



Terje Engdahl og Nor August Larsen

Lokalstyret for områdeløftet

Grønland og Tøyen

En studie av ulike legitimitetsformer

Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring

OsloMet – storbyuniversitetet

Fakultet for samfunnsvitenskap

Sammendrag

Denne masteroppgaven ser på innbyggermedvirkning gjennom lokalstyret for Områdeløft Grønland og Tøyen. Lokalstyret ble opprettet våren 2018, og Bydel Gamle Oslo er den eneste bydelen som har valgt en slik form for organisering som en del av medvirkningen i områdesatsingen. Vi undersøker hva sentrale aktører i bydelen ser som viktige begrunnelser for et slikt organ, og analyserer hvilke former for legitimitet som blir ivaretatt ved hjelp av en slik organisering. I litteraturen opereres det ofte med en tredeling: input-legitimitet, output-legitimitet og throughput-legitimitet. Problemstillingen i oppgaven er utformet i tråd med dette teoretiske rammeverket: *Ivaretar lokalstyret ulike former for legitimitet i Områdeløft Grønland og Tøyen, og i så fall på hvilke måter?* Undersøkelsen ble lagt opp som en kvalitativ studie med et casedesign som kombinerer intervjuer, observasjoner og dokumentstudier.

Lokalstyret ivaretar input-legitimitet gjennom sin forankring i det lokale miljøet, selv om innbyggerrepresentantene ikke er valgt og bare representerer seg selv. De har god kontakt med sine nettverk. Gjennom den tette koblingen som lokalstyret har til bydelsutvalget som folkevalgt organ, vil dette også styrkes. Det kan også ivareta output-legitimitet i form av å bidra til effektive løsninger som faktisk imøtekommer innbyggernes behov innenfor rammen av områdesatsingen. Etter en tydeliggjøring av lokalstyrets ansvar og rolle gjennom en nylig oppdatering av lokalstyrets mandat er det nå enklere å plassere ansvar, og på den måten ivareta throughput-legitimitet.

The citizens committee of the area-based initiative Grønland and Tøyen: a study of various forms of legitimacy

Abstract

This master thesis examines citizen participation through the Citizens Committee (Lokalstyret), a local board in the area of Grønland and Tøyen. The Citizens Committee was established in the spring of 2018, and Bydel Gamle Oslo is the only district that has chosen such a form of organization as part of the participation in the area-based initiative. We examine the justifications made by the borough's key players for creating the Citizens Committee and analyze what forms of legitimacy such an organization permits. In the literature, there is often a three-part operation: input-legitimacy, output-legitimacy and throughput-legitimacy. We have chosen to use this three-part operation as a framework for our thesis, which is as follows: *“Does the local government safeguard various forms of legitimacy in Grønland and Tøyen, and in what ways?”*. The study was designed as a qualitative study with a case-design that combines interviews, observations, and document studies.

The Citizens Committee safeguards input-based legitimacy through its localized network. Although its representatives are not formally elected, the Citizens Committee safeguards input-based legitimacy through its localized network. Clearly linking the citizens committee to the District Council (Bydelsutvalget) will further strengthen input-legitimacy. It can also safeguard output legitimacy in the form of contributing to solutions that actually meet the needs of the inhabitants within the framework of the area-based initiative. After clarifying the responsibilities and role of the Citizens Committee through a recent update of the mandate, it is now easier to assign responsibilities and, in doing, so preserve throughput-based legitimacy.

Forord

I tredje semester på vårt masterprogram gjennomførte vi emnet "Forskningspraksis" i tilknytning til forskningsprosjektet DEMUDIG¹ ved OsloMet. Her ble vi introdusert for Områdeløft Grønland og Tøyen, og var til stede på lokalstyrets møte om bl.a. programplanen for områdeløftet i november 2019. På bakgrunn av erfaringene vi gjorde oss med dette emnet ønsket vi å skrive en masteroppgave sammen om temaet områdeløft og innbyggerdeltakelse. Vi vil takke vår veileder Sissel Hovik for inspirerende og verdifulle tilbakemeldinger underveis. Takk til Sveinung Legard som bisto oss med råd og kommentarer under arbeidet med datainnsamlingen til intervjuene. Med denne oppgaven avslutter vi masterstudiet i Offentlig administrasjon og styring ved OsloMet.

Det har vært utfordrende å fullføre denne masteroppgaven siden hverdagen ble sterkt preget av spredningen av covid-19 og smittetiltakene som ble iverksatt fra midten av mars. At vi var to studenter som kunne jobbe mot et felles mål ble avgjørende for å opprettholde fokus og struktur i den nye studiesituasjonen. Vi vil derfor rette en stor takk til våre informanter som stilte opp og viste fleksibilitet når det var behov for det.

I tillegg vil vi takke medlemmene av lokalstyret og andre i bydel Gamle Oslo som har vist interesse for vårt forskningsarbeid. Vi har møtt mange engasjerte mennesker som inspirerte oss i dette arbeidet. Takk også til Tyra Johanne Hagen for hjelp med gjennomlesing av oppgaven og nyttige tilbakemeldinger, og Stina Sehlstedt for god støtte på hjemmebane.

Oslo, mai 2020

¹ <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/demudig>

Innhold

1. Innledning.....	5
1.1 Forskningsspørsmål	5
1.2 Bakgrunn.....	7
2. Teori	11
2.1 Input legitimitet.....	11
2.2 Output legitimitet	12
2.3 Throughput legitimitet	13
2.4 Fungs perspektiv	14
3. Metode.....	16
3.1 Forskningsdesign	16
3.2 Datakilder.....	17
3.3 Datakvalitet	20
4. Empiri og analyse.....	21
4.1 Inputbasert legitimitet	21
4.1.1 Intensjon.....	21
4.1.2 Oppfatninger av praksis	24
4.2 Throughput-basert legitimitet	27
4.2.1 Intensjon.....	28
4.2.2 Oppfatninger av praksis	29
4.3 Output-basert legitimitet	30
4.3.1 Intensjon.....	31
4.3.2 Oppfatninger av praksis	34
5. Diskusjon	36
5.1 Input.....	36
5.2 Throughput.....	38
5.3 Output	39
5.4 Kan disse legitimitetsformene styrkes samtidig?.....	42
6. Konklusjon og videre forskning.....	44
6.1 Konklusjon av studien.....	44
6.2 Behov for videre forskning	45

Vedlegg 1 Intervjuguider

Vedlegg 2 Samtykkeerklæring DEMUDIG

1. Innledning

1.1 Forskningsspørsmål

Temaet for denne masteroppgaven er innbyggermedvirkning gjennom lokalstyret for Områdeløft Grønland og Tøyen. Lokalstyre er en ny form for innbyggermedvirkning, og Bydel Gamle Oslo er den eneste bydelen som har valgt en slik form for organisering, som en del av medvirkningen i områdesatsingen. Lokalstyret består av fire innbyggerrepresentanter, en representant fra politiet og en fra utdanningssetaten i Oslo kommune. Styrelederen er fra Bydel Gamle Oslo.

Vi undersøker hva sentrale aktører i bydelen ser som viktige begrunnelser for et slikt organ, og dermed hva slags legitimitet aktørene ønsker å ivareta. Samtidig er det nødvendig å se hvordan organet fungerer i praksis og hva slags legitimitet som faktisk blir ivaretatt ved en slik organisering.

Bruken av innbyggerdeltakelse i politiske prosesser er blitt stadig mer utbredt (Baiocchi og Ganuza 2017). I Norge er det særlig innenfor plan- og utbyggingssaker at dette har vært et sentralt tema (Falleth, Hanssen og Saglie 2010). Økt bruk av innbyggermedvirkning ses ofte i sammenheng med befolkningens svekkede tiltro til det tradisjonelle politiske systemet (Fung 2015). Innbyggermedvirkning eller innbyggerdeltakelse er begreper vi i denne oppgaven vil benytte om hverandre. Vi forstår medvirkning ut fra Ringholm og Nyseths (2008, 317) definisjon som “borgernes deltagelse i offentlig planlegging, som er rettet inn mot å bringe kunnskap og synspunkter, inn i planprosessen i den hensikt å påvirke de beslutningene som blir tatt, og som ikke dreier seg om å stemme ved valg”. Med denne definisjonen introduseres medvirkningens to hovedfunksjoner, hvor den første er at borgernes lokalkunnskap kan benyttes for å ta bedre avgjørelser, og den andre er at borgerne selv kan påvirke beslutningene som blir tatt.

I likhet med Vabo, Hanssen og Klausen (2004, 165) vil vi ta «utgangspunkt i litteraturen omkring “Participatory governance” eller “deltakende policynettverk”» og «betrakte deltagelse som en forutsetning for demokratisk og effektiv problemløsning». Forfatterne hevder at “nettverksstyring innebærer en form for deltagelse - eller involvering av eksterne aktører i det politisk/administrative systemets problemhåndtering - som utfordrer den liberale demokratiteoriens forståelse av hva demokratisk styring er” (Vabo, Hanssen og Klausen (2004, 164). På spørsmål om innbyggernes tillit til politikerne, og om politikerne lyttet til innbyggernes

synspunkter viste innbyggerundersøkelsen 2019 (Difi 2019, 25-26) en nedadgående tendens fra 2017 til 2019. Det var samtidig et ønske fra innbyggerne om å delta mer aktivt i politiske og administrative saker.

Ulike aspekter ved medvirkningstiltak og innbyggerdeltakelse i områdeløftet har blitt behandlet i tidligere masteroppgaver, bl.a. av Ophaug (2016) og Larsen (2019). Vi vil bidra til forskningen på dette området ved å benytte et annet teoretisk perspektiv (Haus og Heinelt 2005), som kan avdekke om lokalstyret ivaretar ulike legitimitetsformer. Ved å studere hvordan lokalstyret har utviklet seg de senere årene, vil vi også bidra med kunnskap om hvordan denne nyordningen har funnet sin plass i det politisk-administrative styringssystemet som områdeløftet er en del av. Med bakgrunn i forskningspraksis innen DEMUDIG-prosjektet hvor vi begge har erfaring fra arbeid med områdeløftet på Tøyen og Grønland, håper vi å bidra med ny informasjon blant annet ved bruk av data innsamlet gjennom egne observasjoner fra flere lokalstyremøter.

Medvirkningsprosesser krever noen avklaringer på spørsmålene om hvorfor medvirkning brukes, hvem som skal delta, og hvordan medvirkning skal skje (Klausen og Sweeting 2004). Det er det første spørsmålet - om medvirkningens legitimitet - som vil stå sentralt i denne oppgaven. I litteraturen opereres det ofte med en tredeling: input-legitimitet, output-legitimitet (Scharpf 1999) og throughput-legitimitet (Haus og Heinelt 2005). Vi har valgt denne tredelingen av legitimitetsbegrepet for også å illustrere viktigheten av transparens og åpenhet, for å kunne tydeliggjøre ansvars- og rollefordeling i forhold til lokalstyret.

I utgangspunktet er de demokratiske legitimitetsbegrepene input og output ulike, både hva gjelder forutsetningene og implikasjonen av disse (Scharpf 1999, 6). Likevel eksisterer legitimitetsbegrepene side om side, og forsterker, komplementerer og supplerer hverandre (Scharpf, 1999, 12). Fung (2006) mener på den andre siden at disse demokratiske verdiene ikke kan forsterke og komplementere hverandre, men heller går på bekostning av hverandre. Derfor mener vi det er interessant å se på hvordan lokalstyret som nyopprettet organ vil kombinere de ulike formene for å styrke egen legitimitet, også uten å utfordre allerede eksisterende organer som ivaretar demokratiske verdier, slik som bydelsadministrasjonen og bydelsutvalget.

Med disse dimensjonene ved legitimitet som utgangspunkt undersøker vi hvordan begrunnelsen for innbyggermedvirkning i lokalstyret kommer til uttrykk, både gjennom intensjon og praksis.

Problemstillingen i denne oppgaven er dermed:

Ivaretar lokalstyret ulike former for legitimitet i Områdeløft Grønland og Tøyen, og i så fall på hvilke måter?

1.2 Bakgrunn

Innbyggermedvirkning i områdeløftet har en lang forhistorie. Vi vil ikke redegjøre for hele historien, men kort skissere denne innledningsvis. Områdeløft Grønland og Tøyen er en del av områdesatsingen i Oslo indre øst, som er en felles satsing mellom Oslo kommune og staten. Målsettingen for områdesatsingen er å “bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder der behovene er størst, slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktivt deltakende i lokalsamfunn og storsamfunn” (Bydel Gamle Oslo 2020, 3).

Satsingen bygger i sin nåværende form på en intensjonsavtale mellom Oslo kommune og staten (ved kommunal- og moderniseringsdepartementet) om områderettet innsats i november 2018.²

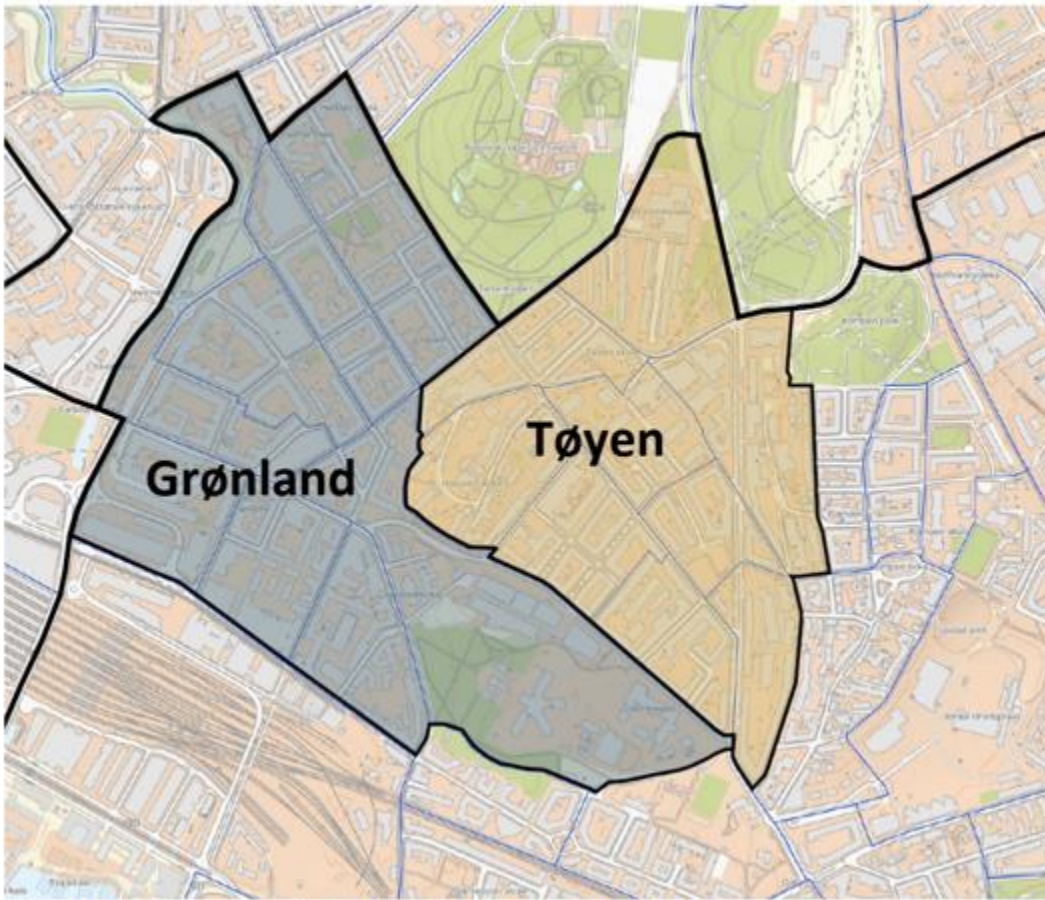
Om varigheten på avtalen heter det at:

Samarbeidet mellom staten og Oslo kommune om en områdesatsing i Oslo indre øst fra 2019 skal ha en varighet på åtte år. For å kunne koordinere planlegging av eventuelt videre samarbeid om områdesatsinger i Oslo etter dette, skal områdesatsingene i både Groruddalen, Oslo sør og Oslo indre øst vare til og med 2026.

