkrater, personer som engasjerer seg i sivilsamfunnet, og

alle andre som er nysgjerrige på borgerpaneler, og som kanskje går med tanker om å sette i stand et selv.

Boken er strukturert i tre deler. Den første delen tar et overordnet blick på borgerpaneler, hva som definerer dem, og hvordan de blir brukt inn i den demokratiske beslutningsprosessen. Den andre delen løfter frem praktiske problemstillinger man må ta hensyn til under planlegging av borgerpaneler. Rådene baserer seg på tre borgerpaneler som artikkelforfatterne selv har gjennomført. Den tredje og siste delen bringer inn flere erfaringer fra andre kommuner. Vi får også innblikk i hvordan borgerpaneler og medvirkning generelt oppfattes av en ansatt i kommuneadministrasjonen.

3 DEL I: BORGERPANELER – HVA OG HVORFOR?

Jacob Aars og Arild Ohren



Det norske demokratiet, inkludert lokaldemokratiet, er i hovedsak et indirekte demokrati, der innbyggerne øver innflytelse over politikken gjennom valgte representanter. De folkevalgte utgjør en elite i dobbel forstand – ikke bare er de en politisk elite siden de alltid utgjør et mindretall av befolkningen, de er også en sosial elite fordi de folkevalgte ikke utgjør et tverrsnitt av befolkningen med hensyn til sosiale og demografiske bakgrunnstrekk. Høyt utdannede middelaldrende menn har tradisjonelt vært overrepresentert blant de folkevalgte sammenlignet med den øvrige befolkningen. De valgte er ikke et speilbilde av velgerne, og demokratiet har derfor et representativitetsproblem. I tillegg vil de deltakelseskanalene som eksisterer, for eksempel valgkanalen, ofte gi begrensede muligheter for meningsutveksling og diskusjon blant deltakerne. Det å avgi stemme ved valg er utvilsomt en form for meningsytring, men selve ytringen er begrenset, og det stilles heller ikke noe krav til velgerne om å begrunne det valget de tar. Vi kan derfor si at demokratiet også har et deliberasjonsproblem i den betydningen at mange deltakelseskanaler gir lite rom for overveielse og meningsutveksling.

Både kommunale og statlige myndigheter har forsøkt å gjennomføre tiltak for å bøte på disse svakhetene ved demokratiet. I tillegg til bred og representativ deltakelse er det et formål med mange av disse tiltakene at deltakerne skal ha anledning til å fordype seg i en sak ved at de kan samtale og tenke seg om før de tar endelig stilling. Målet er med andre ord å forene et kvantitativt og et kvalitativt krav til demokratisk deltakelse. Samlebetegnelser for slike myndighetsinitierte tiltak er demokratipolitikk, demokratisk fornyelse eller demokratisk innovasjon. I denne håndboken retter vi oppmerksomheten mot én kategori av slike tiltak, det vi har kalt borgerpaneler.

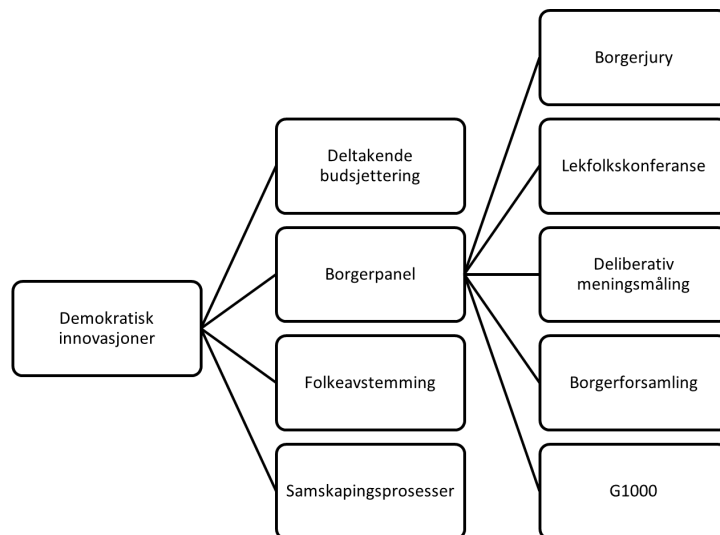
Offentlige myndigheters tiltak for å trekke innbyggerne med i politiske prosesser utenom valg bidrar ikke alltid til å jevne ut den skjeve sosiale fordelingen i deltakelsen. Et eksempel på dette er folkemøter som kommunene inviterer til, der deltakerne som regel ikke gjenspeiler befolkningen når det gjelder utdanning eller alder. Utvelgelse av deltakere til slike møter foregår

i form av selvutvelgelse, det vil si at folk bestemmer selv om de vil komme eller ikke. Det er gjerne «gjengangere» som møter opp. Et folkemøte representerer en ekstra deltakelseskanal for dem som allerede er aktive. En utfordring for initiativtakerne er derfor å gi en stemme til de innbyggerne som sjelden eller aldri deltar i politikken. I de tilfellene der deltakelsen er tilnærmet representativ for befolkningen, slik som i en brukerundersøkelse, får deltakerne lite eller ingen plass til å tenke grundig gjennom de svarene de gir, eller å drøfte disse med andre.

I dette kapitlet skal vi først gjøre rede for begrepet «demokratisk innovasjon» og hvilke kategorier av ordninger dette omfatter. Dernest skal vi gå nærmere inn på ordninger som sikter mot å kombinere de to hensynene vi har nevnt innledningsvis, representativitet og deliberasjon.

3.0.1 Demokratiske innovasjoner

Når vi snakker om deliberative meningsmålinger, borgerpaneler og så videre, så refererer vi gjerne til demokratiske innovasjoner. Alt dette kan være veldig forvirrende. Så la oss bare kort og godt rydde litt opp i disse begrepene.



Figur 2: Familier av demokratiske innovasjoner

Det første begrepet vi har her, er «demokratiske innovasjoner». Dette er da et vanlig begrep som ikke bare brukes innenfor fagfeltet, men også i praksis. Begrepet kommer fra Graham Smiths bok fra 2009, kalt *Democratic Innovations*. For å gjøre det klart da hva vi snakker om, bruker man Graham Smiths definisjon på hva en demokratisk innovasjon faktisk er. Han skriver at demokratiske innovasjoner er institusjoner som er spesielt designet for å øke og/eller forbedre deltakelse i politiske prosesser (Smith 2009). Dette har blitt utdypet av Elstub og Escobar. De skriver at demokratiske innovasjoner er prosesser eller institusjoner som er utviklet for å omforme og utdype innbyggernes rolle i styringsprosesser, ved å øke mulighetene for deltakelse, deliberasjon og innflytelse (Escobar and Elstub 2019). I bunn og grunn er demokratisk innovasjon en paraplybetegnelse for mange forskjellige metoder og prosesser, som alle har det til felles at de prøver å lage nye kanaler der folk kan påvirke beslutningsprosesser. I all hovedsak vil disse teknikkene være myndighetsinitierte. Som man ser i figur 1, har man da mange forskjellige familier av demokratiske innovasjoner. Dette kan for eksempel

være deltakende budsjettering, folkeavstemninger og innbyggerinitiativ, og så videre. Disse familiene har forskjellige fokus og forskjellige teoretiske utgangspunkter, og de er også designet for å løse forskjellige typer problemer. En av disse familiene er det vi kaller deliberative borgerpaneler. Heretter kaller vi dette borgerpaneler.

3.0.2 Nærmere om borgerpaneler

De forskjellige formene for borgerpaneler bygger alle på en idé om at hensynet til representativitet bør kombineres med hensynet til deliberasjon. Sagt på en annen måte søker borgerpaneler på ulikt vis å forene hensynet til bredde og dybde i deltakelsen. Deltakelsesordningene sikter mot å inkludere et bredt og representativt utvalg av befolkningen, dermed også innbyggere som vanligvis ikke er politisk aktive. Men det er lett å tenke seg hvordan de to hensynene, representativitet og deliberasjon, vil kunne komme i konflikt med hverandre. Øker man antallet deltakere, vil det bli færre muligheter for den enkelte til å delta aktivt i debatt og rådslagning. De to hensynene kan utgjøre avveininger ved at mer av det ene hensynet lett vil gå på bekostning av det andre. Ulike kombinasjoner av disse to dimensjonene ved deltakelse er vist i skjemaet nedenfor, med eksempler på deltakelsesordninger/-kanaler i hver av kategoriene.

Tabell 1: Klassifikasjon av deltakelsestiltak/-kanaler

Samtale	Representativitet	Deltakelsestiltak
Nei	Nei	Folkemøte/høring uten mulighet for diskusjon
		Undersøkelse med skjevt utvalg
	Ja	Brukerundersøkelse
		Valg
Ja	Nei	Folkemøte
		Høring
		Kommunestyre
		Charrette
		Deltakende budsjettering
	Ja	Borgerpanel
		Deliberativ meningsmåling

Skjemaet viser at forholdet mellom det kvantitative og det kvalitative kravet til deltakelse kan være motsetningsfylt. Deltakelseskanaler som er åpne for et bredt tilfang av deltakere, for eksempel valg, vil normalt ikke gi mye rom for refleksjon eller meningsbrytning. Motsatt vil deltakelseskanaler der deltakerne får god anledning til å snakke sammen og tenke seg om, for eksempel høringer eller folkemøter, vanligvis ikke omfatte et bredt antall deltakere.

Det første utfallet i tabellen viser en situasjon der det ikke gis anledning til deliberasjon, samtidig som deltakerne ikke er representative for befolkningen. Eksempler her er folkemøter uten mulighet for utspørring, samtale eller diskusjon og undersøkelser der deltakerne ikke er representative for populasjonen. Den andre kategorien dekker et utfall der deltakerne utgjør

et tverrsnitt av befolkningen, men har liten anledning til å drøfte de aktuelle sakene med de andre deltakerne. Bruker- eller opinionsundersøkelser er det klareste eksemplet. Under en viss tvil har vi plassert valgdeltakelse innenfor denne kategorien, men det kan argumenteres for at valg ofte innebærer en hel del debatt om de sakene som er på dagsorden, gjennom valgkampen. Samtidig kan det innvendes at de som deltar i valg, heller ikke utgjør et speilbilde av befolkningen. Blant hjemmesitterne er det betydelig flere unge og lavt utdannede enn blant de som avlegger stemme. Likevel er valgdeltakelsen jevnere sosialt fordelt enn andre, mer krevende deltakelsesformer. I den tredje kategorien finner vi deltakelsesordninger som gir rom for samtale og overveielse, men der deltakerne ikke er representative for innbyggerne. Debatt og meningsutveksling er en sentral ingrediens i et kommunestyre eller andre folkevalgte forsamlinger, selv om man kan stille spørsmål ved hvor ofte enkelte representanter skifter mening som følge av et innlegg i et kommunestyre eller i stortingssalen. Når det gjelder sammensetningen av de folkevalgte, kan vi si at kjønnsprofilen over tid har blitt likere kjønns sammensetningen i befolkningen, men de folkevalgte utgjør stadig en utdanningselite sammenlignet med velgerne. I siste kategori finner vi de deltakelsesordningene som i størst grad kombinerer bredde og dybde, det vil si representativitet og samtale. Som tidligere nevnt bruker vi samlebetegnelsen «borgerpanel» om denne typen demokratiordning. Terminologien er imidlertid noe springende i litteraturen. Her refererer begrepet borgerpanel ofte til en mindre gruppe av deltakere som sitter samlet i et antall dager, og som blir bedt om å levere noen anbefalinger om et gitt politisk spørsmål. Anbefalingene gis gjerne i form av en rapport. Et annet begrep som ofte har vært brukt om denne typen ordning, er borgerjury, der man kan se for seg at deltakerne avsier en dom i et utvalgt policyspørsmål. I denne boken omfatter borgerpanelbegrepet både ordninger med færre (men tilfeldig valgte) deltakere og ordninger der man tar sikte på at utvalget av deltakere skal være statistisk representativt for populasjonen.

Knytter vi spørsmålet om deltakelsesordninger til kommunene og lokaldemokratiet, er det en sentral idé at lokalbefolkningen representerer en ressurs i lokalpolitiske beslutningsprosesser. Innbyggerne er forvaltere av kunnskap som kommunen kan dra nytte av. De kjenner de lokale forholdene og virkningene av lokal politikk og tjenesteyting. 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 på å utforme. Det å gjennomføre tiltak med representative befolkningsutvalg er i dette perspektivet å ta innbyggernes ressurser i bruk. Lekmannskompetanse kan være et stikkord for denne typen demokratiinitiativ. Det er ikke nødvendig med en formell utdanning for å få denne kompetansen. En slik kompetanse utvikles gjennom erfaringer, og slike erfaringer kan være spesifikke for ulike sosiale grupper. Når antallet folkevalgte blir færre og avstanden mellom velgere og valgte blir større, blir det desto viktigere, om enn muligens vanskeligere, å utnytte lekmannskompetansen.

En mulig tolkning av idealet om lekmannskompetanse kan være at det ikke holder å avdekke overfladiske holdninger hos befolkningen. Lekmannsskjønnet utvikles nettopp i nærkontakt med andre innbyggere og i tilknytning til saker der innbyggerne gjerne har en interesse eller er berørt.

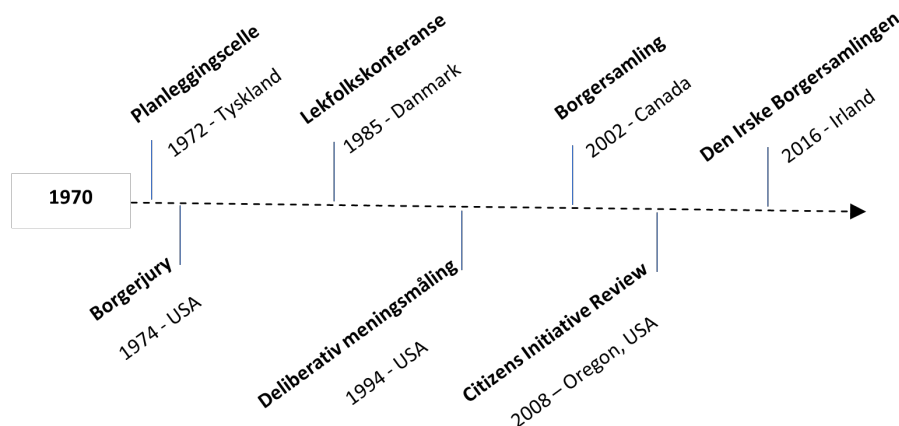
Resultatet av representative deltakelsesprosesser kan betraktes som en kvalifisert meningsytring. Deltakernes stillingtagen er basert på argumenter og begrunnelser som andre kunne ha kommet frem til dersom de hadde hatt samme mulighet til å lære om og diskutere et saksfelt. Dermed vil en uttalelse fra en representativt sammensatt forsamling

ha større legitimitet enn holdninger som kommer frem under for eksempel et ordinært folkemøte.

I tillegg til målet om å trekke et mer representativt utvalg av innbyggere inn i politiske beslutningsprosesser kan et formål med slike teknikker være å gi et bedre og bredere grunnlag for å stille de folkevalgte til ansvar for politikken de fører. Politikere må argumentere foran et utvalg av innbyggere. De stilles til ansvar der og da. Videre vil deltakelse på en innbyggerhøring kunne øke medborgernes kompetanse som demokratiske kontrollører også ved senere anledninger. I de tilfellene der deliberative prosesser formidles videre til den bredere offentligheten, er det mulig at deltakelsen blant de utvalgte kan skape et engasjement hos innbyggere som ikke deltar på samlingen selv. Når kommunen arrangerer et borgerpanel, kan vi videre tenke oss at oppmerksomheten rundt lokale politiske saker øker. Ved å bidra til offentlig debatt lokalt kan representative deltakelsesordninger rette oppmerksomheten mot lokale stridsspørsmål og kanskje trenge de nasjonale sakene i bakgrunnen for en periode. Dette er en viktig forutsetning for at kommunepolitikere skal kunne holdes til ansvar for lokal politikk, og for at kommunevalg ikke blir rene avspeilinger av nasjonale valg.

3.0.3 Borgerpanelenes opprinnelse og utvikling

Den moderne historien om forsøk med borgerpaneler i vesten startet på 1970-tallet i USA og Tyskland. I USA utviklet Ned Crosby det han kalte «Citizens' Jury»-modellen (borgerjury), og i Tyskland utviklet Peter Dienel det han kalte «Planning Cell»-modellen (planleggingscelle/-nettverk). Fra disse tidlige eksperimentene kan vi spore noen andre viktige utviklinger: I 1985 utviklet det danske teknologirådet «Consensus Conference»-modellen (lekfolkskonferanse), på 1990-tallet utviklet James Fishkins «Deliberative Poll»-modellen (deliberativ høring/meningsmåling), i 2003–2004 ble Citizens Assembly (borgersamling) i British Columbia etablert, i 2008 ble Oregon Citizens Initiative etablert, og kanskje aller mest kjent: i 2016 ble borgersamlingen i Irland etablert. Disse kan ses på tidslinjen nedenfor.



Figur 3: Tidslinje over viktige borgerpanel

I den senere tid har bruken av borgerpaneler økt betraktelig. OECDs rapport «den deliberative bølgen» slår fast at bruken i OECD-landene spesielt har økt etter 2010 (OECD 2020). Dette kan ses i sammenheng med den økende interessen rundt demokratiske innovasjoner generelt, som ofte blir sett på som et mulig demokratisk hjelpemiddel for å løse problemene som vi vil

stå ovenfor. Kort sagt, det vi ser er at flere demokratier er under press, og at de nåværende demokratiske systemene har noen mangler som gjør at de kanskje ikke er så godt egnet til å løse disse utfordringene. Demokratiske innovasjoner og borgerpaneler har derfor blitt sett på som et av flere demokratiske hjelpemidler som man kan ha i verktøykassen for å styrke våre demokratiske systemer.

