



Elin Haugsgjerd Allern
og Hilde Lorentzen

Nye medvirknings- former i norsk sentralforvaltning

En kartleggingstudie

NOTAT
2002:113

Tittel: **Nye medvirkningsformer i norsk sentralforvaltning**
En kartleggingsstudie

Forfatter: Elin Haugsgjerd Allern og Hilde Lorentzen

NIBR-notat: 2002:113

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-369-4
Prosjektnummer: O-1906
Prosjektnavn: Nye medvirkningsformer i norsk statsforvaltning

Oppdragsgiver: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Prosjektleder: Hilde Lorentzen

Referat: Notatet presenterer en kartleggingsstudie av nye medvirkningsformer i norsk sentralforvaltning i stortingsperioden 1997-2001. Studien gir en oversikt over og drøfter:

- ulike former og tiltak for medvirkning som finnes i tilknytning til sentralforvaltningen
- antall medvirkningstiltak
- variasjoner mellom departementene når det gjelder tiltakenes utbredelse og omfang
- medvirkningens mulighet for innflytelse
- departementenes begrunnelser for iverksetting av tiltakene
- videre forskningstema

Sammendrag: Norsk

Emneord: Medvirkning Innflytelse Forvaltning

Dato: Mai 2002

Antall sider: 42

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2002

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) kartlagt såkalte nye former for medvirkning i tilknytning til norsk sentralforvaltning. Prosjektet er utført i perioden november 2001 til april 2002, innenfor rammen av et drøyt månedsverk.

Hilde Lorentzen har vært prosjektleder. Prosjektet er i hovedsak utarbeidet og gjennomført av forsker Elin Haugsgjerd Allern. Notatet er ført i pennen av Elin H. Allern og Hilde Lorentzen i fellesskap. Vi takker alle informanter i departementene for deres velvillige deltakelse.

Oslo, mai 2002

Hilde Lorentzen
Forskningssjef

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 1 |
| Tabelloversikt | 3 |
| Sammendrag | 4 |
| 1 Innledning | 6 |
| 1.1 Tema og hovedproblemstillinger | 6 |
| 1.2 Notatets disposisjon..... | 7 |
| 2 Bakgrunn og presiserte problemstillinger | 9 |
| 2.1 Bakgrunn: Demokratisk legitimitet og forvaltningspolitikk | 9 |
| 2.2 Presiserte problemstillinger..... | 10 |
| 2.2.1 Medvirkningsformer og -tiltak | 11 |
| 2.2.2 Omfang..... | 12 |
| 2.2.3 Innflytelse..... | 12 |
| 2.2.4 Begrunnelser | 13 |
| 3 Undersøkelsesopplegg, datamateriale og metode | 14 |
| 3.1 Undersøkelsens formål og eksplorerende karakter..... | 14 |
| 3.2 Metode og datamateriale | 14 |
| 4 Nye former for medvirkning i norsk sentralforvaltning 1997-2001 | 16 |
| 4.1 Medvirkningsformer og -tiltak | 16 |
| 4.2 Medvirkningens omfang | 18 |
| 4.3 Innflytelsesaspektet | 22 |
| 4.4 Begrunnelser | 25 |
| 5 Konklusjon..... | 26 |
| 5.1 Implikasjoner – problemstillinger for videre forskning | 26 |
| Litteratur | 30 |
| Vedlegg 1 Søkord i ODIN | 32 |
| Vedlegg 2 Spørreskjema..... | 33 |
| Vedlegg 3 Liste over departementene | 40 |
| Vedlegg 4 Antall medvirkningstiltak etter departement i stortingsperioden 1997-2001 | 41 |