2

https://www.regjeringen.no/contentassets/42bb50b3bd1741668760ffb9ca27b1ec/intensjonsavtale_staten_oslokommune.pdf

Denne ble fulgt opp med en programbeskrivelse i februar 2020, som bl.a. fastlegger organisatoriske og finansielle rammer.³ Kartet nedenfor viser avgrensningen for områdeløft Grønland og Tøyen.



Figur 1.1 Avgrensningen for områdeløft Grønland og Tøyen. (Programplan for områdeløft i Bydel Gamle Oslo 2018, 7).

3

https://www.regjeringen.no/contentassets/5ff1f56075b24d6d87b90087aa473145/programbeskrivelse-oslo-indre-ost-satsingen_endelig-002.pdf

Områdeløft for den delen som angår Tøyen kan spores tilbake til bystyresak 178/13 *Nytt Munch-museum*. Ett av de 22 punktene i bystyrevedtaket som fulgte opp Tøyenavtalen omhandlet områdeløftet:

Oslo kommune forplikter seg til og tar initiativ til et områdeprogram over 5 år for å bedre levekårene på Tøyen, etter modell fra Oslo Sør- og Groruddalssatsingen med en kommunal finansiering på 25 millioner kroner per år. Staten inviteres til å delta med et tilsvarende beløp. Programmet starter fra 1. januar 2014. De kommunale midlene forvaltes av bydelsutvalget. Det forutsettes at innbyggere, frivillige lag og organisasjoner gis mulighet til deltakelse i beslutningsprosessen. ⁴

Områdeløft Tøyen (2014-2018) og Områdeløft Grønland (2017-2018) er slått sammen fra 2019, og varer foreløpig til 2026. Dette utgjør delprogram for nærmiljø i Oslo indre øst-satsingen. De andre delprogrammene er oppvekst og utdanning, og sysselsetting. Det er bydel Gamle Oslo som har ansvaret for gjennomføringen av områdeløftet.

I områdeløftmetodikken har det vært vektlagt to hovedelementer: kartlegging gjennom analyser og involvering, og planlegging og gjennomføring ved å mobilisere lokale aktører og andre samarbeidspartnere gjennom en bred virkemiddelbruk (Bydel Gamle Oslo 2018a, 3). Bruken av slike engasjerende tiltak kan ses i sammenheng med hovedmålet for delprogrammet: “nærmiljøkvaliteter skal styrkes og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende” (Bydel Gamle Oslo 2020, 3).

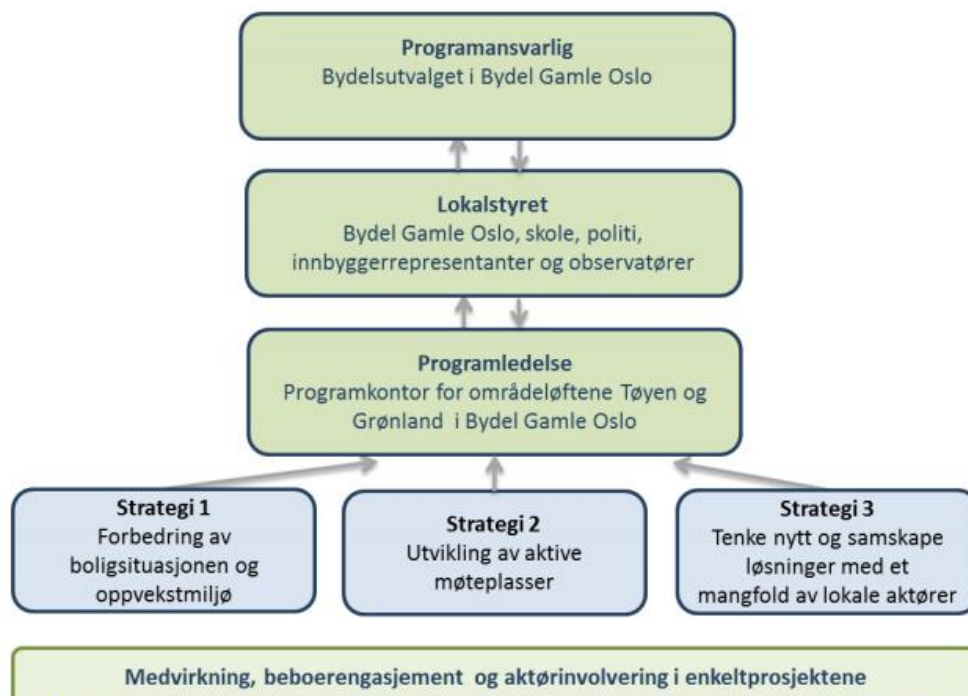
Medvirkning i områdeløft Tøyen skjedde bl.a. gjennom Tøyenrådet. Dette ble opprettet i 2016 og bestod av representanter for innbyggere, frivillige lag og foreninger. Representantene ble rekruttert via programkontoret og deretter valgt av bydelsutvalget (Kommunerevisjonen 2018, 35). I Tøyenrådets møte 29.11. 2017 møtte imidlertid bare 7 av 15 medlemmer, og rådet var dermed ikke vedtaksdyktig. ⁵

⁴ https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2013_06%2F1008747_1_1.pdf

⁵ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13261234-1513066544/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Bydeler/Bydel%20Gamle%20Oslo/Politi>

Bydelsdirektøren ønsket samtidig en annen form på medvirkningen i områdeløftet. Dette kom fram i saken som ble lagt frem for bydelsutvalget i november 2017: “medvirkning og innbyggerinvolvering [vil] sikres gjennom deltakelse i gjennomføring av prosjektene der aktivitetene faktisk foregår. Dette innebærer at funksjonen til Tøyenrådet ikke lenger anses like relevant som i oppstarten av prosessen” (BU-sak 205/2017).

Det ble pekt på at medvirkningen måtte styrkes i enkeltprosjekter og bli rettet mer mot bestemte målgrupper. I tillegg ble Grønland en del av det nye felles områdeløftet. På denne bakgrunnen ble Tøyenrådet nedlagt. Samtidig ble lokalstyret opprettet, og det hadde sitt første møte i april 2018.



Figur 5 Lokalt organisasjonskart for områdesatsing Oslo indre øst, delprogram nærmiljø med områdeløft Grønland og Tøyen.

Figur 1.2 Lokal organisasjonskart for Områdeløft Grønland og Tøyen (Bydel Gamle Oslo 2018, 16)

[kk%20Bydel%20Gamle%20Oslo/Lokalstyret%20for%20områdeløft%20Grønland%20og%20Tøyen/2017/2017-11-29/Protokoll%20fra%20møte%20i%20Tøyenrådet%2029.11.2017.pdf](https://www.oslo.kommune.no/Bydel%20Gamle%20Oslo/Lokalstyret%20for%20områdeløft%20Grønland%20og%20Tøyen/2017/2017-11-29/Protokoll%20fra%20møte%20i%20Tøyenrådet%2029.11.2017.pdf)

2. Teori

For å kunne svare på vår problemstilling “*Ivaretar lokalstyret ulike former for legitimitet i Områdeløft Grønland og Tøyen, og i så fall på hvilke måter?*” er det behov for en avklaring av legitimitetsbegrepet. I vår oppgave har vi valgt å se nærmere på demokratisk legitimitet, fordi vi i Norge har en demokratisk styreform, som lokalstyret har tilknytning til på bydelsnivå. Vi vil i denne oppgaven argumentere for hvordan lokalstyret kan fremme lokaldemokratiske verdier i områdeløftet Grønland og Tøyen, gjennom ivaretagelse av ulike former for demokratisk legitimitet.

Scharpf (1999, 6) foretar et skille mellom input-orientert legitimitet som tilknyttes “Government by the people” og output-orientert legitimitet i form av “Government for the people”. I denne oppgaven vil vi benytte Haus & Heinelt (2005), som bygger videre på dette teoretiske rammeverket, og legger til throughput-legitimitet som et eget begrep i form av transparens, åpenhet og ansvarliggjørelse. Vi har valgt denne tredelingen av legitimitetsbegrepet for også å illustrere viktigheten av transparens og åpenhet, for å kunne tydeliggjøre ansvars- og rollefordeling i forhold til lokalstyret.

2.1 Input legitimitet

Det som kjennetegner inputbasert legitimitet er ifølge Scharpf at politiske valg gjøres i tråd med folkeviljen: “if they can be derived from the authentic preferences of the members of the community” (Scharpf 1999, 6). Det legges dermed vekt på formelle prosedyrer som skal sikre deltakelse for alle. Dette kan skje indirekte ved å holde politikere ansvarlige gjennom valg, eller ved direkte medvirkning fra de som er berørt (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 742).

Deltakelsesformene beskrives (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 743) som henholdsvis *vote* og *voice*, slik begrepene ble brukt av Hirschman (1970). Denne inndelingen brukes også av Haus og Heinelt (2005, 15). I vår oppgave vil *voice* referere til at berørte interesser selv er med og tar avgjørelser som angår dem. Dette er prinsippet om “participation by those affected” (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 742), (originalt fra Schmitter 2002). Ved å uttrykke sine meninger og oppfatninger, og hevde sine interesser som en del av beslutningsprosessen vil man kunne ivareta inputbasert legitimitet.

Vote vil knytte seg til bruk av valgordninger som har et generelt deltakelseprinsipp, altså “participation by all” (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 742). Forfatterne fremhever her de valgte politikernes rolle som et viktig element for å ivareta inputbasert legitimitet: “The role of politicians is of utter importance to ensure input legitimacy of public policy-making” (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 745).

Et lignende perspektiv tas også opp av Vabo et al. (2004), som diskuterer legitimitet, med utgangspunkt i Robert Dahls (1994) antagelse om en konflikt mellom demokrati og styringskapasitet. Forfatterne ser på styring gjennom policynettverk, og mener at denne styringsmodellen kan løse legitimitetsutfordringene ved å koble seg mot det politiske nivået. Nettverkene kan “legitimeres gjennom at sentrale overordnede beslutninger tas av demokratisk valgte representanter” (Vabo et al 2004, 166). På den måten kan inputbasert legitimitet - i form av vote - i stor grad ivaretas.

De peker også på en annen måte å sikre input-basert legitimitet. Nettverket må holde seg innenfor en ramme som er definert av et representativt organ, dvs. politisk nivå. De nevner som et eksempel at dette er nedfelt i et mandat (Klausen og Sweeting 2005, 227).

2.2 Output legitimitet

Output-orientert legitimitet knyttes - som tidligere nevnt, ifølge Scharpf (1999, 6) til “Government for the people”, hvor legitimitet bygger på å effektivt fremme velferd overfor den aktuelle valgkretsen, og videre i form av kapasitet til å løse problemer (Scharpf 1999, 11). I likhet med Scharpfs perspektiv argumenterer Haus og Heinelt (2005, 15) for at output-legitimitet avhenger av graden problemene i samfunnets faktisk løses, og i hvilken grad løsningen kan sies å være utført på vegne av samfunnet som skal representeres. Videre vektlegger Haus og Heinelt også i hvilken grad tilgjengelig informasjon eller kunnskap er brukt i utforming av avgjørelser.

Klausen og Sweeting (2005, 221) og Wolf (2002, 39-40) retter i større grad fokus mot den instrumentelle måloppnåelsen, og fokuset på “task accomplishment” og “the best possible attempt to achieve a particular political goal” innenfor output-legitimitet. På samme måte peker Falleth, Hanssen og Saglie (2010, 748) på output som “achieving tangible results”, og

vektlegger også håndfaste og konkrete resultater, hva gjelder output-legitimitet innen byutvikling. Videre trekkes også deliberasjon frem som et middel for å bedre kvaliteten på avgjørelser som tas, noe som også kan ses i sammenheng med Haus og Heinelt sitt poeng med å vurdere i hvilken grad beslutningsgrunnlaget bygger på relevant kunnskap eller tilgjengelig informasjon.

Klausen og Sweeting (2005, 222) argumenter i likhet for at en deliberativ form for medvirkning kan styrke output-legitimitet “help policy makers make more informed, and therefore more effective decisions, as representatives and professionals make decisions that are based on public knowledge as well as professional and political expertise. Wolf (2002, 41-42) knytter også output orientert legitimitet til en deliberativ modell, som en metode å bedre kvaliteten på avgjørelser, også knyttet til hva som egentlig er for samfunnets beste. King (2003, 42) trekker frem hvordan det innenfor en deliberativ modell er viktig å sikre at mangfoldet av meninger og argumenter blir lyttet til. Videre gjør han et viktig poeng ut av at en deliberativ tilnærming bør benyttes på “problems for which it is meaningful to talk about a correct answer, such as goods for which preference is unanimous, or very nearly so”, og sier at mengden og kvaliteten på informasjon, realistisk sett er vanskelig å gjøre tilgjengelig for deltakere i mer komplekse situasjoner (King, 2003, 34).

Et annet interessant perspektiv på output-legitimitet som Goldsmith og Larsen (2004, 124) gjør et poeng av, er lokale ledes ansvarfølelse overfor selve gjennomføringsprosessen. Ledernes bekymring for å ikke levere resultater i seg selv, kan betraktes som et middel for å sikre output-legitimitet, spesielt blant politikere som har stor interesse av å se egen politikk iverksatt.

2.3 Throughput legitimitet

Vabo et al (2004, 166) antar at input- og output-basert legitimitet i en viss utstrekning kan veie opp for hverandre dersom løsninger på samfunnsproblemer blir realisert: “I den grad slik problemløsning faktisk oppnås, vil mangelen på prosedural (inputbasert) legitimering kunne kompenseres av outputbasert legitimitet”. Spørsmålet er imidlertid hvordan dette påvirker dem som er utenfor nettverkene. De viser her til åpenhet, som er “throughput legitimacy” hos Haus og

Heinelt (2005). Dette dreier seg om i hvilken grad beslutningsprosessene er transparente og dermed om beslutningstakerne kan stilles ansvarlige:

any democratic system has to be judged according to the transparency of its institutions and processes. Its social environment has to understand how measures are taken and who is responsible for them, in order to make actors accountable for what they have done and to understand the alternatives that have to be decided upon (Haus og Heinelt 2005, 15)

I hvilken grad throughput legitimitet er ivarettatt vil altså være avhengig av hvordan avgjørelsene er foretatt, at prosessene er åpne og om de kan redegjøres for i ettertid for å plassere ansvaret for vedtakene.