Historisk sett har det vært delte meninger om hvilke modeller som kan passe inn i familien som vi kaller borgerpanel. Selv om det tidligere var noe uenighet rundt definisjonen, har det nå blitt en sterk enighet både i fagfeltet og i praksis om hva et borgerpanel er. Feltet har landet på en definisjon som inkluderer typer som Citizens' Juries (borgerpanel/borgerjury), Planning Cell (planleggingscelle), Consensus Conference (lekfolkskonferanse), Citizens' Assembly (borgerforsamling) samt Deliberative Polls (deliberative meningsmålinger). Dette er den mest aksepterte definisjonen på et borgerpanel (Curato et al. 2021; Escobar and Elstub 2017; David M. Farrell et al. 2019; Lacelle-Webster and Warren 2021). Basert på dette har vi lagd tabell 2 med de forskjellige modellene som faller inn under denne definisjonen.

Tabell 2: Typer av borgerpanel

Type	Originalnavn	Opprinnelse	Deltakerantall	Tid	Resultat
Borgerjury	Citizen Jury/ Reference Panels/ Citizen panels	Ned Crosby, USA, 1971	12 - 36(50)	2 - 5 dager	Anbefalinger i form av en borgerrapport
Plannleggingscelle/Planleggingsnettverk	Planning Cell	Peter Dienel, Tyskland, 1970-tallet	25 i hver celle, men flere celler. Totalt 100 - 500	2 -7 dager	Spørreundersøkelser og en kollektiv rapport fra alle cellene
Lekfolkskonferanser	Consensus Conference	Teknologirådet - The Danish Board of Technology, Danmark, 1987	10 - 25	3 - 8 dager	Anbefalinger i form av en borgerrapport
Borgerforsamling/ Borgersamling	Citizen Assembly	Gordon Gibson, Canada 2002	(50) 99 - 150	Over flere helger	Detaljerte anbefalinger
Borgerhøring/Deliberativ meningsmåling	Deliberative Poll	James Fishkin, USA, 1994	100 (130) - 500	En helg	En spørreundersøkelse etter prosessen
G1000	G1000	27 underskrivere, Belgia, 2011	1000	1 dag	Avstemming på diverse forslag

¹ Basert på Escobar og Elstub (2017), Farrell og Stone (2019), Smith og Setälä (2018).

Som man kan se ut fra tabellen, varierer typene som faller inn under definisjonen av borgerpanel, i størrelse, tid og hva som blir resultatet. De har derimot følgende klare fellestrekk:

et borgerpanel består av uavhengige og fasiliterte gruppediskusjoner mellom en (nær) tilfeldig trukket ut gruppe mennesker som tar imot informasjon fra eksperter og interessegrupper» (Smith and Setälä 2018).

Ut fra dette kan man si at et borgerpanel har to kjerneelementer (jf. tabell 3):

- tilfeldig utvelgelse av deltakere gjennom loddtrekning
- at disse deltakerne gjennomgår en deliberativ prosess

Disse sentrale elementene er det som kjennetegner prosesser som er en del av familien borgerpanel. Derfor er det viktig å gå litt nærmere inn på disse elementene.

3.0.4 Deliberativ prosess

Det første elementet for et borgerpanel som vi tar for oss, er den deliberative prosessen. Som nevnt ovenfor, er det slik at de som da blir tilfeldig utvalgt, kommer sammen og gjennomgår en såkalt deliberativ prosess. Deliberasjon er derfor helt sentralt i borgerpaneler, og det har også en sentral plass innenfor demokratiteori generelt. Derfor er det viktig å presisere her hva som ofte menes med deliberasjon. La oss ta en forklaring fra John Gastil. Han skriver at når folk delibererer, så undersøker de et problem nøye og kommer frem til en velbegrunnet løsning etter en periode med inkluderende og respektfull vurdering av ulike synspunkter (Gastil 2008, 8). Her er det en del ting som er pakket inn, så la oss gå gjennom denne prosessen. For John Gastil involverer dette ni viktige punkter i deliberasjon, som kan deles opp i en analytisk del og en sosial del. Disse er oppsummert i tabell 3.

Den analytiske delen skjer ikke nødvendigvis stegvis, men man starter ofte med det første punktet, å lage et solid kunnskaps- og læringsgrunnlag, og man ender alltid opp på det siste punktet, å ta en avgjørelse. Den sosiale delen er ekstremt viktig, og disse punktene er gjeldende gjennom hele prosessen. Dette er altså grunnleggende punkter som må være til stede for at den analytiske delen skal fungere godt.

For å si det kort, så er deliberasjon gjensidig kommunikasjon som innebærer å veie og reflektere over preferanser, verdier og interesser angående saker av felles interesse (Bächtiger et al. 2018). Her må man derfor utforske alle sider av saken, som fakta, argumentasjon og erfaringer, og sette disse opp mot hverandre i en åpen, grundig og kritisk diskusjon om problemstillingen. Målet er å komme frem til det som kan sies å være den beste løsningen på problemet. Dette gjøres ved at dine egne meninger settes på prøve og modereres gjennom den deliberative prosessen.

Et eksempel på en deliberativ prosess er juryordningen i rettssystemet. Her får juryen informasjon og fakta gjennom de bevisene som blir lagt frem. De får også høre argumentasjon og motargumentasjon om saken. På denne bakgrunn diskuterer juryen seg imellom alle sider av saken. Etter å ha veid alle elementene opp mot hverandre, vil de komme med sin beslutning om hva de tenker er det riktige.

Tabell 3: Kjerneelementer i deliberasjon

Element
Analytisk
Lag et solid kunnskaps- og læringsgrunnlag
Diskutér personlig og følelsesmessig erfaringer, samt kjente fakta
Prioritér verdiene som står på spill
Reflektér over dine egne verdier samt også verdiene til de andre
Identifiser et bredt spekter av løsninger
Brainstorm på en rekke måter å løse problemet
Vei fordeler, ulemper og avveininger
Se begrensningene i løsningene som du foretrekker, og fordelene i andres løsninger
Ta den best mulige avgjørelsen
Oppdater din egen mening i lys av det du har lært. Det er ikke nødvendig å ta en felles beslutning
Sosialt
Sørg for at alle får snakke
Bytt på i samtalen eller ta andre handlinger for å sikre en balansert diskusjon
Sørg for at alle forstår
Snakk tydelig til hverandre og be om avklaring når du er forvirret
Vurder andres ideer og erfaringer
Lytt nøye til hva andre sier, spesielt når du er uenig
Respektér andre deltakere
Anta at andre deltakere er ærlige og at de mener vel. Anerkjenn deres unike livserfaringer og perspektiver

¹ Basert på Gastil (2008).

Dette er et ideal som man skal strekke seg etter, og det kan nok variere hvor mye deliberasjon som finner sted. I demokratiteori stilte man seg spørsmålet om hvordan man kan designe metoder og prosesser som legger til rette for at innbyggere kan deliberere om politiske spørsmål og problemstillinger. Svaret som kom ut av dette, var blant annet borgerpanelene, som er spesielt designet for deliberasjon mellom innbyggere.

Selv om borgerpanelene og prosessen er noe ulikt designet, kan man grovt si at de er designet rundt de samme fasene. Disse fasene vises i tabell 3. Den første fasen blir ofte kalt kunnskaps- og læringsfasen. Her kombineres ofte ekspertise og forskning med personlige erfaringer og interesser for at deltakerne bedre skal forstå problemet og konsekvensene. Den første fasen kan innebære at læringsmaterieell skal leses på egen hånd, men vanligvis legges det opp til at det gis diverse presentasjoner til borgerpanelet når det er samlet i plenum. Her legger man også opp til at deltakerne kan stille spørsmål til personene som presenterer for borgerpanelet, og også utfordrer dem med de argumentasjonene de kommer med. Det legges også opp til at dersom det er noe man ikke forstår, skal dette påpekes, slik at det blir presentert eller diskutert nærmere.

Den andre fasen kalles diskusjons- og refleksjonsfasen. Her skal deltakerne ta inn over seg det som er fremlagt, og se på mulige løsninger som de skal veie opp mot hverandre. Ofte er det da slik at borgerpanelet deles opp i mindre grupper. Hver gruppe ledes av en moderator, som ikke skal komme med sine egne synspunkter, men sørge for at gruppen ikke «går seg bort», og sørge for at alle får uttale seg og bidra. Dersom deltakerne ikke selv vil, kan moderatorne også presentere hva de har funnet ut, til resten av borgerpanelet i plenum. Den siste fasen kalles beslutningsfasen, der sluttproduktet blir produsert, for eksempel i form av en spørreundersøkelse eller en rapport.

3.0.4.1 Tilfeldig uttrekk Det andre elementet i et borgerpanel er at de som deltar i den deliberative prosessen, er tilfeldig plukket ut gjennom loddtrekning. Dette kan kanskje høres revolusjonerende og oppsiktsvekkende ut i dag, men vi må huske på at før fremveksten av politiske massepartier på slutten av det nittende og begynnelsen av det tjuende århundre var det å bruke loddtrekning anerkjent som en mer demokratisk mekanisme for valg av representanter enn valg slik vi kjenner det i dag. Som Aristoteles skrev,

når det gjelder ansettelse av politiske ledere, for eksempel, regnes det for demokratisk å benytte loddtrekning, mens valg er oligarkisk (Aristoteles 2007, bk. IV, Kap 9, 1294b).

Det å plukke ut representanter gjennom loddtrekning har dermed en lang og tung demokratisk tradisjon. I Athen ble det trukket ut representanter fra befolkningen gjennom loddtrekning, og de som ble plukket ut, hadde stor makt og innflytelse og fikk en sentral posisjon i det politiske systemet. I det femte århundre f.Kr. ble det i Athen laget en lotterimaskin for akkurat denne funksjonen, kalt «kleroterion».

I de senere år har interessen for loddtrekning som en demokratisk utvelgelsesmetode økt igjen, blant annet på grunn av arbeidet innenfor det deliberative demokratiet og eksperimenteringen med borgerpaneler. Man kan si at man igjen har begynt å bruke en demokratisk utvelgelsesmekanisme som tidligere inngikk i den demokratiske verktøykassen vår.

Hvorfor bruker man loddtrekning for borgerpaneler? Her kan man peke på tre elementer: likhet, upartiskhet og mangfold.

Det første aspektet er at det å gjennomføre en loddtrekning er knyttet opp til en intuitiv form for rettferdighet. I en loddtrekning vil man for eksempel ikke belønne de som er de beste til å snakke for seg. I en loddtrekning anses alle borgere som like kompetente, og alle har -- i teorien -- like stor sjanse for å bli plukket ut.

Her kommer også upartiskhet inn i bildet. I mange medvirkningsprosesser har man åpne møter. De som dukker opp på disse møtene, kan være de som roper høyest, eller de som har sterke meninger om eller interesser i saken. Dette er ikke nødvendigvis et problem i seg selv, men i enkelte medvirkningsprosesser er det kanskje ikke ønskelig å at disse personene er sterkt representert. I en deliberativ prosess skal man være åpen for andres meninger, og målet er å komme frem til det som er best for samfunnet som helhet.

En loddtrekning øker sjansen for at de som blir plukket ut til deliberasjon, ikke har en skjult agenda, og at de heller vil forsøke å finne ut hva som er best for samfunnet (Courant 2019). Dette kan beskytte prosessen mot sterke interesseorganisasjoner og personer med sterke interesser, som kanskje ikke representerer det som er best for samfunnet som helhet. I og med at interesseorganisasjoner kan bli invitert til å snakke sin sak til et borgerpanel, vil de selvsagt få sagt sitt, men sjansen for at de «kupper» prosessen, vil bli betydelig mindre med en loddtrekning.

Et av de viktigste argumentene som blir brukt for loddtrekning, er at man da får en mer representativ gruppe deltakere enn man ville ha fått med andre metoder. Borgerpaneler med loddtrekning blir derfor ofte nevnt som en prosess som generer deskriptiv representasjon. Det vil si at de som deltar, har de samme sosiale eller demografiske bakgrunnene som dem de representerer. Idéen her er at folk kan se for seg at en person som seg selv er representert i borgerpanelet. Dette er spesielt viktig for borgerpaneler. Som nevnt ovenfor er et av hovedelementene i et borgerpanel deliberasjon. Et av de viktigste elementene for å få til en

god deliberativ prosess er mangfold – av perspektiver, meninger, livserfaringer og så videre. Det man har sett, er at det kanskje er nettopp gjennom loddtrekning, og da en mer deskriptiv representasjon, at man sikrer størst mangfold. Med loddtrekning blir personer fra alle sosiale og demografiske bakgrunner representert i borgerpanelene. Fra et av borgerpanelene i Norge observerte en moderator for eksempel at:

på mitt bord sitter det en eldre dame med innvandrerbakgrunn, en profesjonell pokerspiller og en bilmekaniker. De kunne ha bodd i samme by i 3000 år og aldri møttes. Men her er de, på samme bord, og diskuterer bærekraft sammen.

Loddtrekning kan derfor være den metoden der man sikrer størst mangfold, og der denne viktige ressursen brukes i deliberasjonen for å løse komplekse problemstillinger.

I definisjonen kan man merke seg at det står «(nær) tilfeldig trukket ut gruppe mennesker». Ikke alle borgerpaneler gjennomfører et helt tilfeldig utvalg, men bruker heller det som kalles stratifisert utvalg. Med et stratifisert utvalg mener man at befolkningen inndeles i grupper (strata), og at det plukkes ut deltakere fra hver gruppe. Dette kalles en tostegs loddtrekning. Det som da skjer, er at man først sender ut et visst antall invitasjoner til helt tilfeldig personer. De som da får invitasjonen, svarer så om de vil delta eller ikke. Blant de som takker ja, gjør man så en ny loddtrekning etter å ha inndelt dem i grupper (kjønn, alder, geografi, utdanning osv.) for å sikre at borgerpanelet, så godt det lar seg gjøre, utgjør en miniatyr av befolkningen.

En begrunnelse for å foreta et såkalt stratifisert utvalg er antallet personer som deltar i noen av prosessene. Noen borgerpaneler har så få som 16 deltakere, og hadde man valgt ut 16 personer helt tilfeldig gjennom en ren loddtrekning, kunne man ha endt opp med et panel bestående av 15 menn og 1 kvinne. Derfor brukes disse kategoriene i loddtrekningen for å sørge for at panelet, så godt det lar seg gjøre, vil være en miniatyr av samfunnet det representerer.

Det er imidlertid ikke bare de små borgerpanelene som bruker stratifisert utvalg. Også de største typene av borgerpaneler, som deliberative meningsmålinger, tar noen gang i bruk stratifisert utvalg (Fishkin et al. 2018). Grunnen til dette er at den politiske deltakelsen er skeiv og ofte følger utdanningsnivå og sosial-økonomisk klasse (David M. Farrell and Stone 2019). Det kan altså være mange forhold som forhindrer folk i å delta, spesielt med tanke på tid, ressurser, interesse osv. Dersom man ikke er obs på dette, kan man ende opp med at større deltakelse kan øke overrepresentasjonen av dem som allerede er godt representert, og dette «kan skape et paradoks om at det å øke innbyggernes muligheter for deltakelse kan øke den politiske ulikheten» (Warren 2008, 56). I en loddtrekning kan man nå ut til dem som kanskje ikke deltar i særlig grad ellers, og siden de blir personlig invitert, vil de kunne føle seg beæret over å ha blitt plukket ut, noe som kan øke motivasjonen for å delta. Siden man vet på forhånd hvem som er plukket ut, og har mulighet til å prate med dem på forhånd, har man større mulighet for å kunne tilrettelegge for at de kan delta, med tanke på barnepass, reise til og fra osv. Ved loddtrekning kan man dermed, i hvert fall i teorien, minimere barrierene mot deltakelse. Det er imidlertid viktig å påpeke at barrierene ikke forsvinner med loddtrekning. Selv om man blir plukket ut til å delta i et borgerpanel, er det stadig frivillig om man vil delta eller ikke. Det er dermed en form for selvseleksjon, noe som kan svekke argumentet om at man med loddtrekning kanskje når ut til de som vanligvis ikke deltar. Stratifisert utvalg brukes derfor som et annet middel for å få en enda bedre utvelgelse, selv om ikke dette heller er uproblematisk.

Det finnes også en annen grunn til å bruke stratifisering. I enkelte saker kan det være gode grunner for å sørge for at noen absolutt blir representert i panelet, og kanskje til og med overrepresentert i forhold til befolkningen generelt. Innenfor borgerpanelene i Canada er det for

eksempel sterke tradisjoner for å sørge for å ha med personer som identifiserer seg selv som urfolk, og de er også ofte overrepresentert. Når det gjelder enkelte spørsmål, ser vi også at det finnes gode grunner for å sørge for at enkelte er (over)representert i panelene. I noen borgerpaneler om klimaspørsmålet i Storbritannia ble for eksempel visse grupper som var hardest rammet av klimakonsekvensene, overrepresentert. Dersom man søker etter en statistisk representativ gruppe, kan man ende opp med at marginaliserte grupper blir en minoritet i selve borgerpanelet, noe som kan være problematisk (Mansbridge 1999), spesielt siden det ofte er marginaliserte grupper som blir hardest rammet av visse beslutninger. Derfor kan det være gode argumenter for å bevege seg bort fra å lage en eksakt miniatyr av samfunnet som skal representeres, siden de forskjellene som er i samfunnet, kan bli gjenspeilet i borgerpanelene. For mer om hvordan de forskjellige borgerpanelene gjennomfører sitt lotteri, og hvem de representerer, se Ohren (n.d.).

3.0.5 Ulike typer borgerpaneler

Her skal vi se nærmere på et utvalg av teknikker, der ambisjonen er å forene bredde- og dybdehensynet, altså slike teknikker som er skissert i fjerde kategori i tabell 1. Hvordan er ordningene designet, og hvordan søker de å løse dilemmaet mellom bred, representativ deltakelse på den ene siden og kravet om samtale og deliberasjon på den andre siden? Nærmere bestemt gir vi en kort presentasjon av henholdsvis borgerjury, planleggingscelle, lekfolkskonferanse, borgersamlinger og deliberative meningsmålinger. I forbindelse med presentasjonen av planleggingsceller gir vi også en kort fremstilling av charrette og deltakende budsjettering.

3.0.5.1 Borgerjury Vi starter med den desidert mest brukte formen for borgerpanel, nemlig det vi kaller borgerjury. Av alle typene borgerpanel som har blitt gjennomført, er det denne modellen som har blitt brukt mest. Dette er også tilfellet i Norge.

Modellen ble utviklet av Ned Crosby i USA på 1970-tallet og er som det engelske navnet tilsier, inspirert av juryordningen. I denne modellen inviteres alt fra 12 til 50 mennesker. Igjen, så er dette en for liten gruppe til å oppnå noen form for statistisk representativitet, men som tidligere forklart, bruker man diverse stratifiseringskategorier for å speile befolkningen som den er plukket ut fra, best mulig. De som blir trukket ut, samles da i 2–5 dager, enten i ett strekk eller fordelt over en lengre periode.

Denne modellen følger de fasene som ble beskrevet tidligere, ganske tett. Først går man gjennom en kunnskaps- og læringsfase, så har man en refleksjon- og diskusjonsfase, før man sammenfatter dette og konkluderer i en rapport.

I en borgerjury er det fokus på at det skal lages et helhetlig dokument, i form av en borgerrapport. Den inneholder ofte anbefalinger om hva medlemmene av borgerjuryen mener er det beste for samfunnet som helhet. Man strever ikke nødvendigvis etter konsensus blant deltakerne, men fokuset er å skrive en rapport som de fleste kan stille seg bak, og at det også finnes rom for å skrive motsvar fra de som ikke er enige med flertallet i panelet. Noen ganger stemmer man også over diverse forslag. Mer vesentlig argumenter denne rapporten for hvorfor borgerjuryen har kommet frem til det de har. Dette er essensielt, siden det man vil med en borgerjury (og de metodene som brukes for å skrive en rapport), er at det skal inspirere til deliberasjon også hos de som ikke deltar. De som ikke deltar i borgerpanelet, kan lese rapporten og danne seg sine egne meninger ut fra faktagrunnlaget, informasjonen og argumentasjonen fra borgerjuryen. Ofte ønsker man også at de som har bestilt borgerjuryen, gir svar på hvorfor

de velger å følge opp, eventuelt ikke å følge opp, forslaget. En slik prosess kan derfor bidra til en større diskusjon i samfunnet som helhet, og det er også poenget med de borgerpanelene som lager en rapport til sist, som borgerjuryer.

Borgerjuryer har som sagt blitt brukt ofte, og de har dermed blitt brukt i mange sammenhenger og mange ulike saker. Ofte knyttes de også opp mot større prosesser og andre former for medvirkning. Et godt eksempel på hvordan slike borgerpaneler knyttes opp mot andre prosesser, er Oregon Citizens Initiative Review.

I Norge er det per i dag blitt gjennomført 8 borgerjuryer, dog med litt ulike benevnninger. Dette inkluderer en borgerjury om problemet med overvann, en knyttet til et områdeløft, en knyttet til samfunnsdelen av en kommuneplan, en knyttet til revisjon av en småhusplan og en med et medarbeiderpanel i en bedrift. Noen av disse vil bli diskutert nærmere i kapittel ??.

3.0.5.2 Planleggingscelle Planleggingscellen og borgerjuryen ble utviklet mer eller mindre parallelt, men uavhengig av hverandre. Den første planleggingscellen ble utviklet i Tyskland i 1972. Samlet sett engasjeres langt flere deltakere gjennom planleggingscellene enn gjennom borgerjuryer. Normalt vil en prosess involvere 150–200 deltakere, inndelt i celler på 25 deltakere. Men i enkelte tilfeller har så mange som 600 deltakere vært involvert i én og samme prosess, fordelt på 24 planleggingsceller. Et større antall deltakere vil øke muligheten for proporsjonal representativitet, det vil si at sammensetningen av deltakerne i planleggingscellen gjenspeiler sammensetningen i befolkningen.

Sammenlignet med borgerjuryen har planleggingscellen vært klarere innrettet mot fysisk planlegging. Planleggingscellen skiller seg også fra borgerjuryen ved at det legges større vekt på arbeid i smågrupper. Videre opererer planleggingscellene ikke som samlede juryer. De enkelte deltakerne roterer mellom smågruppene, slik at det ikke skal kunne feste seg en sosial struktur innad i gruppen.

Sluttresultatet av prosessen er en rapport som ikke bare gir en oversikt over de synspunktene som er kommet frem, men der deltakernes holdninger også blir kvantifisert, slik at det er mulig å trekke konklusjoner om mønstre i meningsdannelsen. Sammenlignet med borgerjuryen er planleggingscellen tettere knyttet til offentlig beslutningstaking. Det offentlige finansierer planleggingscellene, og beslutningstakere for det offentlige har på forhånd forpliktet seg til å ta hensyn til rådene fra deltakerne, selv om de ikke forplikter seg til å følge dem.

Planleggingscellen har en del fellestrekk med det som kalles «charrette». I Norge er det blant annet gjennomført charretter i Oslo i forbindelse med planlegging av Majorstulokket i 2004 og utbyggingen av Bjørvika i 2008. Charrette er betegnelsen på en prosess som involverer en serie folkemøter om et bestemt tema, og den kan vare i opptil en uke. Prosessen munner ut i en plan for det aktuelle arealet. I de norske eksemplene har kommunen vært initiativtaker. Men til forskjell fra planleggingscellen og borgerjuryen har rekrutteringen til charrette foregått gjennom åpen invitasjon, det vil si selvutvelgelse. En charrette er derfor en samtalebasert deltakelsesarena, men den er ikke basert på normen om representativitet.

Det finnes også en del likhetstrekk mellom planleggingscelle og ordningen med deltakende budsjettering, som først ble utviklet i den brasilianske byen Porto Alegre. I Norge er det gjennomført få prosjekter med deltakende budsjettering, men det er gjort forsøk med slike prosesser i Fredrikstad kommune. Budsjetteringsprosessen tar utgangspunkt i bydelsvise allmøter, der innbyggerne diskuterer problemer og finner frem til mulige løsninger. Møtedeltakerne drøfter seg frem til hvilke oppgaver som skal prioriteres. På allmøtene velges det bydelsforsamlinger, og i denne fasen knyttes arbeidet opp mot tilsvarende prosesser i andre bydeler.

I den første fasen selvrekrutteres deltakerne i budsjetteringsprosessene, mens de i neste fase velges, det vil si at deltakelsen er indirekte. Som med charrette kan man si at deltakende budsjettering gir rom for meningsbrytning, men deltakerne er ikke valgt ut med tanke på sosial og demografisk representativitet. Like fullt har det vist seg at budsjettprosessene har aktivisert mange deltakere som tidligere har vært passive. Kommuneansatte har oppsøkt bydeler og oppfordret innbyggerne til å delta. I tillegg har det vist seg at fattige bydeler er kommet bedre ut av den deltakende budsjetteringsprosessen. Prosessen har med andre ord hatt en omfordelende effekt.

3.0.5.3 Lekfolkskonferanser På 1980-tallet utviklet det danske teknologirådet sin egen modell, kalt lekfolkskonferanse. Denne modellen ble utviklet for å deliberere over kontroversielle vitenskapelige og/eller teknologiske utviklinger (Ryan and Smith 2014), men den har tatt for seg andre typer temaer også. Denne modellen ble utviklet med tanke på å oppnå to mål: Det som kom ut av deliberasjonen, skulle gi beslutningstakerne en bedre forståelse av den sosiale konteksten til fremvoksende teknologier, og prosessen skulle også stimulere til informert offentlig debatt om teknologiproblemer (Hendriks 2005).

Som man ser ut fra tabell 2, har en lekfolkskonferanse 10–25 tilfeldig uttrukne borgere som deltar, og prosessen varer alt fra 3 til 8 dager. På en lekfolkskonferanse er det ikke fokus på å få til et representativt utvalg av befolkningen, men derimot på å sikre et så stort mangfold som mulig. Derfor bruker de stratifisert utvelgelse, men i stedet for å velge proporsjonalt fra befolkningen, er det mer fokus på å oppnå spredning. Borgerne må sende inn svar på om de ønsker å delta eller ikke, og hvis de svarer ja, må de som regel skrive et brev om seg selv. Dette brevet danner også et grunnlag for utvelgelsen, og noen ganger velges det personer som har tatt uvanlige valg i livet, eller som har et spesielt forhold til tematikken som blir diskutert.

Proessen i seg selv kan vi si er delt inn i to faser. Den første fasen kalles den forberedende fasen. I denne fasen blir det fokus på å lære om tematikken til konferansen. Det som derimot er noe annerledes her sammenlignet med de andre modellene, er at man ikke bare skal få kunnskap og lære om tematikken, men man skal også diskutere seg frem til hvilken type spørsmål lekfolkskonferansen skal ta for seg. På en lekfolkskonferanse vil det da ikke nødvendigvis være et konkret spørsmål som stilles til deltakerne fra starten av, men heller en bred tematikk. Tematikken kan for eksempel være «genteknologi», og gjennom den forberedende fasen skal de få kunnskap og lære om denne tematikken, for så å finne spørsmålet som de selv skal ta med videre inn i andre fase. Slik sett setter lekfolkskonferansen agendaen selv i mye større grad enn i noen av de andre typene borgerpanel.

I den andre fasen samles deltakerne igjen. Ekspert og øvrige personer presenterer saken i et offentlig forum, og etterpå blir de utspurt av deltakerne på lekfolkskonferansen. Deretter trekker deltakerne seg tilbake for å drøfte det som har blitt sagt, og om noe må utdypes. I den siste fasen skal deltakerne bli enige om en rapport. En av tingene som skiller lekfolkskonferanser fra de andre modellene, er at man prøver å oppnå en konsensus. Det engelske navnet gir uttrykk for dette: Consensus Conferences. Derfor er resultatet av konferansen ofte en konsensuserklæring. Det er imidlertid viktig at det ikke er tvang for å oppnå konsensus, men at deltakerne blir «oppmuntret til å utforske hvor langt de kan følge hverandres argumenter» (Fixdal 1997, 370). Dersom gruppen ikke kommer til enighet, vil det bli laget en splittet erklæring.

I Norge har vi hatt fire lekfolkskonferanser. Bruken av disse var også mye av grunnen til at det ble opprettet et norsk teknologiråd. I de senere år har bruken av lekfolkskonferanser vært

noe dalende. De ble nok mest brukt på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Dette har nok sammenheng med rollen til det danske teknologirådet, som endret seg noe på den tiden. Modellen er imidlertid tatt i bruk igjen, og man kommer nok til å se en økning av denne typen borgerpanel i perioden fremover, noe som kan ses i sammenheng med den økende interessen rundt borgerpanel og demokratiske innovasjoner generelt.

3.0.5.4 Borgersamlinger Både i faglitteraturen og i praksis blir borgersamlingsmodellen nå sett på som den mest robuste og forseggjorte modellen for borgerpanel (Elstub 2014). Som Fournier Henk Van Der Kolk et al. (2011) skriver, er dette den eneste modellen som klarer å kombinere at den har en stor gruppe med vanlige mennesker, en lang periode med læring og deliberasjon og en kollektiv beslutning som har stor betydning for hele det politiske systemet. Dette underbygges av trenden med at det etableres egne begreper knyttet til denne modellen (som «Climate Assemblies»), og vi har sett at det har blitt gjennomført store nasjonale borgersamlinger i Irland, Danmark, Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Canada, Spania og Ungarn, for å nevne noen. Man har også sett dette på overstatlig nivå, for eksempel i EU, og det kanskje mest ambisiøse eksemplet var den såkalte Global Climate Assembly, som var den eneste demokratiske medvirkningsprosessen på FNs klimakonferanse i 2021 (COP26).

Dette er store prosesser, der man gjerne inviterer 100–150 mennesker som skal møtes over flere helger, og i enkelte tilfeller over flere år. De tar ofte for seg komplekse saker, som grunnlovsendringer, klimapolitikk og så videre. Ofte er disse prosessene knyttet opp mot andre demokratiske innovasjoner, og da spesielt folkeavstemninger. Den mest kjente borgersamlingen er nok den irske borgersamlingen i 2016. Der ble 99 mennesker tilfeldig plukket ut gjennom en loddtrekning, og de ble speilet på kjønn, alder og geografi. Borgersamlingen i Irland satt i to år og tok for seg en rekke spørsmål, alt fra klimasaker til abortspørsmålet.

Selve prosessen i en borgersamling er ikke ulik den som vi ser hos borgerpaneler. Også her har man ofte de samme fasene, med kunnskap og læring, refleksjon og diskusjon og beslutning til slutt. De er derimot ofte mye mer grundige, og de har i tillegg en ekstra fase. Dette er også den eneste modellen som har inkorporert en fase med offentlige høringer i prosessen (Curato et al. 2021). Dette kan gjøres gjennom tradisjonelle offentlige høringer eller gjennom en nettportal der man kan sende inn sine innspill, som så blir tatt opp i borgersamlingen. På den måten er det kanskje en mye sterkere kobling mellom borgersamlingen og samfunnet generelt i denne prosessen enn det er i andre borgerpaneler.

I Norge har vi ikke hatt noen borgersamling enda. Det nærmeste vi har kommet, er kanskje «Trondheimspanelet», som hadde noen elementer av borgersamling, spesielt da med høringsprosessen. Men dette vil fortsatt være definert som et borgerpanel.

Borgersamlinger er store prosesser som er svært kostbare og ekstremt krevende. Dette har nok sammenheng med at man trekker ut en større gruppe deltakere enn i de andre prosessene som er diskutert her, samtidig som de må de oppfylle de samme kravene til prosessen i seg selv. Dette er nok grunnen til at vi i den siste tiden hovedsakelig har sett disse på nasjonalt nivå.

3.0.5.5 Deliberative meningsmålinger Deliberative meningsmålinger skiller seg fra de ovenstående gruppene av teknikker ved at de tar utgangspunkt i meningsmålinger som en slags modell, mens borgerjuryer og planleggingsceller heller representerer en videreføring av ulike former for gruppebeslutninger. «Deliberativ» vil si at det gis anledning til å kommunisere med andre og tenke seg om før man gjør seg opp en mening.

Når folk svarer på opinionsundersøkelser, får de liten anledning til å tenke gjennom spørsmålene de besvarer. For de fleste ville det også ha vært naturlig å diskutere spørsmålene med andre før de tar endelig stilling. I en meningsmåling er det derimot et mål at intervjuobjektene ikke skal utsettes for påvirkning fra andre. Kritikerne av meningsmålinger hevder at svarene på opinionsmålinger har liten verdi, og at de bare gir uttrykk for overfladiske betraktninger hos de spurte. Da den deliberative meningsmålingen ble utviklet, var ambisjonen å fysisk samle et tilfeldig valgt utvalg av befolkningen og gi dem anledning til å drøfte de spørsmålene de skulle ta stilling til. I praksis har dette betydd at mellom 100 og 500 deltakere har blitt rekruttert. Endelig ønsket man å undersøke hvordan deltakelse på en slik samling påvirket holdningene til deltakerne.

Deltakerne har besvart et identisk spørreskjema både i forkant og i etterkant av samlingen. Ved å foreta 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 utfordrende 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 beslutningstakerne 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 hvordan holdningene hos deltakerne har beveget seg i løpet av samlingen. Forsvarerne av deliberative meningsmålinger hevder at dette forteller noe om hvordan et hvilket som helst annet tilfeldig valgt 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 viktig. For eksempel har utdrag fra flere av de deliberative meningsmålingene vært fjernsynsoverført.

Siden den første deliberative meningsmålingen i Storbritannia i 1994 er det gjennomført tilsvarende arrangementer i en rekke land, deriblant Australia, Danmark, Finland, Island og USA. I Norge er det gjennomført to deliberative meningsmålinger, og disse omtales i denne håndboken. I tillegg er det gjennomført tre såkalte «utvidede folkehøringer» på lokalt nivå i Norge, men disse manglet enkelte av elementene som kreves for å være kvalifisert til den formelle (og beskyttede) betegnelsen «Deliberative Poll».

Erfaringene med deliberative meningsmålinger tilsier at det er krevende å rekruttere et fullstendig representativt utvalg av deltakere. Uten en svært målrettet rekruttering risikerer man at utvalget får mange av de samme bakgrunnstrekkene som folkevalgte forsamlinger. Imidlertid viser erfaringene også at en stor andel av deltakerne ikke hadde tidligere politisk erfaring, og for mange var det første gang de sto foran en større forsamling og holdt et politisk innlegg. Det har også skjedd en bevegelse i deltakernes holdninger som følge av at de har deltatt, men holdningsendringene skjer ikke alltid i form av en samlet opinionsendring, det vil si at mange skifter mening, men ikke nødvendigvis i samme retning.

4 DEL II: PRAKTISK GJENNOMFØRING AV BORGERPANEL



Denne delen trekker veksler på tre ulike borgerpaneler som vi selv har arrangert. Borgerpanelene har variert i omfang, tematikk og møteform. Vi bruker dem vekselvis som eksempler, og derfor vil vi først gi en kort beskrivelse av de tre arrangementene før vi går mer i detalj om den praktiske gjennomføringen av et borgerpanel.

4.1 Tre eksempler

4.1.1 Byborgerpanelet

Borgerpanel om bydelsnivå i Bergen

Dette borgerpanelet referer vi til som *Byborgerpanelet*. Byborgerpanelet ble en realitet som følge av arbeidet til et byrådsoppnevnt utvalg med mandat til å se på nærdemokratiet i Bergen (Fimreite 2018). Beskrivelsen er delvis hentet fra Arnesen, Fimreite, and Aars (2021a), hvor man også kan finne mer utfyllende informasjon om Byborgerpanelet.

Utvalget, som utførte sitt arbeid våren 2017, var organisatorisk uavhengig av kommunen og sammensatt av forskere, tidligere lokalpolitikere, mediefolk og representanter for frivilligheten i byen – både den organiserte og den uorganiserte.

Et panel basert på tilfeldig uttrekk blant kommunens innbyggere var ett av utvalgets forslag for å øke lokal deltakelse og medvirkning. Forslaget vakte interesse i byens politiske miljø, og i september 2017 fattet bystyret vedtak om et forsøk med innbyggerpanel. Bystyret bestemte samtidig at panelet skulle gi konkrete innspill i saken om innføring av politiske bydelsstyrer i kommunen fra 2020 (byrådssak 245/17 og bystyresak 231/17). Bergen kommune har siden 1970-årene hatt ulike former for bydelsorganisering – både politisk og administrativt. Fra 2011 ble ordningen med politiske bydelsutvalg avskaffet. I samarbeidsplattformen til partiene som utgjorde byrådet i perioden 2015–2019, sto det imidlertid at gjeninnføring av slike utvalg skulle vurderes. Derfor var bydeler også et viktig tema i Nærdemokratiutvalgets arbeid (Fimreite 2018).