2.4 Fungs perspektiv

Et annet perspektiv som bringer inn ulike verdier som medvirkning kan ivareta er lansert av Fung (2006). Dette beskriver deltakelse langs tre dimensjoner for å vise variasjoner av medvirkning, og hvordan disse forholder seg til de tre verdier som blir utfordret ved medvirkning: legitimacy, justice og effectiveness. *Legitimacy* er her definert som “A public policy or action is legitimate when citizens have good reasons to support or obey it.” (Fung 2006, 70). Dette er en forholdsvis generell definisjon som i utgangspunktet tar opp i seg elementer fra alle de tre legitimitetsformene vi har presentert ovenfor. Et virkemiddel for å styrke legitimiteten er imidlertid etter hans oppfatning å styrke representativiteten. Dette kan oppnås ved at deltakelsen skjer gjennom det han betegner som *random selection*. Dette blir samtidig beskrevet som den beste måten å oppnå representativitet på (Fung 2006, 66-67). Ved at deltakerne er tilfeldig valgt vil man unngå at ressurssterke individer eller grupper blir overrepresentert i medvirkningen gjennom selvrekuttering, noe som kan skje gjennom mer åpne høringer eller andre tilsvarende medvirkningsformer. Et slikt resonnement er bakgrunnen for at vi vil argumentere for Fungs begrep *legitimacy* i en viss utstrekning tilsvarer det som vi i vår oppgave har vist til som inputbasert legitimitet. *Justice* dreier seg om sosial rettferdighet, og å overføre mer makt til tradisjonelt ressursvake grupper, for eksempel gjennom deltakende budsjettering (participatory budgeting) (Fung 2006, 71).

Når det gjelder den tredje verdien, *effectiveness*, blir det vist til de ressursene som hver av deltakerne bidrar med i medvirkningen og som dermed er med på å fremskaffe et forbedret

resultat: “Nonprofessional citizens possess distinctive capabilities that may improve public action” (Fung 2006, 73). Dette kan ses i sammenheng med vår forståelse av output, hvor vi tidligere har poengtert innbyggers verdi i forhold til å kunne “help policy makers make more informed, and therefore more effective decisions, as representatives and professionals make decisions that are based on public knowledge as well as professional and political expertise” (Klausen og Sweeting (2005, 222). Etter vår oppfatning kan dermed Fungs verdi *effectiveness* tilsvare outputbasert legitimitet slik det er brukt av Scharpf (1999).

Fung konkluderer med at de tre verdiene legitimacy, justice og effectiveness ikke lar seg forene: “no single participatory design is suited to serving all three values simultaneously; particular designs are suited to specific objectives.” (Fung 2006, 74). Dersom man særlig ønsker å ivareta en av disse verdiene, kan dette altså gå på bekostning av de andre.

Vi vil i denne oppgaven benytte det teoretiske rammeverket som her er trukket opp for å studere hvordan lokalstyret ivaretar ulike former for legitimitet. Vi vil samtidig undersøke hvordan dette kommer til uttrykk, både gjennom intensjon og praksis. Vi vil redegjøre for funn og analyser av disse i kapittel 4. I kapittel 5 vil vi gjøre en drøfting av våre funn, og som nevnt innledningsvis vurdere Scharpfs ideer om legitimitetsbegreper som supplerende og forsterkende, mot Fung som mener at demokratiske verdier kan gå på bekostning av hverandre.

3. Metode

I dette kapitlet vil vi redegjøre for metodiske valg i oppgaven. Først vil vi begrunne valget av undersøkelsens forskningsdesign. I del 3.2 vil vi redegjøre for de ulike datakildene som ligger til grunn. Til sist foretar vi en vurdering av datakvaliteten til disse kildene, herunder undersøkelsens reliabilitet og validitet, i del 3.3.

3.1 Forskningsdesign

Vi anså at en kvalitativ tilnærming ville være et best mulig utgangspunkt for å utforske vårt tema, og kunne danne grunnlag for data som var mest egnet til å besvare problemstillingen. Undersøkelsen ble lagt opp som en casestudie, i tråd med Tjora (2012, 35) som omtaler casestudie som “en undersøkelse som benytter en allerede eksisterende grense for hva og hvem undersøkelsen inkluderer og ekskluderer”. I vårt tilfelle ville avgrensningen være lokalstyret for områdeløftet Grønland og Tøyen. Kjennetegnet på casestudier er generering av mye informasjon om noen få undersøkelsesenheter (Grønmo 2004, 90). Tjora (2012, 35) oppfordrer videre til en kombinasjon av innsamlingsmetoder. I vår oppgave vil denne kombinasjonen bestå av intervjuer, dokumenter og observasjoner.

For å besvare problemstillingen måtte vi definere begrepene fra det teoretiske rammeverket. Når det gjaldt inputbasert legitimitet var det sentralt å få informasjon om i hvilken grad innbyggerrepresentantene hadde mulighet til å opptre som representanter for ulike foreninger, grupper av beboere o.l., og hvordan stemmer fra slike ulike miljøer ble brakt inn i lokalstyret. Det var også viktig å se på hvilken tilknytning lokalstyret hadde til det folkevalgte nivået, dvs. Bydelsutvalget i Bydel Gamle Oslo.

For å danne oss et inntrykk av throughput-basert legitimitet trengte vi data som var egnet til å si i hvilken grad det var åpen og tilgjengelig informasjon om hvilke avgjørelser lokalstyret fattet.

Siden outputbasert legitimitet inneholder en mer resultatorientert side knyttet til måloppnåelse, var vi her opptatt av å få informasjon om i hvilken grad lokalstyret var opptatt av å jobbe fram mot konkrete resultater. Videre forsøkte vi å avdekke hvordan selve beslutningsprosessen, og diskusjonen rundt denne foregikk, for å nærmere avklare hvordan lokalstyret bidrar til å bedre beslutningsgrunnlaget, slik at avgjørelsene som tas faktisk imøtekommer behovene i lokalsamfunnet.

3.2 Datakilder

Den største delen av det innsamlede materiale er foretatt som kvalitative intervjuer. Vi vil derfor starte med å redegjøre for innsamlingen av intervjudataene.

I utgangspunktet ønsket vi å få med informanter som hadde sentrale roller i og rundt lokalstyret. Dette inkluderte de fire innbyggerrepresentantene og representanter fra bydelsadministrasjonen. Siden lokalstyret hadde et møte 29. januar valgte vi det som en anledning til å starte arbeidet med å avtale intervjuer. Etter at møtet var hevet fikk vi mulighet til å fortelle om vår masteroppgave (bl.a. om tilknytningen til DEMUDIG-prosjektet, og lokalstyret som tema for oppgaven). Vi lanserte da ønsket om et intervju med innbyggerrepresentantene, enten samlet eller på en annen måte som passet dem. Vi delte også ut et infoskriv som vi hadde med oss der det var oppgitt våre navn, epostadresser og mobilnummer. I etterkant av møtet fulgte vi opp med å sende en epost til styreleder. Vi sendte også en felles epost til de fire innbyggerrepresentantene, men vi fikk bare svar fra to av disse, hvorav den ene foreslo å møte oss for et separat intervju. For å få data om hvordan bydelsutvalget var knyttet til lokalstyret ønsket vi også å ha med en informant med erfaring fra lokalpolitikken i bydel Gamle Oslo. Vi gjennomførte dermed til sammen tre intervjuer: styreleder for lokalstyret, en av de fire innbyggerrepresentantene, og en politiker i bydelsutvalget.

Med utgangspunkt i undersøkelsens formål anså vi at et semistrukturert intervju som best egnet. Her hadde vi mulighet til å kombinere noen forberedte spørsmål inndelt etter tema sammen med en fleksibel gjennomføring for å følge opp interessante svar fra informanten. Vi laget en intervjuguide tilpasset hver informant ut fra deres ulike roller. Intervjuguidene er gjengitt i vedlegg 1.

For representanten for bydelsadministrasjonen ønsket vi svar på hvilken funksjon lokalstyret spiller i områdeløftet, og hvilken rolle innbyggerrepresentantene har her. For innbyggerrepresentanten ønsket vi å få et innblikk i det praktiske arbeidet med forberedelser og gjennomføring i møter, samt hvilke muligheter som lå i denne rollen ut fra mandatet de var tildelt. For bydelspolitikeren ønsket vi en refleksjon fra den politiske siden om hvordan lokalstyret ivaretok sine oppgaver, og forholdet mellom lokalstyret og BU som et folkevalgt organ. De tre intervjuene ble gjennomført i litt ulike settinger. Det første fant sted på

informantens arbeidsplass. Det andre skulle egentlig vært gjennomført på OsloMet, men pga. smittesituasjonen ble det gjennomført utendørs i Pilestredet Park. Selv om vi forsøkte å finne et rolig sted for å få et så godt opptak som mulig, ble noen deler av samtalen dessverre påvirket av vind og andre lyder. Etter ca. 20 minutter måtte vi også avbryte opptaket fordi informanten ble oppringt på mobil. Etter en kort stund fortsatte vi intervjuet og opptaket. Det siste ble gjort via Skype pga. smittesituasjonen. Dette fungerte greit og varte i ca. 40 minutter. Siden vi ikke møttes ansikt til ansikt, ble det kanskje noe mindre anledning til å stille oppfølgingsspørsmål enn i de andre intervjuene. Informanten svarte likevel utfyllende på spørsmålene våre, så vi anser ikke dette som noen vesentlig begrensning for datainnsamlingen. Vi vurderer det slik at intervjuene i mindre grad ble berørt av tiltakene mot smittespredning, som påvirket alle denne våren. Vi fikk i stor grad gjennomført intervjuene slik vi opprinnelig hadde ønsket, selv om rammen rundt dem ble ulike og måtte tilpasses den situasjonen vi var i.

Vi har gjennomført datainnsamlingen som del av DEMUDIG-prosjektet. DEMUDIG er meldt til NSD - Norsk senter for forskningsdata⁶, og vi har fulgt de etiske retningslinjene for datainnsamling og lagring som gjelder for prosjektet. Dette innebar at vi i oppstarten av intervjuene ga informasjon om formål for undersøkelsen til informantene, og om deres rettigheter i forbindelse med databehandlingen. Til dette brukte vi skjema for samtykkeerklæring fra DEMUDIG-prosjektet, som er gjengitt i vedlegg 2. En informant ba om sitatsjekk. Vi sendte derfor over sitater vi hadde tenkt å bruke i oppgaven, og fikk tilbakemeldinger på justeringer i teksten som var uproblematisk å tilpasse.

Dokumentanalyse er foretatt på bakgrunn av hvilke dokumenter vi mener er de viktigste til å bli valgt ut, og som best belyser problemstillingen. Dokumentene er åpne, og lett tilgjengelige på nettet. Vi valgte å inkludere følgende dokumenter fordi de er styrende og setter rammer for lokalstyrets arbeid: lokalstyrets mandater slik de stod i programplanene for områdeløft i Bydel Gamle Oslo for 2018 og 2019, og protokollene fra lokalstyremøtene 6. november 2019, 29. januar 2020 og 30. mars 2020. Vi har også tatt med protoller fra Bydelsutvalgets møter 12. desember 2019 og 19. mars 2020.

⁶ <https://nsd.no/>

I tillegg var vi til stede ved tre av møtene. Dette var lokalstyrets møter i november og januar, og bydelsutvalgets møte i desember. Vi gjorde egne notater fra disse møtene, og vi fikk dermed observasjonsdata gjennom det Tjora (2012, 56) betegner som interaktiv observasjon.

Observasjonene var nyttige for å gi et utfyllende bilde av informasjonen fra intervjuene. Dette dreide seg f.eks. om møteleders rolle ved aktivt å inkludere alle representantene i diskusjonen. Planen var også å delta på møte i BU 19. mars. og i lokalstyret 30. mars. Disse ble ikke gjennomført som åpne møter, men kun digitalt pga. tiltakene mot spredning av covid-19. Det ville vært en styrke for oppgaven å ha hatt observasjonsdata fra disse møtene. Det ble imidlertid lagt ut protokoll fra møtene slik at vi fikk informasjon om hva som ble vedtatt.

Gjennom analysen kunne vi identifisere noen ord og begreper som gav uttrykk for de ulike legitimitetsformene. Dette fungerte som en koding av datamaterialet, og et utgangspunkt for analysedelen av oppgaven. Tabellen nedenfor viser hvordan kodingen er foretatt. De ulike formene for legitimitet er plassert i kolonnen til venstre, mens de tilhørende begrepene er satt i de øvrige kolonnene (ordnet alfabetisk).

Legitimitetsformene			
Input - voice	<i>meninger</i>	<i>representere</i>	<i>stemmer</i>
Input - vote	<i>bydelsutvalget (BU)</i>	<i>politikken</i>	
Output	<i>aktiviteter/jobb-tilbud</i>	<i>prosjekter</i>	<i>vedtak</i>
Throughput	<i>forventninger</i>	<i>nettside</i>	<i>protokoll/referat</i>

Tabell 3.1 Kodeskjema for analysen

3.3 Datakvalitet

I oppgaven har vi brukt to intervjuer som vi ikke selv har utført. Dette gjaldt for det første et gruppeintervju med alle fire innbyggerrepresentantene. Vi var ikke til stede under intervjuet, men har hatt tilgang til lydopptaket samt gjort en transkripsjon av opptaket. For det andre har vi hatt tilgang til et transkribert intervju med en leder i Bydel Gamle Oslo. Begge disse intervjuene er gjort med utgangspunkt i et mer overordnet perspektiv på medvirkning i områdeløftet for Tøyen og Grønland. Det er derfor viktig å poengtere at intervjuene ikke hadde vår problemstilling som bakgrunn. Vi har valgt å trekke frem informasjon fra disse der vi mente det var relevant i vår oppgave. Vi har likevel vært tilbakeholdne med å benytte disse to intervjuene som data, i tråd med Tjoras (2012, 171) anbefalinger om gjenbruk.

Når det gjelder de intervjuene vi selv gjennomførte, kan tolkningen av svarene i intervjusituasjonen ha påvirket hvilke konkrete oppfølgingsspørsmål vi stilte. Siden vi spør om hendelser og opplevelser som ligger noe tilbake i tid, kan informantene også huske ting annerledes i dag enn som det fremsto den gangen. Slike erindringsfeil (Grønmo 2004, 165) må vi ta høyde for. Validiteten i undersøkelsen kan ha blitt mindre ved at vi ikke fikk snakket med mer enn 1 av de 4 innbyggerrepresentantene. På den annen side har tilgangen til gruppeintervjuet som vi transkriberte bidratt til å avhjelpe noen av disse manglene. Da vi var til stede på det første lokalstyremøtet i november 2019, hadde vi ennå ikke formulert problemstillingen for denne masteroppgaven, noe som kan være en svakhet ved observasjonene herfra. Det er likevel en styrke at vi har flere typer data som til sammen anses som relevante og velegnet til å belyse og svare på problemstillingen. Dette kan forstås som metodetriangulering, som vil si at forskeren bruker ulike metoder - for eksempel både observasjon og intervju, og på den måten styrker dataenes troverdighet, også kalt interne validitet (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010, 230). Vi finner at våre data i stor grad har trukket i samme retning og bekreftet hverandre, noe som ytterligere kan styrke våre funn.