Byborgerpanelet ble organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune, Universitetet i Bergen og NORCE og ble gjennomført i slutten av april 2018. Med utgangspunkt i byrådets forslag til videre arbeid med reformen (Byrådssak 245/17) ble fire dimensjoner ved bydelsorganisering presentert for panelet. Det gjaldt hvor mange bydeler skal kommunen ha; hvilke oppgaver bydelene skal ta seg av; i hvor stor grad skal bydelene selv bestemme hva pengene de får overført skal brukes til; hvordan representantene til bydelsstyrene skal rekrutteres.

4.1.2 Deliberativ meningsmåling i Bergen 2021

Borgerpanel om utvikling av havneområde i Bergen og om etablering av bilfrie soner. Beskrivelsen av dette borgerpanelet er hentet fra rapporten «Deliberativ meningsmåling i Bergen», hvor mer utfyllende informasjon om prosjektet foreligger (Arnesen, Fimreite, and Skiple 2021). En deliberativ meningsmåling er en variant av borgerpanel, som omtalt tidligere.

Arrangementet ble gjennomført som et ledd i det forskningsrådsfinansierte prosjektet Demokratisk innovasjon i praksis: Forskning på medvirkning og legitimitet i kommunale beslutningsprosesser (Demovate) (prosjektnummer 295892). Formålet med prosjektet var å utvide verktøykassen for lokaldemokratiet i kommunen ved å ta i bruk nye metoder for involvering av innbyggerne i politikken. Prosjektansvarlig var Bergen kommune, og faglig ble prosjektet ledet av forskningsinstitusjonen NORCE. Samarbeidspartnere var Universitetet i Bergen og Stanford University.

Deliberativ meningsmåling i Bergen 2021 ble initiert på bakgrunn av vedtak i Bergen bystyre i møtet 24.10.2018, sak 235/18. Byrådet behandlet videre saken i møtet 29.04.2021, sak 1135/21,

og fattet vedtak om at programmet for bilfrie soner i bydelene og arealstrategi for Dokken skulle brukes som diskusjonstemaer i borgerpanelet.

Sakene som skulle inngå i undersøkelsen, samt i den deliberative meningsmålingen, ble bestemt av Bergen kommune i samråd med forskerne. Det ble utarbeidet et omfattende informasjonsmateriale (**se eget dokument**) om de to sakene som ble sendt til paneldeltakerne i forkant av arrangementet. I dette materialet ble det gitt informasjon om hva saken dreide seg om. Det ble videre lagt frem konkrete forslag som skulle være diskusjonstemaer i den deliberative meningsmålingen. For disse forslagene ble det presentert for- og motargumenter. Arrangementet skulle i utgangspunktet gjennomføres fysisk, men covid 19-pandemien satte en effektiv stopper for disse planene. Den deliberative meningsmålingen ble derfor gjennomført digitalt i juni 2021, hvor 84 personer fullførte deltakelsen via videokonferanseplattformen Zoom.

Byrådet forpliktet seg til å ta stilling til innspillene fra borgerpanelet i de politiske saksfremleggene som følger sakene, hvor innspillene skulle være selvstendige vedlegg i saksgrunnlaget frem mot endelig politisk behandling.

4.1.3 Deliberativ meningsmåling i Norge 2022

Borgerpanel om bruk av kunstig intelligens i forvaltningen og om teknologier for å redusere klimagassutslipp

Sommeren 2022 ble det gjennomført en digital deliberativ meningsmåling med deltakere fra hele landet. Arrangementet var i regi av forskningsinstituttet NORCE, i samarbeid med Stanford University i USA. 218 deltakere fra hele landet samlet seg online for å diskutere enten

- 1) rettferdig bruk av kunstig intelligens i forvaltningen, eller
- 2) teknikker for å redusere karbondioksid i luften.

Det første temaet var del av det forskningsrådsfinansierte prosjektet *Public Fairness Perceptions of Algorithmic Governance* (prosjektnr. 314411), mens det andre var del av det EU-finansierte prosjektet *Ocean-based Negative Emission Technologies – analyzing the feasibility, risks, and co-benefits for stabilizing the climate (OceanNETs)*.

Borgerpanelet ble gjennomført ved hjelp av en plattform utviklet av Stanford University, som var skreddersydd for formålet. Det var første gang at denne plattformen ble tatt i bruk i Europa.

Deltakerne ble rekruttert ved tilfeldig uttrekk fra Folkeregisteret. I første omgang fikk meningsmålingsbyrået Ipsos oppdraget med å ringe til personer på listen og rekruttere deltakere. Senere ble innbyggere som ikke hadde gitt respons, kontaktet via Digipost.

4.2 Valg av sakstyper

Anne Lise Fimreite



4.2.1 Prinsipp og refleksjon

Valg av spørsmål og saker som behandles av borgerpaneler, har vist seg å være svært viktig for hvordan panelene vurderes av innbyggerne — ikke bare av de som deltar, men også av de som ikke deltar. Hvilke saker som behandles, er også avgjørende for hvordan det politiske systemet forholder seg til panelene og tar imot råd og anbefalinger (og i noen tilfeller beslutninger) fra dem. For at panelene skal ha det litteraturen omtaler som god kvalitet, må meningsutvekslingen og diskusjonen mellom deltakerne fungere, men i tillegg må også relasjonen mellom panelene og det politiske systemet fungere. Det betyr at systemet — uavhengig av om det er et kommunestyre, et parlament eller EU-systemet — må ta panelenes råd og anbefalinger på alvor og innlemme dem i den videre politiske behandlingen. Hvis det ikke skjer, vil panelenes legitimitet som demokratisk innovative arenaer fort tape terreng. Hvilke saker og saksfelt panelene tar opp, kan ha stor betydning i så måte.

Ulike spørsmål og sakstyper har vært behandlet i borgerpaneler verden over. Noen paneler har, som omtalt i del 1, vært innrettet mot store overordnede sakskomplekser som endringer i valgordninger og grunnlovsformuleringer (f.eks. i Canada, Irland og Island). Andre har vært innrettet mot overordnede forhold, men på mer avgrensede saksfelter som velferds- og familiepolitikk (f.eks. i Irland og Skottland). Mange paneler har vært innrettet mot helt konkrete saker som bygging av veier og broer, hvilke trasevalg som skal tas, og hvilke omfang utbyggingen skal ha. Saker av mer teknisk karakter har også vært tatt opp, bl.a. av et panel i Belgia som behandlet regionale klimatilpasningstiltak. Noen paneler har videre tatt opp nedleggelse eller flytting av offentlige tilbud som sykehus og skoler. Budsjettforslag og offentlige planer har også vært behandlet av slike paneler. I tillegg til slike relativt konkrete saker finnes det også eksempler på at paneler har tatt opp utforming av offentlig styringsstruktur, både på lokalt og på regionalt nivå. Spørsmål om etableringen av et nytt regionalt folkevalgt nivå i England var

gjenstand for diskusjon i borgerpanelet i 2015. I tillegg finnes det også et eksempel på at EU i 2018 ga et stort deliberativt panel i oppgave å utforme et spørreskjema som skulle avdekke hva som kjennetegner en «europeisk borger».

Det er altså stor variasjon i hvilke saker og sakstyper som behandles av disse panelene. Pragmatisme, og til en viss grad politiske behov, har ofte vært mer førende for valgene enn klare prinsipper. En kritikk som gjerne rettes mot denne typen panel, er at den korte tiden panelene (tross alt) har til rådighet, gjør at komplekse saker blir overflatisk behandlet. Uansett opplegg for panelene har ikke deltakerne nok tid, nok informasjon eller nok kunnskap til å sette seg inn i sakene på en fullgod måte sammenlignet med permanente politiske organer. Disse organene har dessuten ekspertstøtte til å opplyse om og utrede sakene de behandler. Et retningsgivende prinsipp for valg av saker kan derfor være graden av kompleksitet. Et annet prinsipp som trekkes frem, er at saker som har et klart utfallsrom, er å foretrekke. Det kan f.eks. være saker som går ut på om en vei skal bygges eller ikke, om et flyktningmottak skal etableres eller ikke, om et konkret klimatilpasningstiltak skal innføres eller ikke, eller om en skole skal legges ned eller ikke. Her kan prinsippene helt klart stå mot hverandre. Det er også opplagt at også saker med klare utfall kan være svært komplekse å ta standpunkt til. Dermed er ikke kompleksitet alene avgjørende for om et panel fungerer godt eller ikke. Andre forhold spiller også inn.

Det har likevel vist seg å være en tendens til at saker som har et klart utfall, på den måten at man kan ta et standpunkt for eller imot, lettere får gjennomslag i det politiske systemet etter behandling i borgerpaneler enn saker av mer vurderende karakter. Det betyr ikke at politikerne nødvendigvis følger panelenes anbefalinger i de nevnte sakene, men at det er større sjanse for at panelets innspill blir innlemmet i den videre politiske sakshåndteringen. Samtidig finnes det eksempler på at anbefalinger gjort av paneler knyttet til utforming av lokal styringsstruktur er blitt tatt videre i det politiske systemet, både her hjemme og i utlandet, blant annet i det tidligere nevnte eksemplet om å innføre et regionalt folkevalgt nivå i England.

En faktor som kan ha betydning for hvilke saker og sakstyper panelene skal behandle, er når i en saksprosess de blir involvert. Tidlig i saksprosessen kan panelene behandle spørsmål som har med formulering av et saksfelt å gjøre, mens det senere i prosessen kan være snakk om å komme med mer konkrete anbefalinger og råd i retning av hvordan saker bør løses. Uansett tidspunkt i saksprosessen er det avgjørende om panelene representerer en reell påvirkningsmulighet eller kun fungerer som sandpåstrøere (se mer i kapitlet ?? om oppfølging etter gjennomføring).

Bruk av paneler er gjerne styrt av et opplevd behov for (større) kontakt mellom det politiske systemet og innbyggerne. Slike behov kan være knyttet til kartlegging av synspunkter hos befolkningen, enten som helhet eller blant deler av den, til tilbakemeldinger i vanskelige saker og til reell meningsutveksling mellom ulike synspunkter for å kunne fremme så gode anbefalinger som mulig. Men litteraturen viser også at paneler har vært brukt til forsvar for beslutninger som allerede er fattet, eller for å legitimere disse. Innledningsvis i dette delkapitlet nevnte vi at kvaliteten på et panel er avhengig av to forhold:

- meningsutvekslingen internt i panelene, og
- relasjonen mellom panelene og det politiske systemet.

Kvaliteten kan knyttes til panelenes legitimitet -- både overfor de som deltar, overfor de innbyggerne som panelene representerer, og overfor det politiske systemet. Som tidligere

nevnt er det viktig for kvaliteten at det politiske systemet faktisk tar sakene videre, men det er også viktig at panelene oppfattes som reelle, på den måten at tilbakemeldingene deres blir lyttet til, og at de ikke kun brukes for å bekrefte eller avkrefte allerede fattede politiske vedtak. Saker og sakstyper er en viktig side ved dette.

4.2.2 Våre erfaringer

Byborgerpanelet 2018 dreide seg om en sakstype som det gjerne *ikke* anbefales å ta inn i et borgerpanel, nemlig organisatoriske forhold. Panelet tok opp gjeninnføring av bydeler i kommunens styringsstruktur. Saken hadde ikke hatt noe særlig offentlig oppmerksomhet, og det var derfor ikke gitt at de som deltok i panelet, hadde noen form for kjennskap til den. Utenom en kort omtale om at det var denne saken som skulle tas opp, ble det ikke gitt noe informasjon om sakskomplekset i invitasjonsbrevet. All informasjon ble gitt ved innledningen til selve panelet. Informasjonen var utarbeidet i samarbeid mellom representanter for Bergen kommune og forskerne. Det ble utformet et manus som ble lest opp til deltakerne, der fire dimensjoner ved bydeler ble presentert (**se nærmere omtale i kapitlet om informasjonsmateriale samt vedlegg**).

Med utgangspunkt i byrådets forslag til videre arbeid med reformen (Byrådssak 245/17) skulle deltakerne ta stilling til - Hvor mange bydeler skal kommunen ha?

- Hvilke oppgaver skal bydelene ta seg av?
- I hvor stor grad skal bydelene selv bestemme hva pengene de får overført, skal brukes til?
- Hvordan skal representantene til bydelsstyrene rekrutteres?

I tråd med erfaringene fra paneler i andre land som har behandlet organisatoriske og strukturelle forhold, var redegjørelsen for dimensjonene gjort nokså konkret. Det ble også understreket overfor deltakerne at situasjonen de skulle forholde seg til, var at bydelsstyrer skulle gjeninnføres, og at det de skulle ta stilling til, var hvordan de da ønsket at dette skulle organiseres. Panelets tema var ikke for eller imot bydeler, men organiseringen av bydeler i kommunens styringsstruktur.

Erfaringen fra Byborgerpanelet 2018 er at saken/sakstypen fungerte i dette forumet. Deltakerne tok standpunkt til undersøkelsene og debatterte i gruppesesjonen. Det var også mulig å utarbeide en anbefaling til kommunen (byrådet) om hvordan fremtidig bydelsorganisering skulle være. Ved avslutningen av panelet informerte representanter fra Bergen kommune om hvordan anbefalingene fra Byborgerpanelet ville bli fulgt opp i den videre politiske prosessen.

Sakene som skulle inngå i den deliberative meningsmålingen i Bergen 2021, ble bestemt av Bergen kommune i samråd med forskerne. Det ble pekt ut to saker:

- fornying av havneområdet Dokken i Bergen sentrum, og
- utvikling av bilfrie områder i Bergen utenom sentrum.

Begge sakene må kunne klassifiseres som planleggingssaker, og begge sakene dreier seg om arealdisponering — hva arealet skal brukes til, og hvem som skal bestemme dette. Sakene har relativt ulike tidshorisonter. Dokken-utbyggingen er helt i startfasen, og utbyggingen antas ikke å være ferdigstilt før om 30 år. Konseptet med bilfrie soner er på gang i deler av kommunen, og den politiske bestillingen om å utvide dette til andre deler av kommunen enn

sentrumssoner er gjort. Bindende beslutninger i denne saken er derfor ikke like langt unna som i Dokken-utbyggingen.

Det ble utarbeidet et omfattende informasjonsmateriale om de to sakene i samarbeid mellom de aktuelle avdelingene i Bergen kommune og forskerne (**se mer i eget kapittel og lenke til materialet**). Informasjonsmaterialet ble sendt til paneldeltakerne ca. én uke før selve arrangementet. I dette materialet ble det gitt nøktern informasjon om hva sakene dreide seg om. På bakgrunn av informasjonen ble det videre lagt frem konkrete forslag til spørsmål som skulle være diskusjonstemaer i den deliberative meningsmålingen. For forslagene ble det presentert både for- og motargumenter. Det var sju forslag knyttet til Dokken-utbyggingen og ni knyttet til spørsmålet om bilfrie soner. Heller ikke dette panelet skulle ta stilling til om Dokken-utbyggingen skulle realiseres, eller om bilfrie soner skulle iverksettes. Inngangen var gitt at utbyggingen finner sted, og gitt at bilfrie soner etableres, hvordan skal de da utformes?

I brevet som fulgte med informasjonsmaterialet, ble det videre sagt noe om hvordan innspillene fra den deliberative meningsmålingen vil bli behandlet i det kommunale systemet. Byrådet i Bergen fattet i april 2021 et helt konkret vedtak om dette, som det ble referert til i nevnte brev.

Erfaringene fra denne digitale deliberative meningsmålingen i Bergen er at begge sakene fungerte i dette forumet. Det er likevel en tendens til at det fungerte litt bedre å diskutere og komme med anbefalinger i saken om Dokken-utbyggingen enn i saken om bilfrie soner. Forskjellene er ikke store, og sakstypene er nokså like i og med at begge dreier seg om arealutnyttning i fremtiden. Dokken-utbyggingen er et større problemfelt, som nærmest dreier seg om å bygge en helt ny bydel, og om hva innholdet i den skal være. Her er det et langtidsperspektiv som opplagt gjør at saken blir mindre konkret, men samtidig spennende og utfordrende. Deltakerne hadde også mange og viktige spørsmål til ekspertpanelet som møtte dem i løpet av diskusjonen (**se mer om dette i kapitlet om gjennomføring av panelet**).

Bilfrie soner dreide seg om en utvidelse av et konsept som allerede er i ferd med å bli innført i sentrumsnære områder. Denne saken er derfor langt mer konkret og nærmere i tid. Likevel var det en tendens til at engasjementet i diskusjonen var mer moderat her, selv om deltakerne også i denne saken hadde flere og relevante spørsmål til ekspertene. En opplagt forklaring kan være at begge sakene er omfattende og komplekse, og at det å innlemme to slike saker i et avgrenset panel på én og samme dag ble i overkant for mange av deltakerne. Det at panelet var digitalt, forsterket dette bildet av «overload».

Isolert sett fungerte sakstypen – arealdisponering i fremtiden – imidlertid godt for diskusjon i panelene, spesielt med et «løfte» fra det politiske systemet om å ta innspillene deres på alvor. Lærdommen må være å konsentrere panelet rundt én sak og heller vie denne litt mer tid, blant annet til å gå mer i dybden i samtalene mellom paneldeltakerne og ekspertene.

I motsetning til de to foregående eksemplene ble den deliberative meningsmålingen i Norge i 2022 gjennomført av forskere uten samarbeid med noen kommune. Spørsmålene ble valgt ut fra hvilke forskningsspørsmål de to prosjektene ønsket svar på, og var ikke direkte koblet til noen politisk prosess. Like fullt er det grunner til å anta at både holdninger til bruk av kunstig intelligens i forvaltningen og teknikker for å redusere karbondioksid i luften vil være av interesse for politiske beslutningstakere.

De to nevnte temaene er relativt kompliserte og dessuten lite diskutert i befolkningen generelt. Dersom man bare gjennomfører en vanlig spørreundersøkelse, risikerer man at folk gir «placebo-svar», altså bare svarer et eller annet uten egentlig å ha reflektert nok over temaene til å kunne ha en informert oppfatning. Deliberative meningsmålinger egner seg godt til slike typer temaer, da det gir vanlige innbyggere anledning til å bruke tid til å tenke

seg om og diskutere med andre. Fageksperter på henholdsvis kunstig intelligens og negative utslippsteknologier bidro også med oppklarende refleksjoner, som deltakerne kunne velge å lytte til.

De foreløpige resultatene viser at deltakerne selv mener at de vet mer om temaene enn de faktisk gjør. Når det gjelder holdninger til bruk av kunstig intelligens, endret de oppfatning og ble mer positive til det. Holdningene til teknologier for karbonfangst og -lagring endret seg ikke, selv ikke etter at de hadde tilegnet seg mer kunnskap om temaet. Å skape holdningsendring er imidlertid ikke et mål i seg selv på slike arrangementer, målet er å skape visshet om at holdningene er informerte. Det lyktes dette borgerpanelet med.

4.3 Fysisk eller digitalt?

Sveinung Arnesen



Et veivalg ved gjennomføringen av borgerpanelet er om det skal gjøres ved at deltakerne møtes fysisk et sted, eller om det skal foregå digitalt. Dette er viktig fordi det har stor betydning for organisering, kostnader og hvilke data som produseres fra arrangementet. Det finnes klare fordeler og ulemper knyttet til begge løsningene, som vi beskriver i dette kapitlet.

Når man velger enten fysisk eller digitalt borgerpanel, tar man samtidig også valg som har implikasjoner for kostnadene ved prosjektet, for deltakelse, for data og for hvilken kompetanse prosjektgruppen trenger å ha eller skaffe seg. Grovt sett kan man si at sammenlignet med et fysisk arrangement har et digitalt arrangement (vesentlig) lavere kostnader, lavere deltakelsesrate, bedre datafangst og høyere kompetansekrav til arrangøren. Det er imidlertid mulig å navigere innenfor dette området og redusere betydningen av veivalget digitalt vs. fysisk på de nevnte faktorene. For eksempel kan den økonomiske kompensasjonen for deltakere på et digitalt arrangement økes, noe som vil øke deltakelsesraten og kostnadene ved arrangementet.

Før covid 19-pandemien var det helt klart mest vanlig å gjennomføre borgerpaneler ved fysisk oppmøte. Under pandemien ble man tvunget til å tenke annerledes, og digitale løsninger presset seg frem. Pandemien markerer slik sett et tidsskille. Den har synliggjort at fordelene ved digitale arrangementer er store, og til dels fått samfunnet til å omstille seg, slik at ulempene er mindre enn før.

4.3.1 Prinsipper/mål som veileder valgene

4.3.1.1 Kvalitet på diskusjonene Fysiske møter er den møteformen som har blitt studert mest, og som vi vet mest om når det gjelder beste praksis. Et typisk fysisk opplegg vil innebære at deltakerne deles inn i mindre grupper på 5–15 personer. Gruppene får helst egne rom, hvor de kan snakke uforstyrret fra andre grupper. Dersom dette er vanskelig å løse rent praktisk, kan gruppene eventuelt deles inn i egne soner i større rom.

Det er liten tvil om at et fysisk gruppemøte oppleves som mest naturlig for oss mennesker. Man kan snakke direkte til de andre i gruppen, oppfatte reaksjonene deres og la diskusjonen flyte naturlig mellom deltakerne. En gruppemoderator ser til at diskusjonen foregår på sømmelig vis, at gruppen følger agendaen, og at alle deltakerne får sjansen til å bli hørt.

Digitale møter legger noen bånd på gruppedynamikken, i den forstand at deltakerne må be om ordet, si det de har på hjertet, og så overlate ordet til noen andre. Gruppene er satt sammen av folk som ikke kjenner hverandre fra før, og det kan ta lengre tid å bryte isen på nettet enn når man er i samme fysiske rom. Det er vanskelig å fange opp ikke-verbale reaksjoner hos de andre gruppemedlemmene, og dynamikken i diskusjonen kan også lide av tekniske utfordringer med dårlig lyd og/eller bilde.

Det er altså gode grunner for å hevde at kvaliteten på selve gruppediskusjonen jevnt over er høyere ved fysiske gruppemøter enn ved digitale møter. Likevel er ikke dette helt svart/hvitt, for det finnes digitale plattformer som legger til rette for overraskende gode gruppediskusjoner. En slik plattform er den såkalte Stanford Online Deliberation Platform (SODP).

SODP ligner i sitt uttrykk på andre videokonferanseplattformer som Zoom eller Microsoft Teams – personer kommer sammen i digitale grupper, hvor de kan se og høre hverandre via skjermen. Men til forskjell fra andre plattformer har SODP i tillegg skreddersydde løsninger for å gjennomføre en deliberativ meningsmåling. For eksempel har den en automatisk moderator som geleider deltakerne gjennom diskusjonen. Moderatoren passer på at deltakerne får like mye snakketid. Den gir enkelte dult til deltakerne, slik som å oppfordre dem til å ta ordet hvis det er lenge siden forrige gang de snakket. Den passer også på å fordele tiden på alle undertemaene, slik at gruppene kommer gjennom alle punktene på sin tilmålte tid. SODP oversettes til deltakernes språk, inkludert all tekst- og lydveiledning som benyttes for å lede deltakerne gjennom de ulike stegene i prosedyren knyttet til den deliberative meningsmålingen.

Denne plattformen er per i dag ikke allment tilgjengelig for bruk, da den fortsatt befinner seg i forsknings- og utviklingsfasen. De mest tilgjengelige digitale alternativene er Zoom og Microsoft Teams, og også disse er det fullt mulig å bruke som plattform i et digitalt borgerpanel. En fordel med disse plattformene er at mange er kjent med hvordan de fungerer, og at de teknisk fungerer godt sammen med det aller meste av utstyr deltakerne måtte ha hjemme. Såkalte *break out rooms* gir mulighet for å dele deltakerne inn i passende store grupper.

Etter pandemien har innbyggerne generelt blitt mer komfortable med å gjennomføre møter på nettet, både med tanke på det tekniske og det sosiale. Det er også grunn til å forvente at digitale løsninger blir både bedre og mer utbredt i fremtiden, og at de etter hvert vil tette gapet til fysiske møter. Inntil videre holder vi imidlertid en knapp på fysiske møter når det gjelder kvalitet på gruppediskusjonene.

4.3.1.2 Kostnader Den aller største fordelen med å gjennomføre et digitalt arrangement er de reduserte kostnadene. Det er nemlig vesentlige besparelser å hente på ikke å måtte betale reise, kost og losji for deltakerne. Leie av arrangementssteder med grupperom og saler for fellesøkter faller også bort. Det er ingen lik formel som kan brukes på alle arrangementer for å beregne hvor store besparelser som kan gjøres. Momenter som påvirker kostnadene, er blant annet hvor lang reisevei deltakerne har, om man som arrangør har tilgang på gratis eller billige lokaler som kan brukes, hvilke avtaler man kan få i stand for kost og losji, varighet på arrangementet og antall deltakere. Rekrutteringskostnadene (kostnader ved å få tak i folk og

eventuelt kompensere dem økonomisk for å delta) vil ikke påvirkes nevneverdig av hvorvidt arrangementet er fysisk eller digitalt.

4.3.1.3 Deltakelse Den digitale møteformen hever noen terskler og senker andre. Samlet sett mener vi det er risiko for lavere deltakelse i digitale borgerpaneler enn i sine fysiske motstykker.

Digitale møter krever en viss teknisk kompetanse hos deltakerne. De må ha tilgang på en stabil internettilkobling og kunne håndtere en PC eller et nettbrett. En stadig større gruppe av befolkningen i Norge håndterer dette teknisk bra, men det finnes fortsatt systematiske forskjeller med tanke på hvem som blir utelatt fordi de ikke har de tekniske mulighetene eller ferdighetene som trengs.

For andre er det enklere å delta digitalt enn fysisk. Man slipper å transportere seg selv til et bestemt sted, og dermed sparer man tid og penger. Man kan også gjennomføre arrangementet i komfortable omgivelser som man velger selv, for de fleste vil det si i sitt eget hjem. Om man har lite tid til rådighet, har vansker med å transportere seg til bestemmelsesstedet eller rett og slett er mindre glad i fysiske gruppetilstelninger, er digitale arrangementer å foretrekke.

En tommelfingerregel er at halvparten av de påmeldte faktisk deltar på borgerpanelet. Dette tallet varierer imidlertid stort og påvirkes av en rekke faktorer som handler både om egenskaper ved arrangementet så vel som egenskaper ved deltakerne. En frykt er at frafallet blant de påmeldte er større ved et digitalt arrangement enn ved et fysisk arrangement, ettersom fysisk deltakelse krever mer dedikasjon, slik at påmelding til et slikt opplegg oppleves som mer bindende i utgangspunktet.

4.3.1.4 Kompetansekrav hos arrangøren Det kreves en velorganisert arrangør for å dra i gang et borgerpanel, enten det gjennomføres fysisk eller digitalt. Digitale arrangementer stiller noen ekstra krav til arrangøren som det er verdt å gjøre oppmerksom på. Den digitale plattformen må beherskes, slik at dagen forløper uten større tekniske problemer. De første minuttene i oppstarten av arrangementet er kritiske både med tanke på at det tekniske med plattformen skal fungere, og med tanke på at deltakerne klarer å komme seg inn på den uten problemer. Brukerfeil må påregnes, spesielt ved oppstart, og man må ha IT-support som kan hjelpe de som har problemer med mikrofon, høyttalere, kamera osv. Det er ikke på IT-siden at det skal spares på ressursene, da store tekniske utfordringer på selve arrangementsdagen kan velte hele prosjektet.

Det kreves også at arrangøren har kontroll på deltakernes rett til personvern. Ved et digitalt arrangement er det flere hensyn å ta i så måte. Arrangøren har såkalt databehandlingsansvar og må se til at personopplysninger og sensitive data som kan knyttes til deltakerne, blir behandlet i henhold til forskriftene. Sensitive data er blant annet informasjon om deltakernes politiske holdninger, religiøse overbevisning osv. Et digitalt arrangement vil potensielt kunne spre denne typen informasjon enten mens arrangementet pågår, eller i etterkant hvis lyd og bilde blir lagret. Den databehandleransvarlige må sørge for at personlig identifiserbar informasjon ikke kommer på avveie.

Noen vil ha tilgang til et personvernombud i sin egen organisasjon, som vil kunne svare på denne typen spørsmål, mens andre er ikke like godt rustet.

4.3.1.5 Data En stor fordel med digitale borgerpaneler er at de legger til rette for opptak av gruppediskusjoner. Slike data er nyttige fordi de i ettertid kan analyseres og gi presise tilbakemeldinger på hvilke holdninger som kommer til uttrykk blant deltakerne i løpet av et slikt arrangement. Denne informasjonen er nyttig for å finne ut hva deltakerne mener, og kan også brukes til å studere gruppedynamikk, holdningsendringer og andre atferdsmessige forskningsspørsmål. Så fremt personvernmessige hensyn er avklart og ivarettatt, er dette rike data som kan vise seg å bli svært nyttige for arrangøren.

4.3.2 Våre erfaringer

Byborgerpanelet 2018 ble gjennomført fysisk, mens Deliberativ meningsmåling i Bergen 2021 og Deliberativ meningsmåling i Norge 2022 var digitale. I det fysiske borgerpanelet satt deltakerne i mindre grupper uten gruppeledere til stede, og derfor er det ikke mulig å vurdere kvaliteten på gruppediskusjonene. De digitale gruppediskusjonene kunne vi følge både i sanntid og i ettertid på opptak. I 2021 hadde vi gruppeledere som sørget for at deltakerne holdt seg til temaet og fulgte agendaen, mens i 2022 var gruppelederne erstattet med en automatisk moderator. Vi ble positivt overrasket over hvor godt diskusjonene fungerte med den automatiske moderatoren. Enkelte grupper fungerte bedre enn andre, men generelt var de fleste delaktige og ga uttrykk for sine meninger. Opptakene fra diskusjonene blir slettet, men før det blir de transkribert og anonymisert, slik at diskusjonene er tilgjengelige for allmennheten i skriftlig form. Dette gjør det mulig å studere i detalj hva som diskuteres, og hvordan gruppediskusjonene fungerer. Strengt tatt er dette mulig å gjøre også med fysiske borgerpaneler, men det er mer teknisk krevende og ikke vanlig å gjøre i praksis. Vår erfaring er derfor at digitale arrangementer gjør det enklere å evaluere kvaliteten på diskusjonene i etterkant.

Kostnadsbesparelsene ved å arrangere den deliberative meningsmålingen i Norge 2022 var store. Vi trengte ikke å betale deltakerne for reise, kost og losji, noe som ville ha vært en stor utgiftspost. I dette tilfellet ville en fysisk gjennomføring ha innebåret å fly inn flesteparten av de over 200 deltakerne fra hele landet, som ville ha hatt behov for overnatting og mat i 1–2 dager. Et grovt anslag er at de totale kostnadene var en femtedel av hva de ville ha vært for et tilsvarende fysisk borgerpanel. Til sammenligning var det små eller ingen besparelser i 2021. Alle deltakerne holdt til i Bergen og ville hatt kort reisevei og heller ikke hatt behov for overnatting. Vi trengte ikke å leie fysiske lokaler eller å tilby lunsj, men måtte ha IT-personell i forkant av arrangementet og på selve dagen til å sørge for den tekniske gjennomføringen.

Deltakelsen på de digitale arrangementene var vesentlig lavere enn på det fysiske. Av de inviterte til det fysiske arrangementet var det nærmere 20 prosent som fullførte deltakelsen, mens det for de digitale arrangementene i 2021 og 2022 var henholdsvis 5 prosent og 1 prosent som fullførte. Når det er sagt, er det ikke mulig å slå fast uten videre at det var det digitale formatet som trakk ned deltakelsen på de digitale arrangementene. Til det var det for mange andre ting som varierte. Det fysiske arrangementet ga også deltakerne dobbelt så høy økonomisk kompensasjon (2000 kroner vs. 1000 kroner), og det varte også vesentlig kortere (2 timer vs. henholdsvis 6 og 5 timer). Det trengs mer forskning – helst randomiserte kontrollerte studier – før vi kan isolere effekten av fysisk vs. digitalt format på deltakelsen.

Personvern hensyn skulle vise seg å bli kimen til mange utfordringer for de digitale arrangementene. I 2020 kom den såkalte Schrems II-dommen i EU, som la sterke begrensninger på overføring av personopplysninger ut av EU/EØS-området. (^ Omtalen av personvernutfordringene er hentet fra rapporten «Deliberativ meningsmåling i Bergen» Arnesen, Fimreite,

and Skiple 2021.) Den deliberative meningsmålingen i Bergen 2021 var opprinnelig ment å gjennomføres fysisk sommeren 2020, men ble på grunn av covid 19-pandemien utsatt ett år. I løpet av senhøsten 2020 ble det klart at denne samlingen ikke kunne planlegges som fysisk arrangement i 2021 heller. Arbeidet med alternative måter å avholde innbyggerpanel på ble intensivert. Nettbaserte løsninger ble her – som på så mange andre felt – det åpenbare alternativet.

Våre samarbeidspartnere ved Stanford University i California – som har merkevarepatent på deliberativ meningsmåling – har utviklet en nettbasert løsning for en slik meningsmåling kalt Stanford Online Deliberation Platform (SODP). Plattformen ligner i sitt uttrykk på Zoom eller Microsoft Teams, men den har i tillegg mer skreddersydde funksjoner for gjennomføring av meningsmålingen. SODP var vårt førstevalg for å arrangere en nettbasert meningsmåling i regi av DEMOVATE-prosjektet i Bergen.

Forskningsinstituttet NORCE sitt personvernombud vurderte at SODP var en løsning som kunne velges, gitt de spesielle forholdene pandemien gav, men Bergen kommunens personvernombud vurderte dette annerledes. Vurderingen var basert på at løsningen ikke ivaretok deltakernes personvern godt nok, blant annet fordi dataene som ble samlet inn (innloggingsdata, innholdsdata og tekniske data), ville ha blitt overført til og oppbevart på en server i USA. Dette ble vurdert å være i strid med EUs personvernforordning (GDPR).

SODP-løsningen måtte dermed forkastes i denne omgang, og valget falt på å gjennomføre arrangementet på nettet ved bruk av videokonferanseplattformen Zoom. Basert på blant annet nærmere ett års erfaring med undervisning på Zoom anbefalte personvernombudet hos NORCE denne løsningen som datamessig sikker. Oppsettet av meningsmålingen via Zoom-plattformen og håndteringen av de innsamlede dataene i ettertid ble teknisk og sikkerhetsmessig håndtert av NORCE sin IT-avdeling. Dataene er lagret på sikre servere ved hhv. UiB (SAFE) og UiO (TSD). IT-avdelingen sto også for den tekniske støtten i forbindelse med gjennomføringen av panelet 12. juni 2021.

Beslutning om å velge denne løsningen ble tatt relativt sent i prosessen, gitt at arrangementet var satt til juni 2021. For å lette ansvarsstrukturen knyttet til behandling av personopplysninger overtok NORCE også de delene av arbeidet med å rekruttere deltakere som Bergen kommune var tiltenkt å gjennomføre.

Den deliberative meningsmålingen i Norge 2022 året etter var et rent forskningsprosjekt, og ansvarsstrukturen for behandling av personopplysninger var dermed enklere å forholde seg til. Etter en personvernkonsekvensutredning gjennomført av Sikt – kunnskapssektorens tjenesteleverandør – kunne vi som de første i Europa benytte oss av SODP-løsningen.

Nå som Schrems II har fått tid å virke, vil de fleste kommuner og organisasjoner være bedre forberedt på problemstillingen om overføring av data ut av EU/EØS. Våre erfaringer eksemplifiserer imidlertid hvilken type utfordringer som kan oppstå i forbindelse med personvern, og at det er viktig å være tidlig ute med å avklare problemstillinger knyttet til lagring og overføring av personopplysninger. Politiske holdninger regnes som sensitive data, og spesielt med det digitale formatet er det mange skjær i sjøen som må kartlegges før man legger ut på seilas.