4. Empiri og analyse

I dette kapitlet vil vi presentere og analysere funnene fra dokumentstudiene, observasjonene og intervjuene. Vi har valgt å strukturere den empiriske delen i tre deler for best å kunne besvare vår problemstilling: *Ivaretar lokalstyret ulike former for legitimitet i Områdeløft Grønland og Tøyen, og i så fall på hvilke måter?* Vi vil benytte de tre legitimitetsbegrepene - input, output og throughput - som inndelingskriterium. Under hver av de tre delene vil vi analysere begrepene med utgangspunkt i intensjonene med lokalstyret, og deretter se på hvordan dette har utviklet seg som praksis.

4.1 Inputbasert legitimitet

I tråd med teorien om inputbasert legitimitet vil vi i denne delen redegjøre for funn som er knyttet til både *voice* og *vote*. Den første formen dreier seg om den medvirkning som skjer direkte gjennom innbyggerrepresentantene i lokalstyret. Den andre formen peker på tilknytningen som lokalstyret har gjennom det folkevalgte organet, dvs. bydelsutvalget.

4.1.1 Intensjon

Det første mandatet til lokalstyret finnes i Programplan for områdeløftene Tøyen og Grønland 2018 (BU-sak 205/2017). Her heter det bl.a. at lokalstyret har et spesielt ansvar for at: *Relevante aktører i området involveres på en hensiktsmessig måte gjennom prosjektene. Kommunikasjonen mellom programmet og innbyggerne fungerer tilfredsstillende. Rapporterer til programstyret. Møtes fem til syv ganger i året.*

De to første setningene kan leses som et voice-perspektiv siden disse refererer til hvordan aktører/innbyggere kan hevde sine interesser gjennom lokalstyret. Samtidig ser vi at lokalstyret i utgangspunktet skulle rapportere til programstyret, som ikke er et folkevalgt organ.

Ved behandlingen av ny programplan for 2019 var det kommet inn en ny formulering i selve planen som angikk mandatet: *Lokalstyret har fått myndighet fra og rapporterer til Gamle Oslo bydelsutvalg* (Bydel Gamle Oslo 2018, 16).

Vi ser nå at Lokalstyret knyttes til bydelsutvalget via bydelsdirektøren. På den måten ivaretas legitimitet gjennom kobling til det folkevalgte nivået. I intervjuet med lederen for bydelsadministrasjonen ble det spurt om prosessen rundt rekruttering av innbyggerrepresentantene inn i lokalstyret og hvordan det var tenkt med representasjon:

Vi sa vi skulle ha et styre, og ba ulike organisasjoner å komme med forslag til kandidater. Intervjue kandidatene slik at man får et bredt utvalg som representerer ulike deler av befolkningen. Representerer ikke hele samfunnet, men seg selv, men de er fra ulike deler av lokal befolkningen. Leder av borrettslag, ungdomsklubb, bomiljøarbeid og en bor i kommunal bolig. Så de representerer ulike stemmer.

I intervjuet som vi gjorde med styrelederen legges det tydelig vekt på lokalstyrets forankring i sitt lokalmiljø:

Vi er den eneste bydelen som har valgt den konstruksjonen, med mange borgerrepresentanter inne i vårt lokalstyre sammen med skolen og politiet. Nå fra årsskiftet er det jeg som leder lokalstyrets arbeid og 30. mars så skal vi i et frokostmøte og et styreseminar som handler nettopp om medvirkning og hva god medvirkning er sett fra vårt perspektiv, altså lokalstyrets perspektiv i nærmiljøetsatsing i Bydel Gamle Oslo. Vi har behov for at lokalstyret fyller rollen med sin brede grenseflate mot borgerne i Bydel Gamle Oslo. Her kan de skape merverdien i nærmiljøutviklingen, den har vi stort behov for.

Her pekes det på at innbyggerrepresentantene har god kontakt med sitt nærmiljø og på den måten kan være med på å gi innspill som innbyggerne i området har. I en slik funksjon vil lokalstyret ivareta inputbasert legitimitet gjennom å bringe fram stemmer fra lokalmiljøet.

Videre understrekes det at synspunktene fra innbyggerrepresentantene skal komme tydelig fram. Representantene inviteres aktivt til diskusjonen, og hensynet til likeverdighet mellom deltakerne blir forsøkt ivaretatt i størst mulig grad.

Men jeg velger å gjøre det styrearbeidet på en sånn måte at jeg må høre alle stemmene, og hvis dere fulgte min styreledelse sist så så dere at jeg spør alle, hele tiden. Fordi jeg vet at hvis jeg skal få merverdi av de som er der, så kan jeg ikke hele tiden bare høre, jeg velger i lokalstyret å ha en inviterende styreform. Samtidig la dere kanskje merke til at jeg tvang de til å gi meg råd for å kunne ta en beslutning. Jeg kan ikke akseptere at ting bare flyter ut og at ting skal utsettes.

Deres tydelige representative funksjon kommer også fram når vi spør om innbyggerrepresentantenes rolle:

Jeg mener jo det faktum at «de er de de er» og fra de ulike miljøene i området er en verdi i seg selv. Det betyr at jeg tenker hver gang de tar ordet, at de representerer en signifikant innbyggerstemme. Og derfor så er min rolle -tenker jeg, og tilrettelegge for at deres stemme blir hørt, tolket og forstått.

Vi kom også inn på hvordan lokalstyret forholder seg til BU som folkevalgt organ, dvs. om inputbasert legitimitet ivaretas ved en kobling til det representative systemet. På spørsmålet om styrelederen er vant til å jobbe med et styre som rapporterer videre til bydelsutvalget, er svaret følgende:

Ja, det er ikke noe problem. Der har vi jo en rigg inn i politikken som er veldig ryddig. Styret formulerer sine vedtak sånn at de “anbefaler bydelsdirektøren å gjøre følgende vedtak”.

BU blir også koblet på dersom noen av de faste innbyggerrepresentantene flytter, eller eventuelt ønsker å trekke seg:

Da ber vi BU oppnevne nye. Det er veldig enkelt. Da må politikken bruke sin folkevalgte posisjon til å bestemme det. Det blander ikke vi oss oppi. Vi tar de vi får.

I intervjuet med politiker i bydelsutvalget ble lokalstyrets viktigste funksjon i områdeløftet omtalt slik:

Jeg tenker at lokalstyret er viktig fordi, vi er gode som BU på å inkludere folk, det er mye god innbyggermedvirkning gjennomgående i hele områdeløftet, men jeg mener at lokalstyret er ekstra viktig fordi at innbyggerne skal være med på de rent formelle prosessene. De skal også være en del av sakspapirbehandlingen, og følge med i de mer formelle prosesser i områdeløftet også, at ikke bare man får servert noe på premissene som allerede er lagt

Informanten trekker her fram at for at medvirkning skal ha virkning, må innspill komme tidlig nok til at de blir tatt hensyn til. Hvis mye allerede er bestemt blir medvirkning ikke effektiv, men kun mulighet til å godkjenne det som foreligger eller protestere mot det (Hanssen, Falleth og Saglie 2004).

4.1.2 Oppfatninger av praksis

Som tilhørere under lokalstyremøtet i november 2019 merket vi oss at innbyggerrepresentantene ønsket å ha mulighet til i større grad å til å bruke sitt nettverk til å høre hva lokalbefolkningen mener om flere av punktene som ble tatt opp på disse møtene. En av representantene uttalte at «vi kan gjøre mer i forbindelse med å få innspill fra innbyggerne om vi får mer tid». På den annen side var det også en utfordring at rollen som innbyggerrepresentant kunne komme i konflikt med andre roller de hadde i sitt lokalmiljø. I en av sakene ble det også stilt spørsmål om habiliteten til en av representantene, og vedkommende fratradte under behandlingen av saken.

Lokalstyret gjorde i dette møte en evaluering av eget arbeid (sak 19/30). I protokollen er hovedkonklusjonen av denne evalueringen formulert slik:

Det er behov for en tydeliggjøring av mandatet til lokalstyret og at dette formidles entydig ut på alle plattformer. Lokalstyret ønsker å jobbe som en gruppe og være mer involvert i de store sakene. Når krevende prosjekter skal avsluttes, skal lokalstyret gjøres spesielt oppmerksom på det. Lokalstyret ønsker å fylle sin rolle og hjelpe til med å styrke medvirkning i prosjektene.

Her legges det vekt på å forbedre medvirkningen, og dette kan dermed ses på som et ønske om å trekke flere berørte innbyggerne på Grønland og Tøyen med i disse prosessene. Da lokalstyret diskuterte forslag til mandat på sitt møte i januar 2020 (sak 04/20), ble dette løftet fram i to av punktene:

Lokalstyret skal etablere kvalitetskrav til medvirkning i de prosjekter som får finansiering og gi råd til programkontoret om aktører som bør involveres. Programkontoret følger opp prosjekteierne. Lokalstyret skal utvikle og vedta kommunikasjons- og medvirkningsstrategien for programmet, med tilhørende handlingsplaner. (Protokoll fra lokalstyremøte 29.1.2020)

I intervjuet med den ene innbyggerrepresentanten fortalte vedkommende hvordan lokalstyret kan være en arena for å bringe fram stemmer fra andre aktører i lokalmiljøet. Vi spurte hvordan vedkommende forberedte seg praktisk til møtene:

Jeg prøver å lese sakspapirene, for det første. Også prøver jeg å finne ut hvem bør jeg snakke med. Opprinnelig hadde jeg tenkt å sende med lenke til de som jeg har kontakt med i (...), nå har fått sakspapirene, nå kan dere gå inn å se, det er ikke alltid jeg får til det. Det er veldig sjelden at de går inn, fordi det er mange saker. Planen min var å gå gjennom og si at her er de sakene vi skal ta opp, dette hadde det vært lurt å se på. Men det får jeg sjelden tid til for jeg har jo en jobb, jeg har ikke masse tid. Også fordi det kan være vanskelig å forstå noen av sakene, selv om jeg burde ha forutsetninger for å forstå det.

Informanten nevner likevel at det kan være behov for å gå aktivt ut for å innhente synspunkter fra andre:

Jeg ender ofte med å lese sakspapirene, og finne ut hva jeg mener selv, og spørre noen som jeg vet kan mene noe om det og få hjelp. Så hvis det er saker som jeg ser at her virker det som jeg trenger mer informasjon, så har jeg gått til enkeltmennesker og spurt om mer informasjon og bedt dem om å se på saken, "kan du hjelpe meg å forklare". Hvis det noen jeg vet er involvert i et prosjekt, da har jeg spurt, men da er jeg usikker på min rolle, er det riktig eller er ikke riktig at jeg skal gjøre det. Det burde komme klart nok fram av saken.

Det kan synes som om innhenting av synspunkter fra lokalmiljøet også har en mer direkte bakgrunn gjennom et ønske om å få bedre informasjon og kunnskap i konkrete saker. I utgangspunktet er det imidlertid bydelsadministrasjonens ansvar å forberede sakene. Når det gjelder diskusjonene i møtet blir det lagt vekt på at disse skal legge et godt grunnlag for rådene som lokalstyret gir:

I utgangspunktet har jeg den holdningen at jeg har lyst til å høre på de andre. Politiet sitter jo der, og rektor fra en av skolene, og en fra bydelen, så jeg tenker at det virker som et godt sammensatt med tanke på å se ting fra forskjellige perspektiv.

Det kan imidlertid være utfordrende å tilrettelegge for diskusjoner innenfor de tidsrammene som er satt:

Vi har for dårlig tid på mange saker, hvis vi skal ha den diskusjonen trenger vi å være mer avslappet selv, vi må roe ned hvis vi faktisk skal kunne lytte til hverandre. Noen

saker er så store at vi burde ha diskutert dem over 2 ganger, for å gi oss selv tid til å tenke oss om og la ting modnes. Vi får jo de papirene 5 arbeidsdager før, så si at hadde virkelig nilest den første dagen, så hadde vi hatt 4 dager.. Det er relativt kort tid hvis man skal få tid til å snakke med folk.

Når det gjelder koblingen til det folkevalgte nivået, blir bydelsutvalgets oppnevning av innbyggerrepresentantene trukket fram som en vesentlig faktor:

Måten vi ble valgt på var at administrasjonen sendte ut mail og ringte til dem de hadde kontakt med og ba om forslag, og da kom vel jeg opp som en som var foreslått av flere kanskje, jeg er ikke helt sikker, det var ikke så mange på den lista. I utgangspunktet hadde de tenkt seg 2, det var jeg og (...) som var satt opp som de 2 representantene, men så ble det gjort om i BU til 4.

Det er verdt å merke seg at det altså var bydelsutvalget som utvidet denne representasjonen fra 2 til 4. Når det gjelder forholdet mellom lokalstyret og BU for øvrig pekte bydelspolitikeren på den hierarkiske styringen som innebærer BU har den avgjørende myndigheten. Vi spurte om det var ønskelig med en mer direkte dialog mellom disse organene:

Jeg er bare litt usikker på om hvordan man kan gjøre det på en bedre måte. Vi har våre prosesser, og man kan alltid ønske seg mer av alt, så det ikke noen tvil om at mulighetene for å gjøre ting er mange, jeg tror at kanskje de skulle ønske seg mer, men det jeg skjønner er betryggende uansett er at BU er den øverste myndigheten, når lokalstyret oppdager saker så kan de ta det direkte med oss, og så er det vi som avgjør uansett hvis de skulle oppleve at bydelsadministrasjonen ikke er enig med dem.

Dette blir også understreket i spørsmålet om utvelgelsesprosessen av innbyggerrepresentantene?

Det kjenner jeg ikke så godt til annet enn at vi får et forslag, og vedtar det. Jeg har stilt spørsmål om det burde stilles noen konkrete kriterier til valgene av disse personene, eller om det bør skje på en eller annen formell måte. Du kan se svakheten i at det er bydelsadministrasjonen som på et vis plukker ut disse og anbefaler bydelsutvalget å vedta det, og at det ikke ligger noen flere kriterier bak.

Bydelspolitikeren uttrykker også et ønske om en sterkere politisk styring av områdeløftet. I dette inngår det også en tettere oppfølging av lokalstyrets arbeid og et tydeligere fokus på deres rolle og betydning:

Mitt politiske perspektiv er at vi burde være enda tettere på styringen av områdeløftet enn det vi er, og at det er så sentralt for så mye av bydelen at det er hensiktsmessig med også mer politisk styring og tettere på, for nå får vi bare en gigantblekke en gang i året hvor vi skal mene noe om alle prosjektene uten at man nødvendigvis rekker å sette seg inn i enhver detalj. Så vi må finne bedre prosesser for det, og da tror jeg også at lokalstyret blir et viktig verktøy i å formalisere det.