Vår erfaring er at det er god hjelp for forskerne å få hos Sikt. Offentlige institusjoner har gjerne en personvernansvarlig som kan hjelpe til med å navigere i dette farvannet. Det er viktig å inkludere personvernansvarlige tidlig i prosessen for å sikre at personvern hensynene blir ivarettatt.

4.4 Rekruttering

Jon Kåre Skiple



4.4.1 Hvorfor er rekruttering av deltakere viktig

Rekruttering av deltakere er nøkkelen for å utløse det demokratiske potensialet til borgerpanel. Grunnpillarene til borgerpaneler er nemlig demokratisk likhet – alle innbyggere skal ha lik mulighet til å delta og til representativitet, og det deliberative beslutningsorganet skal speile befolkningen som helhet (Flanigan et al. 2021). Representativitet blir i denne sammenhengen forstått som deskriptiv representativitet (Fishkin 2018), altså deskriptive karakteristikk ved befolkningen, som kjønn, alder, bosted og utdanning. Representasjon i borgerpaneler er viktig fordi det er antatt å gi en variasjonsbredde i meningsutvekslingen som reflekterer holdningene i befolkningen som helhet (Fishkin 2018). Hvordan man rekrutterer deltakere, er avgjørende for i hvilken grad man evner å oppnå idealene om demokratisk likhet og representativitet. Den rekrutteringsformen som er antatt å gi best resultat, er tilfeldig uttrekk fra populasjonen, fordi den gir alle innbyggere lik mulighet til å delta, uavhengig av hvem de er. Samtidig kan den reelle muligheten til å delta i borgerpaneler være ulikt fordelt blant befolkningen, og lik mulighet til å delta er ikke ensbetydende med å oppnå representativitet. På samme måte som at noen grupper i befolkningen er mindre tilbøyelige til å benytte seg av stemmeretten sin ved politiske valg, er det sannsynligvis systematiske skjevheter i hvem som velger å delta i borgerpaneler. Demokratisk likhet og representativitet er med andre ord idealer man etterstreber, men som man ikke nødvendigvis oppnår. I prosessen med å rekruttere deltakere til borgerpaneler står man som arrangør ovenfor mange små og store valg som kan få betydning for hvor mange deltakere man klarer å rekruttere, i hvilken grad man oppnår representasjon og demokratisk likhet, kostnadene ved gjennomføring og hvilken legitimitet borgerpanelet får i befolkningen og blant politikerne. Ofte medfører valgene at man er nødt til å gjøre avveininger mellom faktorer knyttet til kostnader og den praktiske gjennomføringen på den ene siden og representativitet, demokratisk likhet og legitimitet på den andre siden. I dette

kapitlet beskriver vi de valgene man står ovenfor som arrangør av borgerpanel i forbindelse med rekruttering av deltakere. Vi diskuterer hvordan ulike valg påvirker antallet deltakere, økonomiske kostnader, gjennomføring, demokratisk likhet, representativitet og legitimitet. Basert på en forskningsundersøkelse gjennomført i Bergen kommune viser vi hvordan valg knyttet til rekruttering kan påvirke hvorvidt innbyggere velger å delta i borgerpaneler, samt påvirke legitimiteten til borgerpanelet (Arnesen, Fimreite, and Aars 2021b). Til slutt presenterer og diskuterer vi våre egne erfaringer knyttet til rekruttering av deltakere i forbindelse med gjennomføringen av borgerpanel i Bergen kommune. Målet vårt er at disse innsiktene skal gi fremtidige arrangører av borgerpaneler et godt beslutningsgrunnlag i rekrutteringsarbeidet.

4.4.2 Viktige steg og valg i rekrutteringsprosessen

Arbeidet med å rekruttere deltakere til borgerpaneler kan brytes opp i en stegvis prosess, som illustrert nedenfor. For hvert enkelt steg står man ovenfor valg og avveininger som kan ha viktige konsekvenser ikke bare for idealene om demokratisk likhet og representativitet, men også for den praktiske gjennomføringen av borgerpanelet.

4.4.2.1 Definere populasjonen Før man starter arbeidet med å rekruttere deltakere, er det viktig å avklare hva som er rammen til borgerpanelet, fordi denne avgrensningen definerer hvilken populasjon man ønsker å rekruttere fra. Rammen for et borgerpanel vil ofte være ett geografisk definert område, slik som ett land, en region eller en kommune. Det er innenfor den valgte rammen man ønsker at politikkforslagene eller løsningene som utvikles i borgerpanelet, skal være virkningsfulle. I tillegg til den geografiske dimensjonen vil alder som regel være en avgrensning som styrer fra hvilken populasjon man vil rekruttere deltakere. Det er ofte mest aktuelt å rekruttere fra den stemmeberettigede delen av befolkningen.

4.4.2.2 Sette mål og kartlegge tilgjengelige ressurser Før man går i gang med å rekruttere deltakere, er det viktig å sette seg mål for rekrutteringen og skaffe seg oversikt over hvilke ressurser man har tilgjengelig i rekrutteringsarbeidet. Med mål sikter vi her til helt konkrete egenskaper ved rekrutteringen, som hvor mange deltakere man ønsker å rekruttere. Med ressurser menes her både den økonomiske og materielle kapasiteten til arrangøren. Hvilke ressurser man har tilgjengelig, setter begrensninger for hvilke mål det er realistisk å oppnå. Ofte vil man måtte justere målene sine underveis basert på faktorer som kostnader ved økonomisk kompensasjon til deltakerne.

Dersom man skal arrangere et fysisk borgerpanel, er arrangementslokalet en viktig begrensning man bør ha i mente under rekrutteringsarbeidet. Å arrangere et borgerpanel stiller store krav til lokalet, fordi man både skal samle en stor gruppe mennesker i plenum og spre de samme menneskene ut i mindre grupper. Den typen offentlige lokaler som er aktuell for å gjennomføre fysiske borgerpaneler, har som regel plassbegrensning og begrenset tilgjengelighet. Siden disse faktorene legger klare føringer for hvor mange deltakere man kan rekruttere, bør man justere målsettingen tilsvarende. Hvis man planlegger å leie lokaler for å gjennomføre borgerpaneler, må en regne med en betydelig økonomisk kostnad.

Nettbasert gjennomføring av borgerpaneler er et høyst reelt alternativ som delvis eller helt fjerner begrensninger knyttet til arrangementslokalet. Man må imidlertid være oppmerksom

på at nettbasert gjennomføring kan ha konsekvenser for hvilken representativitet man oppnår. Dersom terskelen for å delta er høyere etter at en har oppnådd en bestemt alder, hvor datakunnskapene er begrenset, kan nettbasert gjennomføring i større grad enn fysisk gjennomføring føre til et skjevt utvalg med begrenset representativitet. Omvendt skjevhet – underrepresentasjon av yngre – er derimot mer sannsynlig ved fysisk gjennomføring, slik at det ikke er åpenbart om nettbaserte eller fysiske arrangementer gir best representativitet.

Antallet deltakere i borgerpanelet er helt sentralt for representativitet, variasjon i meningsutveksling, kostnader og legitimitet. Jo færre personer som deltar, jo vanskeligere blir det å oppnå representativitet, variasjon i meningsutveksling og legitimitet. Samtidig er et økt antall deltakere forbundet med høyere kostnader og større krav til gjennomføring. Derfor er det en balansekunst å sette et realistisk mål for hvor mange deltakere en ønsker å rekruttere, noe som kompliseres ytterligere av at man ikke nødvendigvis vet hvor mange i befolkningen som ønsker å delta på slike arrangementer. Erfaringer fra gjennomføring av borgerpaneler i Norge tilsier at man bør forvente lav deltakelsesvillighet i befolkningen. Innenfor rimelige økonomiske rammer kan man kanskje forvente å kunne rekruttere en plass mellom 50 og 300 mennesker.

Som arrangør av et borgerpanel kan man benytte ulike typer virkemiddel for å øke antall deltakere. Et verktøy man vet vil øke deltakelsen, er (større) økonomisk kompensasjon. Jo høyere økonomisk kompensasjon man får ved deltakelse, jo flere deltakere får man, men nøyaktig hvor mange flere deltakere man får per krone, er ikke åpenbart. Dessuten vil det være et negativt forhold mellom den økonomiske kompensasjonen man kan gi hver enkelt deltaker, og antall deltakere – jo flere deltakere, jo mindre blir den økonomiske kompensasjonen per deltaker. Dette er viktig å ha i mente, ikke bare med tanke på å rekrutteringen til borgerpanelet, men også for å få deltakerne til å gjennomføre borgerpanelet. Samtidig er det viktig å påpeke at målet om å skaffe flere deltakere ikke er den eneste grunnen til å gi deltakerne økonomisk kompensasjon. Det er tidkrevende å delta i borgerpaneler, og ut fra et rettferdighetsperspektiv kan det argumenteres for at det er på sin plass med en passende økonomisk kompensasjon.

Det er nødvendig å sette en økonomisk ramme for arrangementet som inkluderer avsatte midler til deltakerkompensasjon. Usikkerheten knyttet til hvor mange deltakere man klarer å rekruttere (svarprosent), kan komplisere budsjettarbeidet i forbindelse med rekruttering til borgerpanelet betydelig.[1] Det finnes ulike måter å håndtere denne usikkerheten på. Svarprosenten i tidligere gjennomførte borgerpaneler er nyttig som et utgangspunkt, men kan likevel ikke være mer enn nettopp det, fordi svarprosenten sannsynligvis varierer betydelig mellom ulike typer borgerpanel, avhengig av faktorer som hvor borgerpanelet arrangeres, tema og økonomisk kompensasjon. Derfor kan det være formålstjenlig å legge inn en økonomisk buffer for å håndtere en situasjon der svarprosenten blir for høy gitt budsjettammen, eller å legge inn forbehold om at deltakelse i borgerpanelet (og dermed økonomisk kompensasjon) er betinget av antall påmeldte deltakere, i invitasjonsbrevet. En slik førstemann-til-mølla-tilnærming har imidlertid potensielle slagsider mot prinsippet om lik mulighet til å delta og representativitet.

Økonomisk kompensasjon er ikke det eneste insentivet man kan bruke for å øke antallet deltakere. I invitasjonen til borgerpanelet kan man fremheve fordeler ved deltakelse i borgerpanelet, som potensiell politisk innflytelse og muligheten til å skaffe seg innsikt i viktige samfunnsspørsmål gjennom ekspertinnlegg og diskusjon med medborgere. I hvilken grad slike insentiver øker rekrutteringen, er nok avhengig av temaet for borgerpanelet. Det er gode grunner til å tro at folk er mer opptatt av politisk innflytelse innenfor politikkområder

som er viktige for dem. Markedsføring i media er en annen mulighet som kan benyttes for å skape blest rundt borgerpanelet.

Det er ikke gitt at alle som takker ja til å delta i et borgerpanel, faktisk kommer til å delta. For å være en ressurs i borgerpanelet må de nødvendigvis stille opp og fullføre selve arrangementet. Med tanke på rekruttering er deltakerkontakt derfor en viktig budsjettpost. Med deltakerkontakt mener vi all kommunikasjon mellom arrangør og potensielle deltakere, inkludert infrastrukturen som etableres for påmelding og kontakt. Vi diskuterer deltakerkontakt mer utdypende nedenfor.

4.4.2.3 Velge rekrutteringsform Med unntak av i helt spesielle tilfeller er det ikke praktisk gjennomførbart eller nødvendig å rekruttere hele populasjonen. I stedet rekrutterer man et vesentlig mindre utvalg av populasjonen. Her står man som arrangør ved et viktig veiskille med tanke på hvordan man skal rekruttere deltakere. I forskningslitteraturen er dette gjerne fremstilt som et valg mellom to rekrutteringsformer (Mao and Adria 2013; Ryfe and Stalburg 2012):

- tilfeldig uttrekk fra populasjonen, og
- selvseleksjon.

Tilfeldig utvalg viser til en prosess hvor man lar en datamaskin trekke et tilfeldig utvalg av en gitt størrelse fra populasjonen. Prosessen er tilfeldig fordi alle i populasjonen har lik sjanse for å bli trukket. Arrangøren må informere datamaskinen om hvor stort utvalget skal være. Størrelsen på utvalget man trekker ut, påvirker hvor mange deltakere man rekrutterer, og den forventede svarprosenten vil veilede valget om utvalgsstørrelsen. Arrangøren sender deltakelsesinvitasjon til alle i utvalget.

Selvseleksjon viser til en prosess hvor utvalget blir generert ved at arrangøren sender ut en åpen invitasjon, der innbyggerne selv velger å melde seg på. Selvseleksjon gir alle i populasjonen lik sjanse til å delta, men bare under forutsetning av ubegrenset deltakerkapasitet, noe som er usannsynlig i forbindelse med borgerpaneler. Med deltakerbegrensning kan hver enkelt sin sjanse til å kunne delta bli påvirket av faktorer som når man åpner posten eller e-posten sin, og når man har mulighet til å melde seg på.

Ut fra prinsippet om å gi alle i populasjonen lik mulighet til å delta er tilfeldig utvalg en klar vinner. Men selv når tilfeldig utvalg benyttes for å rekruttere deltakere, er ikke «lik mulighet til å delta» ensbetydende med at alle i populasjonen faktisk har lik mulighet til å delta. Faktorer som familie- og arbeidsforhold, økonomi og helse kan åpenbart påvirke muligheten til å delta.

Selv om tilfeldig utvalg i teorien er en overlegen metodisk tilnærming med tanke på representativitet, er det gode grunner til å tro at det ikke er tilfeldig hvem som velger å takke ja til invitasjonen om å delta i borgerpanelet, slik at det i praksis ikke er åpenbart at en vil oppnå høyere representativitet med tilfeldig utvalg (Boulianne 2018). Det finnes utvalgsmetoder som tar sikte på å bøte på manglende representativitet ved å trekke ut flere (eller færre) fra bestemte grupper av befolkningen enn hva et tilfeldig uttrekk vil tilsi. Dette kan enten være basert på forventninger om svarprosent i ulike samfunnsgrupper eller på å vurdere representativiteten fortløpende og justere utvalget etter hvert som deltakere melder seg på. Når en over- og undertrekker fra ulike grupper av befolkningen, er det ikke lenger lik sjanse til å delta blant befolkningen. Man øker representativiteten på bekostning av demokratisk likhet.

Forskere tilknyttet organisasjonen The Sortition Foundation har utviklet en utvalgsalgoritme som maksimerer idealene om representativitet og lik sannsynlighet for å delta (Flanigan et al. 2021).

Hvilken rekrutteringsform man velger å benytte, kan få konsekvenser for legitimiteten til borgerpaneler. Det er grunn til å tro at andre innbyggere og politikere vil være skeptiske til et borgerpanel dersom det mangler representativitet, og særlig dersom borgerpanelet består av en selektiv gruppe mennesker. Selvseleksjon kan sende signaler om at en gruppe mennesker utøver større politisk innflytelse gjennom borgerpanelet enn hva de ellers ville gjort, noe som oppleves som urettferdig. En hypotese er derfor at tilfeldig utvalg er viktig for å øke legitimiteten til borgerpaneler.

Avgjørelsen om rekrutteringsform har også økonomiske sider. Det er grunn til å tro at kostnadene ved å bruke tilfeldig utvalg som rekrutteringsstrategi er høyere enn ved selvseleksjon. For det første krever tilfeldig utvalg at man kjøper uttrekk fra Folkeregisteret fra en dataleverandør, med mindre man selv har tilgang til Folkeregisteret. For det andre krever tilfeldig utvalg mer arbeid av arrangøren i forbindelse med å sende ut individuelle invitasjoner og pleie kontakten med de potensielle deltakerne.

4.4.2.4 Rekruttere deltakere Som arrangør må man bestemme seg for om man skal bruke eksterne tilbydere for å rekruttere deltakere, eller om man skal rekruttere selv. Eksterne tilbydere har gjerne dataverktøy og infrastruktur tilgjengelig, noe som forenkler rekrutteringsarbeidet. Selv om det er en økonomisk kostnad ved å bruke eksterne tilbydere, er det ikke sikkert at den overstiger kostnaden ved å gjennomføre arbeidet på egen hånd. Hvis man skal gjennomføre rekrutteringen selv, er det en forutsetning at man har kompetanse på databehandling og tilgang til gode systemer for utsending av invitasjoner og registrering av påmeldte deltakere.

Selve invitasjonen til å delta i borgerpanelet vil som regel være de potensielle deltakernes første møte med arrangementet. Invitasjonen spiller dermed en nøkkelrolle i rekrutteringen. Den skal både fange oppmerksomheten til potensielle deltakere, fremstå som seriøs og være informativ med tanke på den videre prosessen for å melde seg på arrangementet. Dersom invitasjonen sendes ut til et tilfeldig utvalg av populasjonen, vil den gjerne være personlig, mens dersom man bruker selvseleksjon, kan den rette seg mot alle innbyggere. Det finnes ulike alternativer for å formidle invitasjonen, men for å nå ut til flest mulig og for å øke sannsynligheten for at de potensielle deltakerne vurderer invitasjonen som seriøs, kan det være hensiktsmessig å benytte seg av enten brevpost eller digital e-post gjennom Digipost. Selv om man benytter eksterne tilbydere i rekrutteringsarbeidet, vil invitasjonen som regel utvikles av arrangøren selv, i hvert fall delvis.

Påmeldingen til arrangementet bør utformes med det prinsipp at det skal være enklest mulig for deltakeren. Påmeldingsprosessen involverer som regel også at det etableres en kanal for kommunikasjon mellom deltaker og arrangør, for å formidle spørreundersøkelsen og informasjonsmaterie. Dersom påmeldingsprosessen oppleves som kronglete, risikerer man å miste deltakere. Gjennom kontakten som etableres mellom potensielle deltakere og arrangøren, kan man også forsøke å øke antallet deltakere ved å sende ut påminnelser om invitasjonen til arrangementet. Det er også viktig at arrangøren svarer på spørsmålene de potensielle deltakerne har om arrangementet.

4.4.3 En empirisk studie om hvordan man kan øke deltakelse og legitimitet

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse blant innbyggerne i Bergen kommune for å få empirisk kunnskap om hvordan man kan utforme borgerpanelet for å øke antallet deltakere og gi beslutningene til borgerpanelet større legitimitet. Med utforming av borgerpanelet mener vi nøkkelvalg med tanke på rekruttering og gjennomføring av arrangementet. Slike valg kan være praktiske (hvilken dag borgerpanelet arrangeres), økonomiske (kompensasjon), prosessuelle (hvilken rekrutteringsform som benyttes) og substansielle (hvilken politisk sak som er tema). Spørreundersøkelsen ble utført av Respons Analyse i tidsrommet 16. Desember 2019 til 13. Januar 2020. Intervjuene ble gjennomført per telefon med utgangspunkt i et representativt utvalg av stemmeberettigede innbyggere i Bergen kommune. Til sammen ble 12 405 personer oppringt, og 900 besvarte undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 15,4 prosent. Deskriptive karakteristikk ved respondentene indikerer overrepresentasjon av personer med høy utdanning.

Respondentene i undersøkelsen ble presentert en beskrivelse av et fiktivt borgerpanel som varierer langs seks dimensjoner:

- beslutningsgrunnlag
- gjennomføringsdag
- deltakerantall
- økonomisk kompensasjon
- rekrutteringsform
- sak

Innenfor hver av disse seks dimensjonene blir respondentene eksponert for ulike verdier som varierer tilfeldig, slik at vi kan identifisere årsakssammenhenger. Faktorene innenfor dimensjonene ble valgt med utgangspunkt i reelle alternativer for gjennomføring av et planlagt borgerpanel i Bergen kommune. Etter beskrivelsen av borgerpanelet ble om lag halvparten av respondentene spurt hvor sannsynlig det er at de vil delta i borgerpanelet, mens den andre halvparten ble spurt i hvilken grad de mener politikerne bør vektlegge resultatet fra borgerpanelet når de skal fatte sin beslutning. Det siste spørsmålet er inkludert for å måle legitimiteten til borgerpanelet.

Resultatene fra surveyeksperimentet tegner et ganske entydig bilde av hvordan man kan øke deltakelsen i borgerpanel, nemlig ved å øke den økonomiske kompensasjonen. Effektene av økonomisk kompensasjon er betydelige. Sammenlignet med et borgerpanel hvor deltakerne ikke mottar økonomisk kompensasjon, og hvor sannsynligheten for deltakelse er om lag 26 prosent, øker sannsynligheten for deltakelse med om lag 12 prosentpoeng med en kompensasjon på 200 kroner i timen, 15 prosentpoeng med en kompensasjon på 500 kroner i timen og 22 prosentpoeng med en kompensasjon på 1000 kroner i timen. Disse tallene indikerer dermed at en kan oppnå en relativt betydelig økning i sannsynligheten for deltakelse ved å gi en økonomisk kompensasjon på 200 kroner i timen, men at økningen i sannsynligheten for deltakelse deretter avtar med et enda høyere beløp. Det er også viktig å merke seg at ingen

økonomisk kompensasjon er den egenskapen ved borgerpanelet som gir den laveste sannsynlighet for deltakelse relativt til det overordnede gjennomsnittet på 38 prosent sannsynlighet for deltakelse. Innbyggere forventer med andre ord kompensasjon for deltakelsen.

Utover økonomisk kompensasjon har man begrenset med virkemidler for å øke deltakelsen. Det verdt å merke seg at offentlig avstemming til en viss grad kan avskrekke innbyggerne fra å delta. Offentlig avstemming er nok uaktuelt i de fleste borgerpaneler. Dette resultatet er likevel viktig, fordi det kan være en indikasjon på at innbyggere generelt kvier seg for å eksponere sine politiske meninger offentlig (Jacquet 2017). Selv om resultatene gir inntrykk av at arrangøren i liten grad kan påvirke sannsynligheten for deltakelse utover å gi økonomisk kompensasjon, er det viktig å huske på at dette er med utgangspunkt i de dimensjonene og faktorene som er inkludert i vårt fiktive borgerpanel. Det fiktive borgerpanelet som respondenten blir eksponert for, fanger ikke opp alle mulige dimensjoner, og de faktorene som er inkludert, fanger heller ikke opp den variasjonsbredden som finnes innenfor de dimensjonene som er inkludert.

Resultatene fra surveyeksperimentet viser også at valg av rekrutteringsform kan ha betydning for legitimiteten til borgerpanel. Når deltakerne i borgerpanelet er rekruttert ved et tilfeldig utvalg, mener respondentene at politikerne i større grad bør vektlegge resultatet fra borgerpanelet når de skal fatte den endelige beslutningen i saken, sammenlignet med et borgerpanel hvor deltakerne er rekruttert ved åpen påmelding og selvseleksjon. Vi må likevel ikke overdrive effekten av tilfeldig utvalg. Forskjellen mellom tilfeldig utvalg og åpen påmelding er relativt liten når det gjelder legitimitetsoppfatninger.

4.4.4 Våre erfaringer

Til Byborgerpanelet i Bergen 2018 var bystyrets bestilling at panelet skulle avholdes som en fysisk samling med inntil hundre tilfeldig uttrukne personer over 18 år. For å kunne oppfylle denne bestillingen foretok Folkeregisteret et tilfeldig uttrekk av tusen personer med bosted-sadresse i Bergen. Fra denne basen ble 430 invitasjonsbrev sendt ut via posten – også her ble tilfeldighetsprinsippet lagt til grunn. Med utgangspunkt i utfordringer knyttet til rekruttering rapportert fra utenlandske paneler besluttet kommunen at deltakerne i panelet skulle honoreres som om de var medlemmer i «ordinære politiske utvalg». Honoraret ble satt til 2000 kroner for oppmøte. Dette var den eneste formen for kompensasjon som ble gitt, noe det ble gjort oppmerksom på i invitasjonsbrevet. Påmelding til panelet skjedde enten ved telefonisk henvendelse til kommunen eller via internett. Både telefonnummeret og nettadressen var oppgitt i invitasjonsbrevet. De som ble invitert til Byborgerpanelet, representerte et tverrsnitt av innbyggerne i Bergen, i og med at alle over 18 år hadde like stor sannsynlighet for å bli trukket ut, uavhengig av hvor lenge de har bodd i kommunen, kjønn, alder eller andre forhold.

Tabell 4 viser at rundt 20 prosent svarte positivt på invitasjonen. Tabellen viser også et relativt lite frafall fra dem som var påmeldt, til dem som møtte opp. 78 deltakere deltok i panelet, en fremmøteprosent på rundt 90. Gjennomsnittlig alder synker med åtte år når vi sammenligner dem som ble invitert, med dem som faktisk deltok. Et annet moment som fremgår av tabell 10.1, er forskjellen i deltakelse mellom kvinner og menn. Kjønnsbalansen er om lag lik blant de inviterte, men gapet mellom menn og kvinner øker til 14 prosentpoeng når vi ser på dem som faktisk deltok, noe som er stikk motsatt av det vi som oftest ser i utenlandske paneler. Også i norske besluttsende organer på lokalt plan, som kommunestyre og formannskap, er kvinner underrepresentert. Når det gjelder valgdeltakelsen, er det derimot nå kun i de eldre aldersgruppene at menn deltar i større grad enn kvinner.

Deltakelse i Byborgerpanelet i Bergen i 2018 er basert på tilfeldig utvalg, og muligheten for selvseleksjon er derfor mindre enn i deltakelseskanaler der innbyggerne inviteres åpent, for eksempel folkemøter. Til tross for en slik rekrutteringsmekanisme peker de to variablene som er kjent i dette materialet, kjønn og alder, mot en skjevhet blant dem som valgte å delta i panelet, sammenlignet med populasjonen. Vel å merke er forskjellen for kjønn ikke statistisk signifikant, noe vi tilskriver det forholdsvis lave antallet deltakere. Aldersforskjellen mellom dem som ble invitert, og dem som deltok, er derimot statistisk signifikant.

Tabell 4: Inviterte og deltakende i Byborgerpanelet 2018

Variabel	Invitert	Påmeldt	Deltok
Antall	433	87	78
Andel av inviterte	100%	20%	18%
Kjønnsbalanse	49% menn, 51% kvinner	42% menn, 58% kvinner	43% menn, 57% kvinner
Gjennomsnittlig alder	48	40	40

¹ Tabell hentet fra Arnesen, Fimreite og Aars (2021).

Til den digitale deliberative meningsmålingen i 2021 rekrutterte vi deltakere i samarbeid med Bergen kommune. Populasjonen for det aktuelle borgerpanelet var innbyggere i Bergen kommune over 18 år. Borgerpanelet ble gjennomført som en deliberativ meningsmåling hvor man i tillegg til deltakere til selve borgerpanelet også rekrutterer deltakere til en kontrollgruppe. Både deltakerne i borgerpanelet og i kontrollgruppen svarer på en spørreundersøkelse før og etter arrangementet, men deltakerne i kontrollgruppen deltar ikke på arrangementet. Dette forskningsdesignet stiller større krav til rekrutteringsprosessen sammenlignet med et scenario hvor man bare rekrutterer deltakere til et borgerpanel, blant annet fordi man trenger flere deltakere, og fordi risikoen for frafall underveis er større. Vi støtte på betydelige problemer knyttet til rekruttering av deltakere, og vår erfaring er derfor særlig nyttig med tanke på hvilken type justeringer man kan gjøre underveis i rekrutteringsprosessen.

Vårt mål var å rekruttere et tilstrekkelig antall personer til både borgerpanelet og kontrollgruppen, slik at vi kunne gjennomføre robuste statistiske tester av effekten av å delta i borgerpanelet sammenlignet med å være i kontrollgruppen. Vi ønsket minimum å oppnå 100 deltakere i borgerpanelet, men håpte på opp mot 200 deltakere. Tilsvarende tall eller mer var ønskelig for kontrollgruppen. Videre ønsket vi at alle innbyggere i Bergen kommune skulle ha like stor sjanse for å delta, og at deltakerne i borgerpanelet skulle være representative for innbyggerne i Bergen kommune over 18 år. En av grunnene til at vi ønsket at alle innbyggere skulle ha lik sjanse til å delta, er at vi skal bruke dataene til å forske på hvem som deltar i borgerpaneler, og hvem som ikke deltar.

For å øke incentivet for å delta hadde vi på forhånd bestemt at hver enkelt deltaker i borgerpanelet skulle motta en økonomisk kompensasjon på 500 kroner, og at de var med i trekningen av en pengepremie på 10 000 kroner. For å gi et økonomisk incentiv til deltakelse også i kontrollgruppen var alle deltakere (både i borgerpanelet og kontrollgruppen) også med i trekningen av en pengepremie på 5000 kroner. Vi utformet også invitasjonsbrevet med tanke på å øke sannsynligheten for deltakelse, blant annet ved å poengtere at deltakelse i borgerpanelet gir mulighet til å gi politikerne innspill i viktige lokalpolitiske spørsmål. Et utsnitt av første del av invitasjonsbrevet er gjengitt i tekstboksen nedenfor.

Tilfeldig uttrekk var den eneste aktuelle rekrutteringsformen, særlig fordi vi i tillegg til å arrangere et borgerpanel skulle forske på hvem som deltar, og hvem som ikke deltar i borgerpan-

eler. Vi søkte Skatteetaten om å få gjøre et tilfeldig uttrekk av innbyggere med bostedsadresse i Bergen fra Folkeregisteret og betalte den eksterne tilbyder Tietoevry for å gjøre uttrekket og oversende listene til oss. Deretter sendte vi ut individuelle invitasjoner til personene i uttrekket i mai 2021. Ett brev inviterte kun til deltakelse i spørreundersøkelsen (kontrollgruppen), mens det andre inviterte i tillegg til å være med på den deliberative meningsmålingen i juni.

Vi rekrutterte deltakere til et nettbasert borgerpanel midt i koronapandemien. Derfor var vi svært usikre på hvilken svarprosent vi kunne forvente. Byborgerpanelet 2018 hadde en deltakelse på 20 prosent, men i hvilken grad dette tallet var dekkende for deltakelsesvilligheten i populasjonen vi nå skulle rekruttere fra, var uklart. Dessuten var det uklart i hvilken grad svarprosenten ville variere mellom de to invitasjonene. Vi antok at svarprosenten til borgerpanelet ville være lavere enn til kontrollgruppen, men var usikre på hvor mye. Vi begynte derfor med et uttrekk på 2500 personer. Med en svarprosent på 16 prosent for begge invitasjonene ville vi da oppnå 200 per gruppe. Denne svarprosenten var ikke urimelig høy gitt forhåndskunnskapen vår.

Det viste seg imidlertid raskt at denne svarprosenten var i overkant optimistisk, og at det var vesentlig enklere å rekruttere til deltakelse i undersøkelsen enn til deltakelse i panelet. Vi så oss derfor nødt til å sette i gang en rekke tiltak for å få rekruttert nok deltakere, særlig til borgerpanelet. Vi sendte derfor ut 1500 nye invitasjoner, slik at det totale utvalget som ble invitert til slutt, var 4000. Dette var mulig fordi vi satt på et reserveuttrekk fra Folkeregisteret. Vi doblet også den økonomiske kompensasjonen for deltakelse i borgerpanelet fra 500 til 1000 kroner. For å skape blest om arrangementet var både byrådsleder og prosjektleder aktive i lokale medier for å oppfordre til deltakelse i panelet. Det ble også foretatt en purring, enten via brev eller tekstmelding.

Disse tiltakene økte rekrutteringen, selv om det ikke er klart i hvilken grad hvert enkelt tiltak virket. Vi endte til slutt opp med at 138 personer meldte seg til deltakelse i borgerpanelet, noe som tilsvarer en svarprosent på rundt 5 prosent. I kontrollgruppen meldte 168 personer seg til deltakelse. 124 personer i kontrollgruppen svarte på forundersøkelsen, og i deltakergruppen gjorde 118 personer det samme. På selve deliberasjonsarrangementet den 12. juni var det 90 deltakere. Vi opplevde altså betydelig frafall underveis i prosessen.

Vi har ikke analysert direkte sammenlignbare tall for hele populasjonen og kan derfor ikke med sikkerhet bekrefte nøyaktig hvor representativ gruppen er med tanke på deskriptiv representasjon. Når det er sagt, stemmer profilen til gruppen tilsynelatende godt overens med innbyggerne i Bergen med tanke på kjønnsfordeling, statsborgerskap og alder. Vi noterer oss at det er god deltakelse blant de yngre, en gruppe som ellers har tendens til å være underrepresentert på kommunevalg. Dette kan skyldes at yngre er mer komfortable med digital gjennomføring. Pandemien har økt bruken av nettbasert kommunikasjon og med dette senket terskelen for deltakelse i alle aldersgrupper, men vi tror fortsatt at det finnes en forskjell i teknologisk kunnskap som påvirker aldersgruppene ulikt.

Av våre tre eksempler var det den deliberative meningsmålingen i Norge 2022 som hadde høyest deltakelse i form av antall, med 218 deltakere. På samme tid var det den med lavest prosentvis deltakelse, på 1 prosent. I likhet med i 2021 trakk vi ut personer tilfeldig fra Folkeregisteret, men i stedet for å sende fysiske brev overlot vi til et rekrutteringsbyrå å ringe opp mulige deltakere fra listen. 435 personer takket ja til å delta, og blant dem var det xx som faktisk gjennomførte. Dette antallet var ikke tilstrekkelig til å kunne gjøre de statistiske analysene vi hadde planlagt, og vi bestemte oss derfor for å gjøre en oppfølgingsrunde i september

2022. Denne gangen sendte vi digitale brev via Digipost. Dette viste seg å være en kostnadseffektiv løsning. Deltakelsesraten var omtrent den samme, og til slutt endte vi opp med totalt 218 personer som hadde fullført deltakelse i denne deliberative meningsmålingen. I skrivende stund er det søkt om å få koblet på data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for å gjøre en frafallsanalyse av hvilke sosiodemografiske kjennetegn deltakerne har, og om de skiller seg fra dem som ikke ønsket å delta.