Ved den nyeste endringen i mandatet i bydelsutvalgets møte i mars i år (BU-sak 14/20) ble det bl.a. fattet følgende vedtak:

Bydelsutvalget ber om at vararepresentanter møter i lokalstyret med tale- og forslagsrett. Bydelsutvalget ber om at det opprettes en representant i lokalstyret fra ungdomsrådet med fulle rettigheter. Bydelsutvalget ber om at en hensiktsmessig versjon av saken "Programstatus områdeløft Tøyen Grønland" (Lokalstyret sak 15/19) behandles av bydelsutvalget et halvår etter at programplanen er vedtatt i bydelsutvalget for å kunne sikre oppfølging og få status på prosjektene og arbeidet i programplanen.

Gjennom disse vedtakene vil inputbasert legitimitet styrkes ved at antall representanter øker, og at BU og lokalstyret får en tettere tilknytning. Senere vil vi se denne formen for input-legitimitet i forhold til output-legitimitet.

4.2 Throughput-basert legitimitet

Throughput-basert legitimitet dreier seg om i hvilken grad prosessene er preget av åpenhet slik at de som er sentrale aktører kan holdes ansvarlig for sine beslutninger. Vi vil derfor se på hvordan det er lagt til rette for at lokalstyret kan vise åpenhet i hvordan de behandler sakene slik at innbyggere på Tøyen og Grønland og andre interesserte kan holde seg informert og vurdere hvordan det utøver sin rolle.

4.2.1 Intensjon

Ved opprettelsen av lokalstyret hadde deres mandat denne innledningen: *Vedtar opprettelse og avvikling av prosjekter i tråd med vedtatt programplan med tilhørende føringer* (Bydel Gamle Oslo 2017, 16).

I programplanen for året etter (Bydel Gamle Oslo 2018, 15) har denne formuleringen blitt endret: *Lokalstyret anbefaler for bydelsdirektøren å fatte vedtak om opprettelse og avvikling av prosjekter i tråd med vedtatt programplan med tilhørende føringer.*

Mens det i det første mandatet stod at lokalstyret “vedtar”, ble altså dette senere forandret til at det skulle gi en anbefaling. Denne endringen skulle vise seg å skape uklarhet om lokalstyrets rolle og ansvar. I saken om evaluering av eget arbeid i lokalstyret (sak 19/30) var hovedkonklusjonen: *Det er behov for en tydeliggjøring av mandatet til lokalstyret og at dette formidles entydig ut på alle plattformer.* Som tilhørere under møtet oppfattet vi at det på nettsiden til lokalstyret inneholdt den opprinnelige formuleringen om vedtaksmyndighet.

De ulike formuleringene var egnet til å skape tvil om hvilket ansvar som lå hos lokalstyret. Så lenge dette ansvaret har vært uklart, kan det ha vært vanskelig for innbyggerne å få en oppfatning av hvordan ulike saker har vært behandlet og hvordan lokalstyrets arbeid skal vurderes. Dette henger sammen med forventningsstyring. Styrelederen nevner en felles utfordring for lokalstyret, og i særlig grad for innbyggerrepresentantene, som er det å kunne håndtere forventninger fra lokalmiljøet:

De kan bli sårbare hvis ikke vi som kollegium setter de opp med det de trenger av materiell eller hva de nå enn måtte ha bruk for for å fortelle tydelige til sine naboer, sine venner i dette området hva de prioriterer og gjør. Så jeg tror de har en mye mer krevende hverdag her enn hva jeg har som er tjenestemann. De står jo i dette nabolaget hver eneste dag med sine utfordringer og sitt forventningspress.

På spørsmål om hva som kjennetegner en god innbyggerrepresentant legges det bl.a. vekt på betydningen av å kunne melde tilbake til sitt lokalmiljø om hva som er oppnådd som følge av medvirkningsprosessen:

En god innbyggerrepresentant er den som har et stort nettverk i lokalsamfunnet. Så er det mitt ansvar å forstå alle spillereglene. Det kan man ikke forvente at innbyggerrepresentantene kan. Så det er min rolle å ramme det inn, sånn at vi kan få en

gjensidig «win-win» situasjon. Så tenker jeg at en god innbyggerrepresentant er den som kan gå tilbake til sitt nabolag å si «det her fikk vi til». Og ta del i de suksessene som deres anstrengelser har bidratt til. At de ikke bare får se på input, men også får glede av outputen. Men nettverket er det aller viktigste.

Åpenhet om lokalstyrets arbeid vil dermed også være viktig for å ha en løpende orientering og tilbakemelding til berørte innbyggere i området.

4.2.2 Oppfatninger av praksis

I intervjuet med den ene innbyggerrepresentanten blir det trukket fram hvordan protokoll fra møtene har begrenset informasjon om hvordan diskusjonene har foregått i styret:

Det er et referat der det bare er vedtak. Det er bare en protokoll, og der er vi ikke gode nok foreløpig, men vi må være veldig gode til å påpeke at vi vil ha protokollført at vi har vært uenige.

For å kunne vise til ulike synspunkter og uenighet i styret må representantene derfor be om at dette kommer med i protokollene fra møtene. Siden saksbehandlingen er lagt opp slik i bydelen, vil det være opp til representantene selv i de enkelte sakene å være aktive i å vise en slik tydelig og åpen uenighet. Informanten mener også dette burde være en del av beslutningsgrunnlaget for bydelspolitikere:

Vi har fått beskjed om vi skal gi råd til administrasjonen, ikke til politikerne. Vi gir råd til bydelen, og det er problematisk med mandatet vårt, der trenger vi å snakke med politikerne. Vi burde bli spurt om hva vi mener, og så burde det føres referat fra møtene våre som synliggjør hvilke forskjellige meninger som finnes om det her, også burde det bli lagt fram for politikerne i samme sak.

En større grad av åpenhet om hvilke premisser som ligger til grunn for anbefalingene fra lokalstyret ville etter informantens mening ha gitt et bredere bilde av diskusjonene her, og gitt bydelsutvalget et bedre grunnlag for sine avgjørelser.

Bydelspolitikeren er på sin side fornøyd med hvordan dette fungerer i dag: *Vi får jo protokoll for hvert møte, det legges ut og er del av sakspapirene våre til møtene, så på den måten er vi orientert hver eneste gang.*

Innbyggerrepresentanten synes også de har en vanskelig rolle når det gjelder å informere lokalmiljøet om hvordan utfallet av ulike saker ble:

Vi fikk veldig klar beskjed om at når vi er der så representerer vi oss selv, vi representerer ikke en bestemt gruppe, vi sitter som en representant, men vi har ikke noe ansvar for å informere. Sånn ble det sagt. Det synes jeg var en rar måte å si det på, for det er jo klart en forventning fra folk at vi skal kunne fortelle.

Det skjedde imidlertid en endring av mandatet i bydelsutvalgets møte i mars 2020 (sak 14/20) som tydeliggjorde lokalstyrets ansvar for dette:

Lokalstyret har et spesielt ansvar for å sikre at innbyggere og andre relevante aktører i området involveres i utvikling og gjennomføring av programmet samt informeres om status, på en hensiktsmessig måte.

Dermed er informasjon overfor innbyggerne kommet inn som en oppgave som lokalstyret i større grad kan arbeide med, og som trolig kan bidra til å styrke lokalstyrets throughput-legitimitet. Dette vil trolig ikke svekke mulighetene for samtidig å ivareta input- og outputbasert legitimitet.

4.3 Output-basert legitimitet

Hva som i lokalstyrets tilfelle kan tolkes som output-legitimitet vil angå hvilke mer håndfaste resultater de bidrar til å oppnå i tråd med den mer målbaserte og resultatorienterte delen av output-legitimitet. Men også hvordan lokalstyret jobber mot å oppnå disse resultatene, i form av å utforme avgjørelser basert på lokalkunnskap, og sikre at beslutninger fattes, og problemer løses på vegne av beboerne på Grønland og Tøyen.

4.3.1 Intensjon

I BU-sak 205/2017 legger bydelsdirektøren frem et ønske om å “etablere et lokalstyre der innbyggere som representerer både Tøyen og Grønland deltar, og som får ansvar for den løpende styringen av områdeløftprosjektene som eies av Bydel Gamle Oslo”. Tanker er å gi lokalstyret ansvar for å styre og gjennomføre lokalprosjektene tilknyttet områdeløftet Grønland og Tøyen. Videre poengterer bydelsdirektøren at “Medvirkning og engasjement må i større grad ta utgangspunkt i enkeltprosjekter og ulike målgrupper som innsatsen må rettes mot”, hvor medvirkning i form av enkeltprosjekter vektlegges.

Fokuset på medvirkning gjennom lokale prosjekter i områdeløftet Tøyen og Grønland er å finne igjen i lokalstyrets mandat fra april 2018, hvor det står at lokalstyret «Vedtar opprettelse og avvikling av prosjekter i tråd med vedtatt programplan med tilhørende føringer». Slik kan lokalstyret direkte påvirke områdeløftets prosjektportefølje.

I tillegg til lokalstyrets mandat til å følge opp områdeløftsprosjekter har de også et mer generelt og overordnet ansvar for «løpende styring og resultatoppfølging av programmet og ansvar for revidering av årlig programplan/handlingsplan». Programplanen er den styrende planen for områdeløftet, som legger føringer for hva som skal gjøres i områdeløftet Grønland og Tøyen. Den endelige versjonen vedtas av byrådet. Lokalstyret har ifølge mandatet fra april 2018 ansvar for både å følge opp områdeløftsprosjekter, i tillegg til et mer overordnet ansvar for hele programplanen for områdeløftet Grønland og Tøyen, som gir lokalstyret virkemidler til å ivareta output-legitimitet.

I et intervju med bydelsdirektøren kommer det frem et ønske om et lokalstyre som kan “sikre at gjennomføring blir korrigert, prosjekter avsluttet, tatt beslutninger i gjennomføringen”. Dette kan åpne for at lokalstyret har mulighet til å jobbe mot output-orienterte resultater, i form av prosjekt/porteføljeforvaltning i området Grønland og Tøyen. I et gruppeintervju med innbyggerrepresentantene i lokalstyret, peker de selv på hvordan de via arbeid med lokale prosjekter de forvalter kan bidra til å bedre levekårene til beboerne på Grønland og Tøyen. En innbyggerrepresentant sier:

Jeg mener at vi har prosjekter som har potensialet i seg, til å gjøre noe med levekårsutfordringene. Det ligger prosjekter der som handler for eksempel om å fullføre videregående skole. Og det tror jeg er et slikt prosjekt som bidrar. Videre er det sommerjobber for barn og unge.

En annen innbyggerrepresentant legger til:

Også deltidsjobber, utvikling av parker, lekeplasser og barnehage. Så det er mye potensiale i de sakene som vi behandler.

Den første representanten legger også til:

Mange av de som søker på aktivitetsmidler de bruker aktivitetsmidler til å skape små arbeidsplasser. Og det løser ikke problemet på flekken, men det er likevel med å bidra tror jeg.

Altså trekker innbyggerrepresentantene frem blant annet lokale prosjekter tilknyttet sommer- og deltidsjobber, som de mener har potensialet i seg til å hjelpe til med noen av levekårsutfordringene på Tøyen og Grønland. Men det oppstår en endring i lokalstyrets mandat, som kan påvirke måten lokalstyret jobber mot outputbasert-materiell.

Som nevnt i Throughput-delen var mandatet tidligere: *Vedtar opprettelse og avvikling av prosjekter i tråd med vedtatt programplan med tilhørende føringer* (Bydel Gamle Oslo 2017, 16). I programplanen for året etter (Bydel Gamle Oslo 2018, 15) lyder formuleringen slik: *Lokalstyret anbefaler for bydelsdirektøren å fatte vedtak om opprettelse og avvikling av prosjekter i tråd med vedtatt programplan med tilhørende føringer.*

Endringen formidles til lokalstyrets medlemmer på lokalstyremøte den 06.11.2019. Bydelsdirektøren forklarer videre at hen “i praksis kommer til å si ja til det meste” hva angår medlemmenes anbefalinger om vedtak. Noe som kan indikere at dette kun er en formell endring, som ikke vil ha like stor betydning i praksis.

Styreleder kan bekrefte at det har vært diskusjon rundt lokalstyrets mandat, men at dette hadde en juridisk begrunnelse:

Imidlertid så hadde det vært en diskusjon om lokalstyrets mandat nå i det siste. Fordi det ble utfordrende for bydelsdirektøren å gi lokalstyret mandat som også hadde personellmessige konsekvenser for oss i Bydel Gamle Oslo.

Hen sier videre:

Så var det en diskusjon om noen små formuleringer i mandatet som det kunne knytte seg forvirring rundt. Nå husker jeg ikke eksakt den formuleringen, men det var at de skulle vedta og opprette og avvikle prosjekter, noe som i tilfelle ville ha personellmessige konsekvenser for Bydel Gamle Oslo. Bydelsdirektøren konfererte med kommuneadvokaten og fant ut at de ikke kunne ha i oppgave å revidere porteføljen slik at det fikk personalmessige konsekvenser.

Ifølge styreleder tar bydelsdirektøren imot lokalstyrets anbefalinger, og fremstiller de for BU uten særlige kommentarer eller innspill. BU fremstilles også som lojale mot eget vedtak om oppretting av lokalstyret, når lokalstyrets anbefalinger får passere nesten uten justeringer, som en kan se av sitatet under:

Opplever du at det er litt de holdningene i forhold til de råd eller innspill lokalstyret kommer med i BU, at de sier at «dere vet nok dette best, derfor lar vi dere i hovedsak få utvikle programplanen?»

Nei, men jeg ser jo at BU er veldig lojale mot sine egne vedtak. Altså det å oppnevne et lokalstyre som skal foreslå en programplan. Så er det veldig få ting de endrer da ut fra det forslaget. Og bydelsdirektøren har vært veldig lojal i forhold til lokalstyrets anbefalinger om programplanen, og lar den passere inn i politikken nesten uten justeringer i det hele tatt.

Selv om lokalstyret i utgangspunktet kun har en rådgivende funksjon, og formelt sett ikke kan fatte vedtak, er det klart at de kan påvirke utfallet i en sak dersom de kommer med en tydelig anbefaling. På den måten kan lokalstyret ivareta output basert-legitimitet.

4.3.2 Oppfatninger av praksis

Styreleder trekker frem et konkret eksempel hvor lokalstyret har kommet med et forslag om videre støtte til et juniortilbud på Grønland:

Sånn som nå ønsker de å bruke mye penger på et juniortilbud på Grønland, og de ønsker å bruke mye penger på jobbtilbud -sommerjobb/deltid. Og da lurte de på hvis de har «stuffet opp de litt fetere» så måtte de høre om noe annet kunne vente. Så her er et eksempel på at lokaldemokratiet virker, fordi det er de som bestemmer. De er veldig lydhøre i forhold til lokalstyret.