4.5 Informasjon til deltakerne

4.5.1 Veivalg og avveininger

4.5.2 Våre erfaringer

Tabell 5: Forslag som ble diskutert i den deliberative meningsmålingen i Bergen 2021

Tema	Forslag
Arealutvikling på Dokken	Sjøfronten skal prioriteres til rekreasjon for mennesker
	Sjøfronten skal prioriteres til naturformål og beskyttelse av dyreliv
	Sjøen ved dokken skal fylles ut
	Gater, veier og plasser på Dokken skal få kvinnelige navn
	Kommunen bør gjøre ytterlige tiltak for å gjøre Bergen sentrum mer bilfritt
Bilfrie bydeler	Utviklingen av bilfrie områder bør fremover i større grad fokusere på bydelene og ikke bare sentrum
	Bilfrie områder utenfor sentrum bør utvikles i de mest sentrumsnære strøkene
	Bilfrie områder bør etableres i mindre områder
	Bilfrie områder bør etableres i større områder (bydelssentre eller lignende)
	Åpne for fleksibel bruk av parkeringsplasser
	Større tilgang til bildelingsordninger i nærheten av bilfrie områder
	Skape avstand mellom parkering og bolig
	Alle trange, tettbygde gater bør få 30-sone
	La beboerne i en gate/nabolag selv få avgjøre om det skal bli bilfritt eller ikke



4.6 Gjennomføring av panel

4.6.1 Prinsipp og refleksjoner

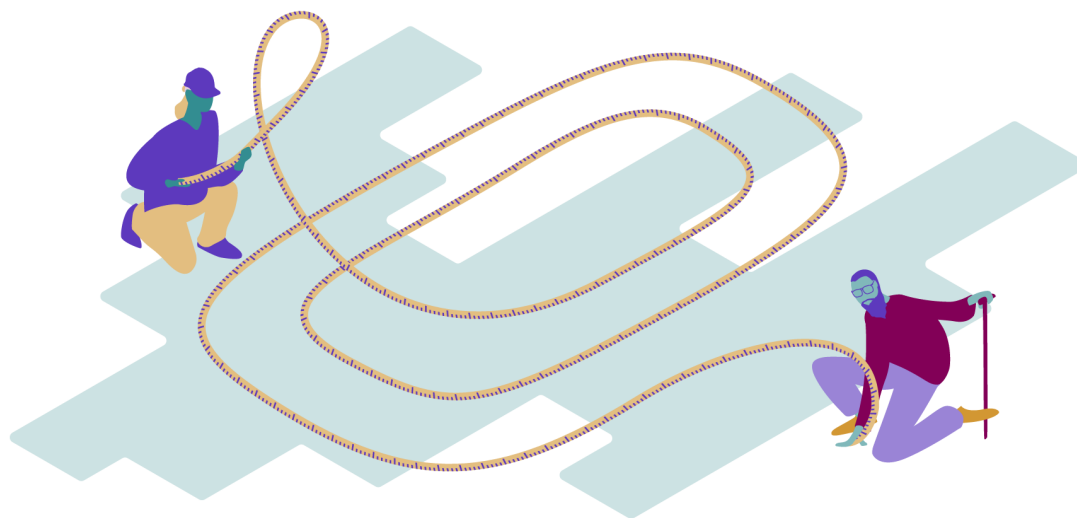
4.6.2 Våre erfaringer



Tabell 6: Dagsplan for deliberativ meningsmåling i Bergen 2021

Starttidspunkt	Sluttidspunkt	Aktivitet	Beskrivelse
10:00	10:10	Velkommen	
10:10	10:55	Dokken: Første gruppesamling	Opptelling av deltakere, gjennomgang av agenda, forberede spørsmål til panel
11:00	11:45	Panel	Moderator: Anne Lise Fimreite
11:50	12:30	Dokken: Andre gruppesamling	Debrief og videre diskusjon i gruppen
12:30	13:15	Lunsj	
13:15	14:00	Bilfrie områder: Første gruppesamling	Gjennomgang av agenda, forberede spørsmål til panel
14:10	14:55	Panel	Moderator: Jacob Aars
15:05	15:50	Bilfrie områder: Andre gruppesamling	Debrief og videre diskusjon i gruppen.
15:50	16:00	Avslutning	Avslutning

4.7 Hvordan måle resultater



Figur 4: Hvordan måle resultater

4.7.1 Prinsipper/mål som veileder valgene

4.7.1.1 Klare svar

4.7.1.2 Gruppeholdning vs. samling av individuelle holdninger

4.7.1.3 Analyser av gruppediskusjoner

4.7.2 Våre erfaringer

Tabell 7: Eksperimentelt design for deliberativ meningsmåling i Norge 2022

Gruppe	Pretest	Eksperimentkomponent	Posttest
Bruk av kunstig intelligens i forvaltningen	Spørreundersøkelse	Gruppediskusjon om kunstig intelligens	Spørreundersøkelse
Negative utslippsteknologier	Spørreundersøkelse	Gruppediskusjon om negative utslippsteknologier	Spørreundersøkelse



Figur 5: Ordsky fra gruppediskusjon om bilfrie soner

4.8 Oppfølging etter arrangement

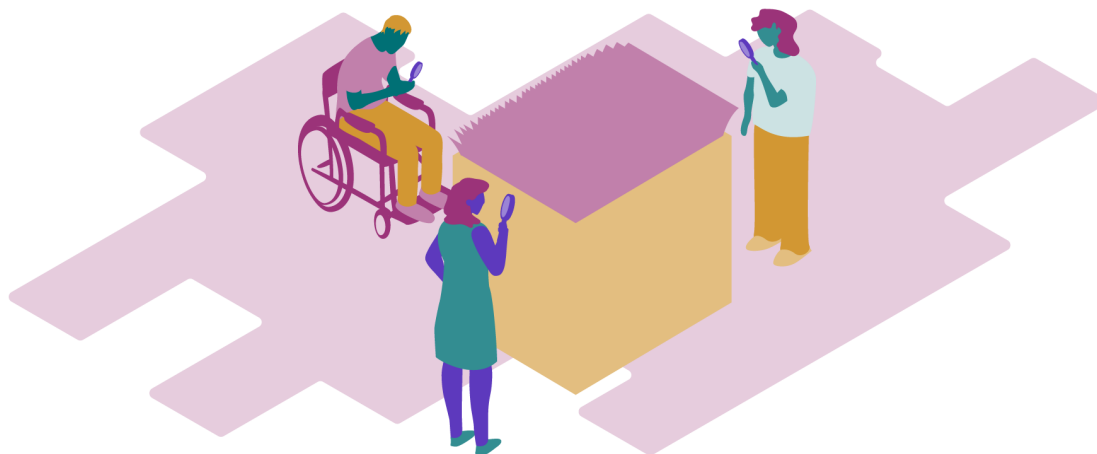


4.8.1 Antakelser og refleksjoner

4.8.2 Våre erfaringer

5 DEL III: ANDRE ERFARINGER

5.1 Borgerpanel sett fra kommuneadministrasjonen



5.2 Erfaringer fra andre norske kommuner



Tabell 8: Borgerpanel i Norge

Tittel	Sted	Type	År	Deltakerantall
Lekfolkskonferanse om genmodifisert mat	Nasjonal	Lekfolkskonferanse	1996	16
Innbyggerhøring Nordland	Nordland	Deliberativ meningsmåling	1998	83
Innbyggerhøring Kongsberg	Kongsberg	Deliberativ meningsmåling	1998	Ukjent
Lekfolkskonferanse om genmodifisert mat	Nasjonal	Lekfolkskonferanse	2000	15
Lekfolkskonferanse om stamceller og terapeutisk kloning	Nasjonal	Lekfolkskonferanse	2001	15
Borgerpanelet for Tempe	Trondheim	Lekfolkskonferanse	2004	14
Byborgerpanelet	Bergen	Deliberativ meningsmåling	2018	76
Borgerkraft	Trondheim	Borgerjury	2020	16
Deliberativ meningsmåling i Bergen	Bergen	Deliberativ meningsmåling	2021	90
Borgerpanel på Grefsen-Kjelsås om overvann	Oslo	Borgerjury	2021	20
Borgerpanel på Romsås	Oslo	Borgerjury	2021	14
Trondheimspanelet	Trondheim	Borgerjury	2021-2022	50
Ungt Borgerpanel	Stavanger	Borgerjury	2021-2022	21
Borgerpanel om revisjon av småhusplanen	Oslo	Borgerjury	2021-2022	21
Medarbeiderpanelet i Sadexxo	Bedrift	Borgerjury	2022	15
Deliberativ meningsmåling om kunstig intelligens	Nasjonal	Deliberativ meningsmåling	2022	218
Røros borgerpanel	Røros	Borgerjury	2023-2025	16-30

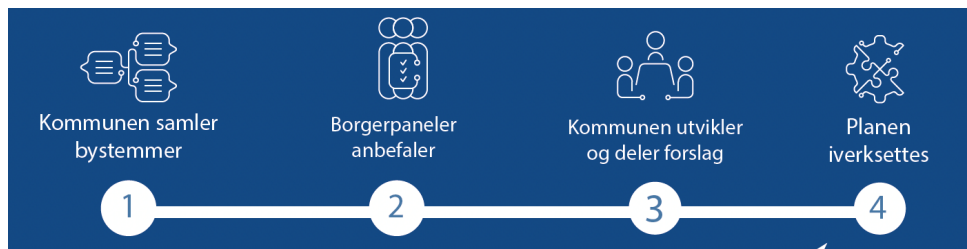
5.2.1 Borgerpanelene i Trondheim, Oslo, og Stavanger

5.2.1.1 Trondheim – Borgerkraft

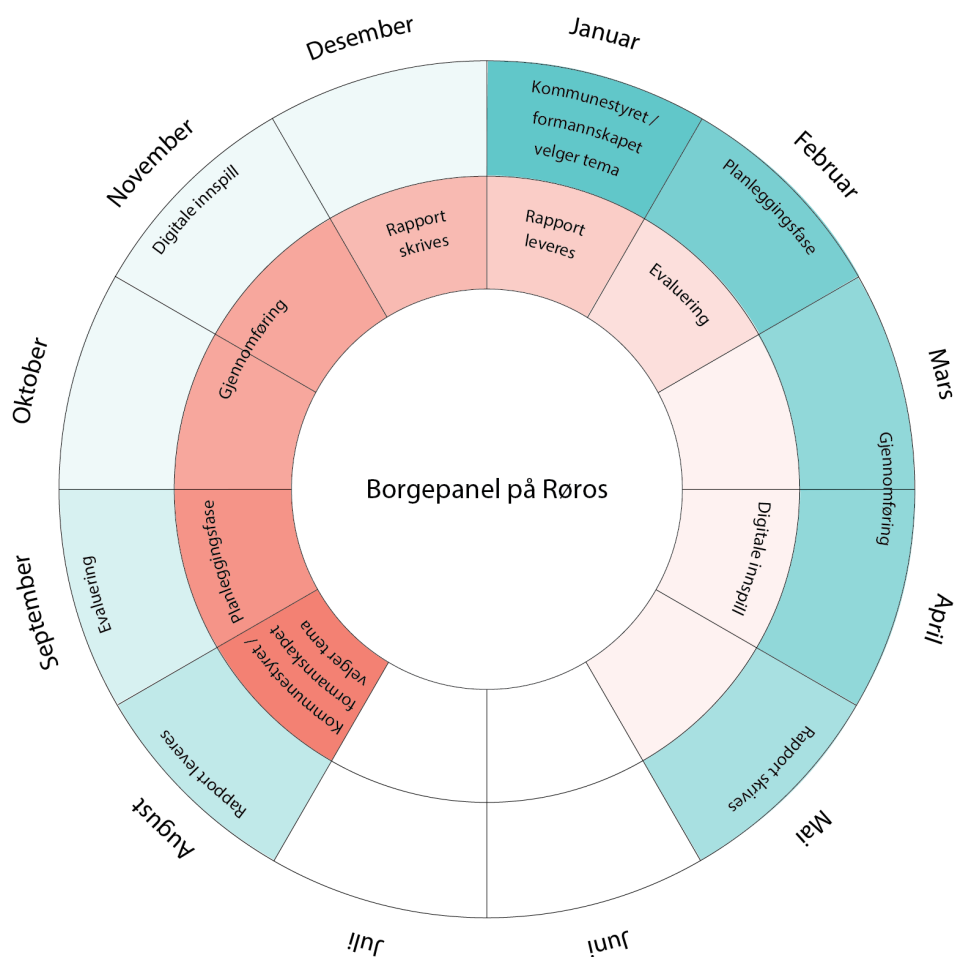
5.2.1.2 Trondheim – Trondheimpanelet

5.2.1.3 Stavanger – ungt borgerpanel

5.2.1.4 Oslo – Borgerpanel på Grefsen og Kjelsås



Figur 6: Medvirkningsprosess



Figur 7: Mulig struktur for borgerpaneler på Røros

5.2.1.5 Røros – Permanent borgerpanel

6 Om forfatterne

Arild Ohren er PhD kandidat ved NTNU. Hans forskning fokuserer på borgerpaneler og hvilken type form for politisk representasjon de representerer. Arild er medlem av OECDs «Innovative Citizen Participation Network», samt også medlem av forskningsklyngen om demokratisk representasjon i Participedia.

Jacob Aars er professor ved Institutt for politikk og forvaltning, Universitetet i Bergen. Aars har arbeidet med lokalstyre og lokalt demokrati. Han har blant annet publisert flere artikler om kommuners tiltak for å styrke deltakelse i lokalpolitikken.

7 References

Han har også bistått mange kommuner i deres arbeid med å utvikle og designe borgerpaneler i Norge.

Aristoteles. 2007. *Politikk*. Translated by Tormod Eide. Oslo: Vidarforl.

Arnesen, Sveinung, Anne Lise Fimreite, and Jacob Aars. 2021a. “Loddet Er Kastet: Om Bruken Av Innbyggerpaneler i Lokalpolitikken.” Edited by Saglie Jo, Seggaard Signe B., and Dag A. Christensen, 253–83. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch10>.

———. 2021b. “Loddet Er Kastet: Om Bruken Av Innbyggerpaneler i Lokalpolitikken.” In *Lokalvalget 2019: Nye Kommuner - Nye Valg?*, edited by Jo Saglie and Signe Bock Seggaard, 253–83. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Arnesen, Sveinung, Anne Lise Fimreite, and Jon Kåre Skiple. 2021. “Deliberativ Meningsmåling i Bergen. Rapport Til Bystyret i Bergen.” [url:%20https://bookdown.org/connect/#/apps/8cc01bc4-19c9-444e-93e5-a616021760bb/access](https://bookdown.org/connect/#/apps/8cc01bc4-19c9-444e-93e5-a616021760bb/access).

Bächtiger, Andre, John S Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark Warren. 2018. “Deliberative Democracy : An Introduction.” In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, edited by Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark Warren, 1–35. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.50>.

Boulianne, Shelley. 2018. “Beyond the Usual Suspects: Representation in Deliberative Exercises.” In *Public Deliberation on Climate Change. Lessons from Alberta Climate Dialogue*, edited by Lorelei L. Hanson, 109–33. Athabasca University: AU Press.

Courant, Dimitri. 2019. “Sortition and Democratic Principles: A Comparative Analysis.” In *Legislature by Lot : Transformative Designs for Deliberative Governance*, edited by John Gastil and Erik Olin Wright, 229–48. London; New York: Verso.

Curato, Nicole, David M. Farrell, Brigitte Geissel, Kimmo Grönlund, Patricia Mockler, Jean-Benoit Pilet, Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä, and Jane Suiter. 2021. *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. Bristol: Bristol University Press.

Dahlberg, Stefan, Jonas Linde, and Sören Holmberg. 2015. “Democratic Discontent in Old and New Democracies: Assessing the Importance of Democratic Input and Governmental Output.” *Political Studies* 63: 18–37.

Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford univ. press.

Elstub, Stephen. 2014. “Mini-Publics: Issues and Cases.” In *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, edited by Stephen Elstub and Peter McLaverty, 166–88. Edinburgh: Edinburgh

- University Press Ltd.
- Escobar, Oliver, and Stephen Elstub. 2017. "Forms of Mini-Publics: An Introduction to Deliberative Innovations in Democratic Practice." New Democracy Foundation.
- . 2019. "Defining and Typologising Democratic Innovations." In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, 11–31. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Farrell, David M, Nicole Curato, John S Dryzek, Brigitte Geißel, Kimmo Grönlund, Sofie Marien, Simon Niemeyer, et al. 2019. "Deliberative Mini-Publics: Core Design Features." The Centre for Deliberative Democracy & Global Governance.
- Farrell, David M., and Peter Stone. 2019. "Sortition and Mini-Publics: A Different Kind of Representation." In *Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, edited by Robert Rohrschneider and Jacques Thomassen. Oxford: Oxford University Press.
- Fimreite, Anne Lise. 2018. "Byen Og Nærdemokratiet - Rapport Fra Lokaldemokratiutvalget." Bergen kommune. <chrome-extension://efaidnbmninnnigbpccajpcgclclefindmkaj/https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/206337/Rapport-Byen-og-Naerdemokratiet>.
- Fishkin, James S. 2018. *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press.
- Fishkin, James S., Max Senges, Eileen Donahoe, Larry Diamond, and Alice Siu. 2018. "Deliberative Polling for Multistakeholder Internet Governance: Considered Judgments on Access for the Next Billion." *Information Communication and Society* 21 (11): 1541–54. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1340497>.
- Fixdal, Jon. 1997. "Consensus Conferences as 'Extended Peer Groups'." *Science and Public Policy* 24 (6): 366–76. <https://doi.org/10.1093/spp/24.6.366>.
- Flanigan, Bailey, Paul Gözl, Anupam Gupta, Brett Hennig, and Ariel D. Procaccia. 2021. "Fair Algorithms for Selecting Citizens' Assemblies." *Nature* 596 (7873): 548–52. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03788-6>.
- Fournier Henk Van Der Kolk, Patrick, R Kenneth Carty, André Blais, and Jonathan Rose. 2011. "When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform."
- Gastil, John. 2008. *Political Communication and Deliberation*. London, UK: SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.4135/9781483329208>.
- Hendriks, Carolyn. 2005. "Lay Citizen Deliberations: Consensus Conferences and Planning Cells." In *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, 80–110. USA: Jossey-Bass Inc.
- Jacquet, Vincent. 2017. "Explaining Non-Participation in Deliberative Mini-Publics." *European Journal of Political Research* 56 (3): 640–59. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12195>.
- Lacelle-Webster, Antonin, and Mark E. Warren. 2021. "Citizens' Assemblies and Democracy." In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1975>.
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'." *The Journal of Politics* 61 (3): 628–57. <https://doi.org/10.2307/2647821>.
- Mao, Yuping, and Marco Adria. 2013. "Deciding Who Will Decide: Assessing Random Selection for Participants in Edmonton's Citizen Panel on Budget Priorities." *Canadian Public Administration* 56 (4): 610–37. <https://doi.org/10.1111/capa.12042>.
- Marien, Sofie, and Hannah Werner. 2019. "Fair Treatment, Fair Play? The Relationship Between Fair Treatment Perceptions, Political Trust and Compliant and Cooperative Attitudes Cross-Nationally." *European Journal of Political Research* 58 (1): 72–95.
- OECD. 2020. "Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions." OECD. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.

- Ohren, Arild. n.d. "The Representative Claim of Deliberative Mini-Publics." PhD thesis, Department of Sociology; Political Science: Norwegian University of Science; Technology.
- Ryan, Matthew, and Graham Smith. 2014. "Defining Mini-Publics." In *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, edited by Kimmo Grönlund, André Bächtiger, and Maija Setälä, 9–26. Colchester: ECPR Press.
- Ryfe, David Michael, and Brittany Stalburg. 2012. "The Participation and Recruitment Challenge." In *Challenge Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, edited by Tina Nabatchi, John Gastil, Matt Leighninger, and G. Michael Weiksner, 43–58. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.
- Smith, Graham, and Maija Setälä. 2018. "Mini-Publics and Deliberative Democracy." In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, edited by Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark Warren, 299–314. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.27>.
- Warren, Mark E. 2008. "Citizen Representatives." In *Designing Deliberative Democracy*, edited by Mark E. Warren and Hilary Pearse, 50–69. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491177.004>.