Eksempelet med juniortilbudet trekkes også frem i et intervju med bydelspolitikeren:

I 2019 så hadde vi en stor sak om en klubb som heter Junior G som ligger på Grønland, hvor de hadde fått tilskudd delvis fra Bufdir og delvis fra områdeløftmidlene. Områdeløftmidlene er midlertidige så det gjorde at de midlene gikk ut. Der ser man veldig tydelig funksjonen i hvordan lokalstyret da viser oss at, nå forsvinner de ut, vi anbefaler BU å gjøre denne endringen i tilskudd slik at de kan få tilskudd videre, og ga en oppfordring til BU. Vi i BU gjorde anbefalingen til lokalstyret, så det er en del konkrete prosjekter hvor de er definerende og på en måte leder oss i riktig retning.

Bydelspolitikeren påpeker her hvordan lokalstyret kan bruke sin lokale kunnskap og rådgivende funksjon til å påvirke politiske beslutninger. Junior G er altså et eksempel på hvordan lokalstyret via porteføljeforvaltningen kan få gjennomslag for saker som de mener er viktige for beboerne på Grønland og Tøyen. Selv om lokalstyrets mandat formelt sett endret seg, er dette et eksempel på hvordan lokalstyret fortsatt kan påvirke lokale prosjekter, gjennom sin rådgivende funksjon.

Likevel ser det ut til at lokalstyret fremover ikke vil rette like mye fokus på porteføljeforvaltning av områdeløftets prosjekter. I intervjuet som ble gjort med styrelederen legges det tydelig vekt på lokalstyrets forankring i sitt lokalmiljø:

Vi har behov for at lokalstyret fyller rollen med sin brede grenseflate mot borgerne i Bydel Gamle Oslo. Her kan de skape merverdien i nærmiljøutviklingen, den har vi stort behov for. Vi har mer behov for den enn at de skal drive porteføljeforvaltning, for vi tror

ikke det er lokalstyrets fremste knowhow. Deres fremste skills er at de faktisk kjenner lokalmiljøet, det er derfor de er valgt.

Det pekes på lokalstyrets evne til å skape merverdi på bakgrunn av deres forankring til lokalmiljøet, og gi innspill på vegne av som innbyggerne. I en slik funksjon kan lokalstyret ivareta outputbasert-legitimitet gjennom å målbare behov fra lokalmiljøet.

Samtidig er det en forventning fra bydelen om at medvirkningen gjennom lokalstyret også skal gi økte resultater - en merverdi - i nærmiljøsatsingen. Men medvirkningen ser først og fremst ut til å være knyttet til deres kjennskap til lokalmiljøet, og ikke annen faglig kompetanse for å kunne oppnå spesifikke resultater:

Vi har mer behov for den enn at de skal drive porteføljevaltning, for vi tror ikke det er lokalstyrets fremste knowhow, deres fremste skills er at de faktisk kjenner lokalmiljøet. Det er derfor de er valgt. Beboerrepresentantene har 4 varamedlemmer som også har store grenseflater mot det som rører seg i lokalsamfunnet.

Her vektlegges igjen lokalstyrets tilknytning til lokalsamfunnet som deres sterkeste ressurs, og behovet for et fokus rettet mot denne kvaliteten, i stedet for å drive porteføljevaltning. I et intervju med en innbyggerrepresentant fra lokalstyret legger hen frem hvordan selve diskusjonen kan foregå på lokalstyremøte:

Vet du hva du vil bringe inn i møtene, eller tar du det på diskusjonen og hva de andre tenker?

I utgangspunktet hadde jeg ønsket meg at vi var godt forberedt, og hadde med meningene våre, men at vi hadde en dialog i den gruppa som skulle gjøre oss klokere. I slike møter så sitter vi på en del av sannheten. Hvis vi greier å snakke sammen på en god måte, og lytte til hverandre, så kan vi komme til gode avgjørelser sammen. Det er min tanke i utgangspunktet. Men nå etter hvert så ser jeg at for å komme gjennom med ting, så må vi ha et forslag til vedtak, ferdig skrevet.

Det kan virke som innbyggerrepresentanten i utgangspunktet er åpen for en mer deliberativ form for diskusjon, som i tråd med Falleth, Hanssen og Saglie (2010, 748) er et viktig verktøy for å bedre kvaliteten på avgjørelser, hvor beslutningsgrunnlaget baserer seg på deres lokalkunnskap og tilgjengelig informasjon via nettverk, i tråd med Haus og Heinelt (2005, 15). Likevel ser det

ut til at informanten mener at hen må møte med forslag om vedtak, som helst er ferdig skrevet, for å få gjennomslag. Noe som vil trekke arbeidsformen vekk fra en deliberativ tilnærming, mot en mer politisk eller administrativ arbeidsform.

5. Diskusjon

I dette kapitlet vil vi drøfte dataene som er analysert gjennom begrepene input-, output- og throughput-legitimitet i kapittel 4. Vi vil diskutere hvordan lokalstyret ivaretar de ulike legitimitetsformene, og argumentere i lys av oppgavens teoretiske perspektiver. Vi behandler først de tre ulike formene for legitimitet hver for seg i del 5.1-5.3. Del 5.4 vil se legitimitetsbegrepene i relasjon til hverandre. Her vil vi diskutere Fung (2006) antagelse om at de demokratiske verdiene ikke kan styrkes samtidig. Vi undersøker også om disse kan styrke hverandre, i tråd med Scharpf's (1999, 12) teoretiske vinkling.

5.1 Input

Når det gjelder inputbasert legitimitet har vi sett på både *voice* og *vote*. Mens *voice* retter fokus mot mulighetene for direkte å uttrykke sin mening i en sak, er *vote* betegnelsen på bruken av valgte representanter som mer indirekte ivaretar våre interesser (Haus og Heinelt 2005, 15), (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 743).

Det kan først være interessant å se på hvordan lokalstyret er koblet til et representativt organ. Lokalstyret var opprinnelig oppnevnt av bydelsutvalget, og hadde dermed en tilknytning til det folkevalgte nivået allerede fra oppstarten. På den annen side skulle lokalstyret rapportere til programstyret, som hadde en mer indirekte og svakere lokaldemokratisk forankring. Dette gikk man senere bort fra, og det ser ut til at bydelsutvalget nå både ønsker og tar ulike initiativ til å knytte lokalstyret tettere til opp seg. Dette kan ses på som et ønske om å ha sterkere politisk styring med det som skjer i områdeløftet, men samtidig styrkes også den rollen som lokalstyret

har på ulike måter. At bydelsutvalget i den siste tiden aktivt forholder seg til lokalstyrets sammensetning og mandat kan ses på som en oppvurdering, og dermed et uttrykk for en sterkere legitimering av lokalstyret som lokalpolitisk aktør. Det er avgjørende for vote-perspektivet på inputbasert legitimitet at bydelsutvalget har det siste ordet, og som et folkevalgt organ sitter med en overordnet myndighet. Fra 2020 ser det ut til at dette perspektivet styrkes ved at det folkevalgte organet vedtar forslag som foretar en tydeligere innramming av lokalstyrets arbeid gjennom mandatet (Klausen og Sweeting 2005, 227).

I voice-perspektivet har vi vært opptatt av i hvilken grad lokalstyret har mulighet til å bringe inn ulike stemmer fra innbyggerne på Tøyen og Grønland. De som er berørt av saken bør kunne ta del i beslutningene som fattes (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 742). En vesentlig utfordring for innbyggerrepresentantene er at de ikke representerer andre enn seg selv. De har ikke selv stilt til valg, og dette gir i utgangspunktet en svekket inputbasert legitimitet.

Det gir en uklar forankring til lokalmiljøet ved at det ikke er noen klare prosedyrer for å innhente synspunkter. Det blir opp til de ulike representantene å trekke vekslers på sine nettverk. Dette kan medføre at representasjon av noen miljøer blir godt ivaretatt, mens andre kanskje får mindre oppmerksomhet. På en annen side har representantene til sammen brede kontakter og nettverk. De har selv bodd lenge i området og har sentrale roller i ulike verv o.l. De har vist et lokalt engasjement over tid som representanter, og det er verdifullt at det har vært kontinuitet i styret i 2 år. Kontinuitet har vært viktig for å bli trygge på arbeidsformen og rolleforståelsen, noe som igjen kan bedre forutsetningene til å representere beboerne i område på en god måte.

Bydelspolitikeren fremhever at lokalstyret har en riktig innretning på medvirkningen, siden den er koblet på saksbehandlingen og skjer til riktig tid. Dette er viktig for at representantene allerede på et tidlig tidspunkt kan komme med sine synspunkter, og ikke bare gå imot eller akseptere allerede utarbeidede forslag (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 744).

Når det gjelder representasjon har bydelsutvalget nylig vedtatt å utvide lokalstyret med en ungdomsrepresentant, og vararepresentanter med møte- og forslagsrett. Dette gjør at flere stemmer

kan bringes inn i lokalstyret, og at representasjonen av de yngre innbyggerne styrkes. Samlet sett bidrar disse initiativene til at lokalstyret i større grad enn tidligere kan ivareta voice-perspektivet på inputbasert legitimitet.

5.2 Throughput

Når det gjelder throughput-basert legitimitet har vi analysert i hvilken grad lokalstyrets aktivitet kan følges av lokalmiljøet på Tøyen og Grønland, og andre interesserte. Åpenhet i dette er viktig fordi innbyggerne er avhengig av å kunne kjenne til lokalstyrets arbeid for å se hvordan enkeltsaker behandles, og for å kunne plassere ansvaret for avgjørelser som treffes (Haus og Heinelt 2005).

Når referatet fra lokalstyrets møte bare er i form av en protokoll som viser selve vedtakene, er dette noe som bydelsadministrasjonen og -politikere er vant til å forholde seg til. Det gjør saksbehandlingen mer effektiv og man får en tydelig konklusjon fra møtet. Lokalstyret er likevel annerledes enn et politisk sammensatt organ der mange av standpunktene er kjent gjennom partiprogrammer og offentlig debatt. Innbyggerne kan derfor i større grad ha behov for å se hvordan lokalstyrets vedtak er begrunnet, og hvorfor lokalstyret valgte som de gjorde i konkrete saker. For å oppnå bedre innsyn i disse valgene kunne man tenkt seg at referatene viste til hvilke argumenter som ble brukt og hvilke syn som ble diskutert, slik at innbyggerne kunne forstå hvordan utfallet ble. Lokalstyrets møter er riktignok åpne for tilhørere, men på de to møtene vi var til stede på var vi de eneste bortsett fra en bydelspolitiker på det første møte. Ved at referatene i noe større grad gjenspeilte ulike synspunkter, kunne dette også gi bydelsutvalget et bredere grunnlag for sine avgjørelser. Dette kunne også løftet diskusjonene i lokalstyret i større grad ut i det offentlige rom siden møtene i bydelsutvalget har større interesse blant innbyggerne i bydelen.

Endring i mandat som skjedde i programplanen for 2019 ble ikke behandlet i lokalstyret. Bydelsutvalget fikk heller ikke en egen sak om endringen. Dette har medført at ulik informasjon har versert rundt lokalstyrets myndighet til å fatte vedtak. Det ble oppdaget at en tidligere versjon lå ute på nettsiden. Siden dette er en sentral kanal for å nå ut til innbyggerne, vil det lett skape

uklarhet rundt lokalstyrets rolle og ansvar. Det har vært et behov for grenseoppgang mellom lokalstyret, bydelsadministrasjonen og BU for å sikre at formelle rammer er på plass. Arbeidet med utvikling av mandat vinteren 2019/2020 har vært en bevisstgjøring på roller og gitt en tydeligere avklaring, som er en forutsetning for kunne å vurdere arbeidet som gjøres i lokalstyret.

At BU nå gir lokalstyret en klar oppgave i å informere om status i delprogrammet for nærmiljø overfor innbyggerne i området, trekker også i retning av at lokalstyret i større grad kan ivareta åpenhet på en bedre måte enn tidligere. Dette vil også bidra til at innbyggerrepresentantene lettere kan håndtere spørsmål og forventninger fra sitt lokalmiljø, noe som ble nevnt som en særlig utfordring.

Det kan likevel se ut til å være et behov for en ytterligere innsats for å synliggjøre lokalstyrets arbeid og deres ansvar i en videre kommunal kontekst. Som nevnt i oppgavens del 1.2 ble det i februar i år lagt fram en programbeskrivelse om områderettet innsats i Oslo indre øst. I denne avtalen mellom Oslo kommune og staten ble lokalstyret ikke eksplisitt nevnt.

5.3 Output

Porteføljeforvaltning har gjennom lokalstyrets tid vært et sentralt verktøy for lokalstyrets evne til å drive medvirkning. Dette fremheves som tidligere nevnt i BU-sak 205/2017, lokalstyrets mandat fra april 2018, og i et intervju med bydelsdirektøren. I tråd med teorien kan muligheten til porteføljeforvaltning være et verktøy for å styrke lokalstyrets output-legitimitet, i form av bidrag til mer konkrete mål og resultater (Klausen og Sweeting 2005, 221), (Falleth, Hanssen og Saglie 2010, 748) (Wolf 2002, 39-40), gjennom oppfølging av enkelt-prosjekter i områdeløftet Grønland og Tøyen. Fra empirien ser vi også at innbyggerrepresentanter i lokalstyret henviser til spesifikke prosjekter som blant annet angår fullføring av videregående skole, og tilrettelegging av jobbmuligheter for barn og unge, når de selv argumenterer for hvordan de arbeider med å bedre levekårsutfordringene på Grønland og Tøyen. Innbyggerrepresentantene viser til spesifikke

prosjekter, som en måte å styrke output-basert legitimitet, i tråd med den målbaserte og resultatorienterte delen av output-teori.

Et annet argument for at porteføljeforvaltning kan ses på som et verktøy for å styrke output-orientert legitimitet, er hvordan lokale lederes ansvarsfølelse overfor selve gjennomføringsprosessen, og deres bekymring for å ikke levere resultater i seg selv, kan betraktes som et middel for å sikre output-legitimitet Goldsmith og Larsen (2004, 124). Likevel er det spesielt politikere som har stor interesse av å se egen politikk iverksatt, i tråd med denne teorien. Som tidligere påpekt i empirien, er det ingen valg-prosess tilknyttet innbyggerrepresentantene, og de kan derfor ikke ansvarliggjøres i samme grad. Likevel kan innbyggerrepresentantene betraktes som en form for lokale ledere, spesielt siden de er valgt på bakgrunn av sine brede nettverk. I eksempelet ovenfor, kan det virke som innbyggerrepresentantene føler på et ansvar tilknyttet sin rolle, i måten de legger frem egne bidrag til å bedre levekårsutfordringene på Grønland og Tøyen. Selv om de ikke er politikere, er det mulig å avdekke ansvarsfølelse, i måten innbyggerrepresentantene forsvare egen innsats og arbeid med levekårsutfordringene. Derfor kan innbyggerrepresentantene i likhet med politikerne, ha stor interesse av å se egne resultater, blant annet i form av lokale prosjekter. Slik kan lokalstyret også i ettertid henvise til disse prosjektene, og de tilhørende resultatene overfor beboere på Grønland og Tøyen, og slik styrke sin output-legitimitet.

Hva som på den andre siden kan virke svekkende på lokalstyrets output-legitimitet, er når de mistet myndighet til selv å kunne opprette, vedta og avvikle prosjekter. Dette er noe som kan påvirke lokalstyrets mulighet til å få gjennomslag for endringer de ønsker å prioritere, spesielt innen prosjektforvaltning. Slik kan endringen i utgangspunktet virke noe begrensende på lokalstyrets mulighet til å oppnå output-orienterte resultater. Imidlertid viser det seg at endringen kan være av mer juridisk og formell karakter, noe som betyr at endringen ikke nødvendigvis påvirker lokalstyrets praksis. Et eksempel som kan støtte dette synet er omfordeling av midler til ungdomsklubben Junior G. Selv etter endringen i lokalstyrets mandat får lokalstyret gjennomslag for utvidet støtte av dette prosjektet, uten særlige kommentarer fra verken bydelsdirektøren eller bydelsutvalget. Derfor har lokalstyret fortsatt mulighet til å bruke porteføljeforvaltning som et verktøy til å opparbeide seg output-legitimitet, selv om de nå har en rådgivende funksjon.

På den andre siden fremstår ikke lokalstyret formelt sett like sterkt, og er avhengig av aksept både fra bydelsadministrasjonen, og BU for å få gjennomslag for egne anbefalinger. Selv om endringen var nødvendig for å sikre at lokalstyrets mandat ikke fikk personalmessige konsekvenser for Bydel Gamle Oslo, er lokalstyret avhengig av en bydelsdirektør som anerkjenner lokalstyrets verdi, og faktisk viderefører deres innspill til Bydelsutvalget. Til nå ser ikke dette ut til å være en utfordring for lokalstyret, og det er mulig at dette heller ikke blir et problem i fremtiden. Likevel er denne rådgivende funksjonen noe som kan virke begrensende på lokalstyrets output-baserte muligheter.

En annen utfordring som retter seg mer mot innbyggerrepresentantene, kan være arbeidsformen på lokalstyremøter. Fra empirien har vi trukket frem et intervju med en innbyggerrepresentant, som i utgangspunktet ser ut til å ha en mer deliberativ holdning, som kan bedre kvaliteten på avgjørelsen (Falleth, Hanssen og Saglie, 2010, 748) som nevner at de bør gjøre hverandre klokere, noe som er i tråd med Haus og Heinelt (2005, 15). Men i praksis påpeker innbyggerrepresentanten at hen bør ha med forslag om vedtak skriftlig til lokalstyremøte, for å øke muligheten til å få gjennomslag for sine anbefalinger.

En slik praksis kan gjøre det utfordrende å bruke en deliberativ form, hvor det er viktig å tilrettelegge for at mangfoldet i meninger og argumenter blir tatt hensyn til (King, 2003, 42). For å kunne ta hensyn til de forskjellige meningene, er det viktig at medlemmer på forhånd ikke tar standpunkt, og fastsetter disse i form av endelige vedtak før lokalstyremøtet. Det kan gjøre at medlemmene i større grad låser seg til egne meninger, og vektlegger disse i større grad, i stedet for å være lydhøre overfor andre medlemmers synspunkter.

På den andre siden er det begrenset med tid på lokalstyremøtene. For å jobbe gjennom hele sakslisten er det viktig at medlemmer møter forberedt, og på en effektiv måte klarer å gjennomgå hele sakslisten. Den deliberative formen kan være tidkrevende, og bør ifølge King (2003, 34) benyttes i saker hvor det er mulig å komme frem til et tilnærmet korrekt svar, hvor synspunkter mer eller mindre er enstemmige. Utfordringen for bydelen blir selvfølgelig å finne frem til slike saker i praksis, for så å legge disse på sakslisten til lokalstyret. Hvis saker av for høy

kompleksitet legges frem, vil det kunne ha en begrenset effekt, om en deliberativ form for output-legitimitet er målet (King, 2003, 42). Derfor kan det være en krevende jobb å tilrettelegge for en struktur og arbeidsform som gjør at lokalstyrets medlemmer på en effektiv måte kan bidra med relevant informasjon og lokalkunnskap, slik at de beste løsningene på levekårsutfordringene på Grønland og Tøyen blir utformet, på innbyggernes vegne, og output-legitimiteten styrkes. Vi har også bemerket oss under lokalstyremøter at innbyggerrepresentantene kan finne det utfordrende å selv formulere vedtak, noe som også kan virke begrensende på representantenes evne til å få gjennomslag for egne innspill, og derfor kan fremstå som en hindring for å ivareta output-legitimitet.

Videre kan det se ut til at lokalstyret vil satse mindre på porteføljeforvaltning fremover. Styreleder peker mot et skifte, hvor lokalstyre skal skape merverdi på bakgrunn av deres forankring til lokalmiljøet Grønland og Tøyen og behovene som innbyggerne har. Dermed unngår de å bruke mye tid og energi på å holde oversikt over de mange ulike enkeltprosjektene i områdeløftet. Gjennom en slik funksjon kan lokalstyret fortsatt ivareta outputbasert-legitimitet gjennom å målbare behov fra lokalmiljøet, og sørge for at problemer faktisk løses på vegne av innbyggerne (Haus og Heinelt, 2005, 15). På den andre siden kan dette utfordre lokalstyrets mer resultatorienterte side ved output-legitimitet (Klaus og Sweeting, 2005) (Wolf, 2002, 39-40) og Falleth, Hanssen, Saglie (2010, 748), hvor enkeltprosjekter kan være lettere å henvise til, spesielt overfor beboerne på Grønland og Tøyen. Hvordan dette eventuelle skiftet vil arte seg fremover, er noe som trenger en nærmere avklaring og konkretisering gjennom lokalstyrets videre praksis.

5.4 Kan disse legitimitetsformene styrkes samtidig?

Når innbyggerrepresentantene ikke er valgt, skaper dette - som tidligere nevnt, problemer for lokalstyrets input-legitimitet. De er likevel relativt ressurssterke personer med gode nettverk og mye lokalkunnskap. Slik kan de i utgangspunktet forbedre beslutningsgrunnlaget og øke treffsikkerheten på løsninger gjennom å kjenne til beboernes levekårsutfordringer. Derfor kan det fremstå som at lokalstyret i utgangspunktet har valgt å vektlegge output-orientert legitimitet i større grad. Det kan da se ut til at input-legitimitet til en viss grad er gått på bekostning av

output-legitimitet. I lys av Fungs (2006) teoretiske perspektiv, kan derfor den demokratiske verdien han referer til som *legitimacy*, som vi har argumentert for at minner om input-legitimitet, gå på bekostning av *efficiency*, som vi har argumentert kan tilknyttes output-legitimitet. Videre argumenterer Vabo, Hanssen og Klausen (2004, 166) for at output-legitimitet til en viss grad kan kompensere for input-legitimitet, spesielt om deltakerne har “spesielle forutsetninger” for å bidra til effektiv problemløsning, som vi tidligere har argumentert for at innbyggerrepresentantene har, med tanke på deres nettverk og lokale tilknytning.

Et annet eksempel på hvordan demokratiske verdier kan gå på bekostning av hverandre i tråd med Fungs (2006) antagelser, er når throughput-legitimitet til en viss grad går på bekostning av output-legitimitet. Lokalstyret benytter, som tidligere nevnt, protokollførte vedtak. Dette gjør imidlertid diskusjonen og de ulike synspunktene mindre transparente før vedtakene fattes i bydelsutvalget, og kan virke begrensende på muligheter for å fremme alternative løsninger som kanskje kunne vært bedre utredet. Saksbehandlingen gjennomføres på en mer effektiv måte, og legges frem som forslag til vedtak via bydelsdirektøren til BU. Dette vil sannsynligvis styrke output-legitimiteten i form av raskere behandling av sakene. Samtidig vil det i mindre grad belyse diskusjonen og de ulike synspunktene som ligger til grunn i lokalstyret. Dette svekker graden av åpenhet og transparens, og kan dermed gå på bekostning av throughput-legitimiteten.

Ved å knytte lokalstyret til bydelsutvalget, kan dette som nevnt styrke input-legitimitet. Dette kan imidlertid føre til at den politiske prosessen leder saken i en ny retning, og fører til en utsettelse av de synlige resultatene. Slikt sett kan det som styrker input-legitimitet til en viss grad sies å svekke output-legitimitet.

Sett fra et annet perspektiv kan legitimitetsformene også styrke hverandre (Scharpf 1999, 12), (Vabo, Hanssen og Klausen 2004, 167), noe som vil gjøre det mulig å se lokalstyrets legitimitetsformer som forsterkende. For eksempel kan både input- og output-legitimitet oppnås ved å inkludere en ekstra innbyggerrepresentant. På input-siden øker representasjonen i styret. Samtidig kan dette også gi bedre outputbasert legitimitet når flere har mulighet til å bidra gjennom diskusjon og forslag til løsninger.

Et annet eksempel på en slik forsterkende effekt gjelder throughput- og output-legitimitet. Ved en tydeliggjøring av lokalstyrets rolle, og tilgjengeliggjøring av mer informasjon på nett om

deres aktivitet og ansvar, styrkes throughput i form av transparens og ansvarliggjøring. Om innbyggerrepresentantene klarer å bruke sin lokalkunnskap til å gjøre øvrige medlemmer i lokalstyre, og muligens bydelsdirektøren og BU, mer lydhøre overfor beboerne på Grønland og Tøyens behov, vil i tillegg output-orientert legitimitet styrkes. I dette tilfellet kan legitimitetsformene styrkes samtidig, uten å gå på bekostning av hverandre. Utfordringen består derfor i å finne balansepunktet mellom legitimitetsformene (Wolf, 2002, 42).

6. Konklusjon og videre forskning

6.1 Konklusjon av studien

I denne oppgaven har vi forsøkt å svare på problemstillingen: *Ivaretar lokalstyret ulike former for legitimitet, og i så fall på hvilken måte?* Vi ser et lokalstyre under kontinuerlig utvikling, som forsøker å tilpasse seg eksisterende administrative og politiske organer. Lokalstyret forsøker å finne sin rolle, sine ansvarsområdet og sin måte å bedrive medvirkning og ivareta ulike former for legitimitet, i områdeløftet Grønland og Tøyen.

Lokalstyret ivaretar inputbasert legitimitet gjennom sin forankring i det lokale miljøet. Selv om innbyggerrepresentantene ikke er valgt og bare representerer seg selv, er det et sterkt engasjement blant representantene som gjør at de blir lyttet til av bydelsadministrasjonen og bydelsutvalget. De opplever å ha god kontakt med sine nettverk. I tillegg er lokalstyret koblet til bydelsutvalget, som er et representativt organ. Ved nye initiativer som bydelsutvalget har tatt, blir lokalstyrets input-legitimitet styrket.

Throughput-legitimitet kan sies å være styrket etter en tydeliggjøring av lokalstyrets funksjon og rolle i områdeløftet. Gjennom en oppdatering av lokalstyrets mandat er det i dag enklere å plassere ansvar. I tillegg blir informasjon tilknyttet lokalstyrets møter og protokoller regelmessig lagt ut på nett, noe som gjør det mulig å holde seg oppdatert på hva de jobber med. Protokoller fra møtene gjengir imidlertid bare vedtakene som fattes, og ikke hvilke ulike synspunkter som kom fram i diskusjonen.

I form av å kjenne til levekårsutfordringene på Grønland og Tøyen gjennom sitt nettverk og lokalkunnskap, bidrar lokalstyret på outputsiden

På outputsiden bruker også lokalstyret sitt nettverk og sin lokalkunnskap ved å opparbeide god forståelse og kjennskap til levekårsutfordringer til innbyggerne på Grønland og Tøyen. Slik kan de ivareta output-legitimitet i form av å bidra til løsninger som faktisk imøtekommer deres behov. Dette kan gjøres gjennom lokalstyrets mulighet til å bedrive porteføljeforvaltning, selv om det kan virke som dette verktøyet i mindre grad vil bli vektlagt i tiden fremover. Videre kan vi ha avdekket noen utfordringer knyttet til lokalstyrets output-legitimitet. Disse gjelder endringer i lokalstyrets mandat som gir det en mer rådgivende funksjon, og lokalstyrets arbeidsform med å jobbe i form av vedtak. Spesielt kan arbeidsformen virke utfordrende og uvant for lokalstyrets innbyggerrepresentanter og til en viss grad vanskeliggjøre en deliberativ tilnærming.

Vi har også sett på hvordan de ulike demokratiske verdiene kan styrkes samtidig, for eksempel ved hvordan økt representasjon i lokalstyret både kan styrke input- og output-legitimitet. De ulike formene for legitimitet ivaretar likevel ulike hensyn, og kan dermed også gå på bekostning av hverandre. Derfor vil vi argumentere for at det er viktig å finne en balanse mellom disse legitimitetsformene, og være bevisst på begge disse effektene.

6.2 Behov for videre forskning

Det er behov for videre forskning for å undersøke om vår problemstilling kan studeres med andre og supplerende analytiske perspektiver. Dette vil kunne bidra til å få en dypere forståelse for temaet som vi har behandlet. I van Buuren, Klijn og Edelenbos' (2012, 631-633) teoretiske tilnærming brukes begrepet *voice* annerledes enn i vår oppgave. De anser *voice* som et selvstendig grunnlag for legitimitet med utgangspunkt i demokratiteori, sammen med *accountability* og *due deliberation*. Deres teoretiske rammeverk er dermed mer nyansert, og fanger opp flere aspekter ved input-, throughput- og output-legitimitet enn vår studie kunne gjøre. Dermed vil en slik tilnærming også kunne gi en bedre analyse av hvordan de ulike formene for legitimitet kan ivaretas, og hvordan de eventuelt kan styrkes samtidig.

Referanser

- Baiocchi, Gianpaolo og Ernesto Ganuza. 2017. *Popular democracy. The paradox of participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Buuren, Arwin van, Erik-Hans Klijn og Jurian Edelenbos. 2012. «Democratic Legitimacy of New Forms of Water Management in the Netherlands. "International Journal of Water Resources Development, 28 (4): 629-645. <https://doi.org/10.1080/07900627.2011.627756>
- Bydel Gamle Oslo. 2017. *Programplan for områdeinnsats med områdene Tøyen og Grønland*.
- Bydel Gamle Oslo. 2018. *Programplan for områdeløft i Bydel Gamle Oslo. Oslo indre øst satsingen - Delprogram nærmiljø*.
- Bydel Gamle Oslo. 2020. *Programplan for områdeløft*.
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13356229-1579102940/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20Gr%C3%B8nland%20og%20T%C3%B8yen/Programplan%202020%20for%20Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20Bydel%20Gamle%20Oslo.pdf>
- Falleth, Eva Irene, Gro Sandkjær Hanssen og Inger Lise Saglie. 2010. "Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway." *European Planning Studies*, 18 (5): 737-753. <https://doi.org/10.1080/09654311003607729>
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review*, 66: 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Goldsmith, Mike og Helge Larsen. 2004. "Local political leadership: Nordic style." *International journal of urban and regional research*, 28 (1): 121-133.
<https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00506.x>

- Haus, Michael og Hubert Heinelt. 2005. "How to Achieve Governability at Local Level." I *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, redigert av Michael Haus, Hubert Heinelt og Murray Stewart. 12-39. London: Routledge.
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen, 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. Oslo: Abstrakt forlag
- Klausen, Jan Erling og David Sweeting 2005. "Legitimacy and Community Involvement in Governance." I *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, redigert av Michael Haus, Hubert Heinelt og Murray Stewart. 214-233. London: Routledge.
- Larsen, Simen Kristiansen. 2019. *Innbyggers deltakelse i områdeløft, - enklere sagt enn gjort?* Master i Samfunnsarbeid. Høgskulen på Vestlandet. <http://hdl.handle.net/11250/2612382>
- Ophaug, Espen. 2016. *Friluftscene eller flerbrukshall? - om medvirkning i politiske beslutningsprosesser i Områdeløft Tøyen*. Masteroppgave i Styring og ledelse. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag. <https://oda.hioa.no/nb/search?type=Master%20thesis>
- Oslo kommune. Kommunerevisjonen. 2018. *Måloppnåelse og resultater i Områdeløftet Tøyen*. Rapport 10/2018. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13295230-1537788544/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%20%20regnskap%20og%20rapportering/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen%202018/10-2018%20M%C3%A5loppn%C3%A5else%20og%20resultater%20i%20omr%C3%A5del%C3%B8ft%20T%C3%B8yen.pdf>

Ringholm, Toril og Torill Nyseth. 2008. "Medvirkning" I *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther. 319-332. Oslo: Universitetsforlaget.

Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: effective or democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Wolf, Klaus Dieter. 2002. "Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State" I *Participatory Governance : Political and Societal Implications*, redigert av Jürgen R. Grote og Bernard Gbikpi. 35-50. Wiesbaden: Springer Fachmedien

Vedlegg 1

3 intervjuguider:

1. Intervju med styreleder

a) Innledning

1. Hva er din bakgrunn?
2. Hvilken rolle har du ellers i bydelen?

b) Lederrollen:

1. Hvordan henger det sammen med din rolle som styreleder?
 - i. Eksempler på ting du har tatt med videre inn i bydelen
2. Hvordan definerer du denne rollen?
3. Hvilke erfaringer tror du vil være nyttige i rollen som styreleder?
 - i. Grorud – andre områdeløft?
4. Hva av medvirkning har fungert godt på Grorud?
5. Hva av medvirkning har fungert godt på Tøyen og Grønland?
6. Hvilke oppgaver har du?
 - i. Nevne de viktigste
7. Hva er bakgrunnen for ny styreleder fra 2020?
 - i. Om begrunnelse og prosess (spill i kulissene?)
8. Hva vil du videreføre - hvorfor?
9. Hva vil du gjøre annerledes - hvorfor?
10. Hva kan være utfordrende i en slik rolle?

11. Hvilke forventninger tror du de andre medlemmene har til deg?
12. Hvordan jobber du med programkontoret?
13. Hvilke relasjoner har du til de utenom din rolle som styreleder?
14. Hvem opplever du har mye og lite innflytelse i selve områdeløftet Grønland Tøyen?
 - i. Hvilke stemmer blir hørt?

c) Lokalstyrets funksjon

1. Hva er lokalstyrets viktigste funksjon i områdeløftet?
2. Hvilke fordeler ser du med en slik organisering?
 - i. Hvilke utfordringer kan det ha?
3. Når synes du lokalstyret fungerer på sitt beste - hvorfor?
4. Når synes du lokalstyret ikke har fungert optimalt - hvorfor?
5. Fordeler og ulemper med at bydelsdirektør går ut?
6. Hva gjøres for å vektlegge åpenhet (innsyn og ansvarliggjøring)
 - i. For innbyggerrepresentantene
 - ii. For innbyggere (kun protokoll, men åpne møter for alle)
7. Hvordan vil du legge til for forberedelse til møte?
 - i. Frist for utsendelse
 - ii. Bruk av digitale løsninger (spesielt programmet – Prepare)
 - iii. Formulering av skriv (er det forståelig for innbyggerrepresentantene?)

8. Hvordan vil du legge til rette for gjennomføring av møtet?
 - i. Diskusjon vs vedtak
9. Hva synes du om utvelgelsesprosessen av innbyggerrepresentanter?
10. Hva vil være viktig neste gang man rekrutterer til styret?
11. Hvor lenge skal de sitte?
12. Hvem representerer de?
13. Er det noen grupper som i større grad burde vært representert?
 - i. Eksempler her?

d) Innbyggerrepresentantene

1. På hvilken måte kan innbyggerrepresentantene være en ressurs for lokalstyret?
2. Hva mener du er en god innbyggerrepresentant?
3. Hvordan kan de påvirke programplanen?
4. Hvordan kan de være med å utforme policy eller prosjekter?
5. På hvilken måte kan de arbeide for å oppfylle mandatet?
6. Hva synes du er god medvirkning?
 - i. Eksempler på dette?
7. Eksempler på når det IKKE har vært god medvirkning?

e) Mandat:

Disse punktene er hentet fra mandatet. Vi ønsker å høre hvordan lokalstyret har tenkt å jobbe med dette (må ses an tiden)

Medvirkning

- «Lokalstyret har et spesielt ansvar for å sikre at innbyggere og andre relevante aktører i området involveres på en hensiktsmessig måte i utvikling og gjennomføring av programmet»
- «Lokalstyret skal etablere kvalitetskrav til medvirkning i de prosjekter som får finansiering og gi råd til programkontoret om aktører som bør involveres. Programkontoret følger opp prosjekteiere».

Overvåking av porteføljer:

- «Lokalstyret skal overvåke av programmets porteføljer av prosjekter med vekt å få fram ønsket resultat, og gi råd om eventuell opprettelse, forlengelse og avslutning av prosjekter».
- «Lokalstyret skal utvikle og vedta kommunikasjons- og medvirkningsstrategier for **programmet, med tilhørende handlingsplan.**

Avsluttende del:

Er det noe vi ikke har spurt om som du mener er viktig å fortelle?

Kan vi kontakte deg igjen for eventuelt oppfølgingsintervju?

Kan vi eventuelt ringe deg for oppfølgingsspørsmål?

Takk for at du tok deg tid til dette intervjuet!

2. Intervju med innbyggerrepresentant

(Innledning)

1. Hvordan ser du på din rolle som innbyggerrepresentant?
 - a. Utvelgelsesprosessen – hvorfor ble du valgt?
 - b. Hva synes du generelt om måten dette ble gjort på?
 - i. Og at innbyggere er representert i lokalstyret?

(Vektlegger inputbasert legitimitet)

2. Hvordan forbereder du deg til møter i lokalstyret? (generelt)
 - a. Hvordan forbereder du deg til de enkelte sakene dere skal behandle?
 - i. Hvilke typer saker får dere på forhånd?
 - ii. Er dette relevante saker etter din mening?
 1. Arbeid med programplanen
3. Innhenter du synspunkter fra kontakter du har i lokalmiljøet ditt eller andre du tror kan ha interesse av saken?
 - a. Hvem tar du hensyn til/ forsøker å representere?
 - b. Utfordringer knyttet til forskjellige roller (eks. inhabilitet pga. ansatt/verv osv.)
4. Har du ofte en bestemt mening om saken før du kommer til møtet i lokalstyret?
5. Hvor lenge mener du at en innbyggerrepresentant bør sitte i styre?
 - a. Hvordan bør utvelgelsesprosessen være ved ny rekruttering?
 - b. Hva mener du er en god innbyggerrepresentant?

(Vektlegger outputbasert legitimitet)

6. Hvor stor vekt legger du på selve diskusjonen i møtet før du tar en avgjørelse i saken?
 - a. Når er diskusjonen god? Og når er den ikke?
7. Har diskusjonen endret ditt syn på sakene i noen tilfeller?
 - a. I hvilken grad opplever du at det legges vekt på å oppnå enighet i sakene?

8. Hvor mye vekt legger du på å oppnå konkrete resultater i lokalstyrets arbeid med områdeløftet?
9. Hva er det lokalstyret har vært med på å oppnå i områdeløftet?
10. Hva tror du hadde vært annerledes om lokalstyret ikke hadde eksistert?
 - a. Eksempler?
11. I hvilke tilfeller gjør dere om på forslag fra bydelsadministrasjonen?
 - a. Kan du nevne noen eksempler (eks. ungdomsklubb – ekstra finansiering)

(Vektlegger throughput)

12. Hvordan opplever du muligheten for å forberede deg godt til møtene i lokalstyret?
 - a. Har det vært behov for endringer i forbindelse med materialet dere er blitt tildelt på forhånd?
 - i. Eks. antall dager dere har til å forberede dere
 - ii. Hvilke typer saker dere får tildelt på forhånd
 - b. Om dere har kommet med endringsforslag- hvordan er disse blitt mottatt av bydelen?
13. Opplever du at det er enkelt å følge opp saker etter at de er behandlet i lokalstyret?
14. På hvilken måte holder du deg informert om saken videre?
 - a. Opplever du at du har tilgang til den informasjonen du trenger for å holde deg oppdatert angående lokale prosjekter?
 - b. Opplever du at dette er tilstrekkelig, eller ønsker du at noe kunne vært gjort annerledes?
15. Hvordan informerer dere innbyggerne om hva dere gjør i lokalstyret?

3. Intervju med bydelspolitiker

a) Personlig, verv og parti

(I denne delen ønsker vi å få vite mer om politikerens bakgrunn og oppgaver i bydelsutvalget, samt om hen har andre roller eller verv som for eksempel i privat næringsliv eller interesseorganisasjoner)

1. Kan du fortelle litt om deg selv?
 - a. hvordan du ble engasjert politisk?
2. Hva er din nåværende rolle og posisjon?
 - a. Og hvor lenge har du hatt denne?
3. Er du engasjert i andre initiativer utenfor ditt partipolitiske verv, som er relevant for det politiske vervet?

b) Lokalstyrets funksjon

1. Hva er ditt syn på Områdeløftet Grønland og Tøyen? (kort)
2. Hva mener du er lokalstyrets viktigste funksjon i områdeløftet?
3. Hvilke fordeler ser du med en slik organisering?
 - a. Hvilke utfordringer kan det ha?
4. Når synes du lokalstyret har fungert optimalt - hvorfor?
 - a. Eventuelt ikke optimalt?
5. Hva vet du om utvelgelsesprosessen av innbyggerrepresentantene?
 - a. Hva la dere vekt på når dere valgte innbyggerrepresentanter?
6. Hvilke saker ber bydelsutvalget lokalstyret uttale seg om?
 - a. Hva bidrar de med/hvilken nytte har dere av det?
7. Hender det at lokalstyret selv initierer saker?
 - a. Be om eksempler, og hvordan bydelsutvalget fulgte det opp!
 - i. Hvordan kan lokalstyret påvirke programplanen?
8. Ser du lokalstyret og BU som supplerende organer, og eventuelt på hvilken måte?
 - a. Kan lokalstyret komme i et motsetningsforhold til BU, evnt. på hvilken måte?

- b. Forsøke å plassere dette i forhold til mandatet
9. Bidrar ordningen med lokalstyre til
- a. å få fram innbyggernes meninger, og de tause stemmene
 - b. at beslutningene bydelsutvalget tar blir mer i tråd med disse – eksempler
 - c. at bydelen tar bedre beslutninger.

Vedlegg 2

Vil du delta i forskningsprosjektet

Demokratisk byutvikling i den digitale tidsalderen (DEMUDIG)?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor vi sammenlikner innbyggerdeltakelse i byutvikling i Oslo, Madrid og Melbourne. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet vårt handler om deltakelse og medvirkning, og vi studerer hvordan innbyggere og andre interessenter engasjerer seg og hva myndighetene gjør for å innhente innspill fra befolkningen. Vi retter blikket spesielt mot deltakelse via nettsider, apper og sosiale medier.. Til sist er vi opptatt av hva som skjer med innspillene når medvirkningsprosessen er ferdig, og politikken skal settes ut i livet.

Vi intervjuer politikere, beboere, kommunalt ansatte, utbyggere, arkitekter, aktivister og flere andre som er involvert i byutviklingen. I tillegg skal vi gjennomføre en spørreundersøkelse og analysere digitale plattformer. Forskningsresultatene skal publiseres i vitenskapelige tidsskrifter og i en bok. I tillegg sprer vi resultater på OsloMets nettsider, i media og gjennom foredrag.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet – Storbyuniversitetet er ansvarlig for prosjektet. I tillegg samarbeider vi med forskere ved *Complutense* universitetet i Madrid og *RMIT University* i Melbourne. Norges Forskningsråd finansierer oss.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi ønsker å intervjuer deg fordi du med din informasjon og dine erfaringer er viktig for at vi skal kunne forstå byutvikling og medvirkning i bydel Gamle Oslo og i kommunen for øvrig. Vi identifiserer de vi ønsker å intervjuer via offentlige dokumenter, på åpne møter, i sosiale medier, aviser og ved at andre anbefaler personer vi bør intervjuer.

Hva innebærer det for deg å delta?

Intervjuene våre tar alt fra 30 minutter til to timer, avhengig av hvor mye tid du har til rådighet og hvor mye du har å fortelle. Spørsmålene vi stiller handler om byutvikling, medvirkning, politisk og administrativ organisering, bruk av digitale medier osv. Vi vil ikke stille deg personlige eller sensitive spørsmål, med unntak av om du partipolitiske verv i kommunen/bydelen. Vi vil også spørre deg om å kunne oppbevare ditt telefonnummer og e-postadresse for å komme i kontakt med deg senere om det

skulle være nødvendig. Det vil gjøres lydopptak og tas notater fra intervjuene. Lydopptakene slettes så snart intervjuet transkriberes, og alle lydopptak skal være slettet ved prosjektets slutt.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun forskerne i vår prosjektgruppe som har tilgang til intervjuene. Materialet lagres på en sikker forskningsserver. Vi kommer til å erstatte ditt navn og kontaktopplysninger med en kode, som oppbevares i en passordbeskyttet fil adskilt fra intervjuene.

Vi anonymiserer alle data som publiseres, men i noen tilfeller vil personer være indirekte identifiserbare (som representanter fra organisasjoner, politiske og administrative ledere, personer som har uttalt seg i offentlige fora osv.). I slike tilfeller kan vi ikke sikre full anonymitet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.2021. Datamaterialet skal anonymiseres ved prosjektslutt, men vil oppbevares for etterprøvbarehet og eventuelt senere forskning. Den passordbeskyttede navnelisten vil imidlertid slettes.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra OsloMet – Storbyuniversitetet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- OsloMet – Storbyuniversitetet ved Sissel Hovik, sissel.hovik@oslomet.no, 67 23 82 36
- Vårt personvernombud Ingrid S. Jacobsen, ingrid.jacobsen@oslomet.no, 67 23 55 34
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, personvernombudet@nsd.no, 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Sissel Hovik, prosjektansvarlig

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Demokratisk byutvikling i den digitale tidsalderen (DEMUDIG), og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg kan publiseres slik at jeg kan gjenkjennes indirekte i kraft av min stilling, verv eller rolle i byutviklingen

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.12.2021

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Samtykkeerklæring DEMUDIG

Vil du delta i forskningsprosjektet

Demokratisk byutvikling i den digitale tidsalderen (DEMUDIG)?