Tabelloversikt

| | | |
|------------|--|----|
| Tabell 4.1 | <i>Nye medvirkningsformer og -tiltak i norsk statsforvaltning i stortingsperioden 1997-2001</i> | 17 |
| Tabell 4.2 | <i>Antall tiltak innen hver hovedkategori av nye medvirkningsformer i norsk statsforvaltning etter departement i stortingsperioden 1997-2001.</i> | 19 |
| Tabell 4.3 | <i>Antall ulike typer spørreundersøkelser i stortingsperioden 1997-2001</i> | 20 |
| Tabell 4.4 | <i>Antall ulike typer kontaktmøter og –konferanser i stortingsperioden 1997-2001</i> | 21 |
| Tabell 4.5 | <i>Antall ulike typer utvalg, råd og styrever for lekfolk og frivillige organisasjoner i stortingsperioden 1997-2001</i> | 21 |
| Tabell 4.6 | <i>Andel medvirkningstiltak som ble gjennomført innen hver hovedform i norsk statsforvaltning i stortingsperioden 1997-2001 etter forvaltningsnivå</i> | 23 |
| Tabell 4.7 | <i>Andel arrangerte møter og konferanser der lekmenn og frivillige organisasjoner deltok innen hver hovedform i stortingsperioden 1997-2001</i> | 24 |

Sammendrag

Elin Haugsgjerd Allern og Hilde Lorentzen

Nye medvirkningsformer i norsk sentralforvaltning

En kartleggingsstudie

NIBR –notat 2002:113

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) kartlagt såkalte nye former for medvirkning i tilknytning til norsk sentralforvaltning. I prosjektet er følgende problemstillinger blitt belyst:

- Hvilke former og tiltak for medvirkning finnes i tilknytning til sentralforvaltningen?
- Hvor mange medvirkningstiltak er iverksatt?
- Hvilke variasjoner finnes mellom departementene når det gjelder utbredelse og omfang av medvirkningsformer og –tiltak?
- I hvilken grad gir medvirkningen mulighet for innflytelse?
- Hvordan blir de nye medvirkningsformene begrunnet?
- Hvilke problemstillinger reiser de ulike medvirkningsformene for videre forskning?

Bakgrunnen for prosjektet er et nytt utviklingstrekk i vestlige demokratier: Framvekst av nye medvirkningsformer i tilknytning til offentlige myndigheter. Betegnelsen "nye medvirkningsformer" blir gjerne brukt som en felles merkelapp på ulike konkrete eksempler på utenomparlamentarisk medvirkning i offentlige beslutnings- og iverksettelsesprosesser. Eksempler på slike er blant annet folkemøter, brukerpanel og lekmannskonferanser. I prosjektet har vi valgt å definere nye medvirkningsformer med utgangspunkt i to kjennetegn: for det første medvirkning i politiske prosesser som skjer uavhengig av den parlamentariske kanal og korporative organer. Og for det andre medvirkning som er dominert av deltakere fra frivillige organisasjoner, innbyggere eller representanter for disse. Drivkreftene bak framveksten av de nye medvirkningsformene antas å være ønsker om økt legitimitet og deltakelse i tilknytning til de politiske beslutnings- og iverksettelsesprosesser.

Kartleggingsstudien har dokumentert at norsk sentralforvaltning generelt har tatt i bruk nye former for medvirkning. I alt har vi kartlagt fire kommunikasjonsformer og 17 ulike tiltak innefor disse. Alle departementene som har besvart spørreskjemaet har erfaring med de nye medvirkningsformene, men det er store variasjoner mellom departementene når det gjelder hvor mange ulike typer former og tiltak hvert enkelt departement har gjort bruk av. Sosial- og helsedepartementet har bredest erfaring når det gjelder ulike tiltak.

Når det gjelder antall tiltak som har blitt benyttet er det også store variasjoner. Flest tiltak finner vi innenfor formen *møter og konferanser*. Antall *utvalg, råd og styrever for lekfolk og frivillige organisasjoner* er også høyt, og kanskje noe høyere enn forventet. Tre

departementer skiller seg ut med mange tiltak: Sosial- og helse-, Justis- og Utenriksdepartementet.

Utgangspunktet for analysen har vært at medvirkning og innflytelse kan knyttes til to grunnleggende ulike forhold; til generelle demokratiske verdier relatert til deltakelse i politiske beslutningsprosesser og til et styringsaspekt som gjelder politikken utforming. Når det gjelder medvirkningens innflytelsespotensiale har vi studert tre forhold: medvirkningens varighet, på hvilket tidspunkt i beslutningsprosessen deltakerne slippes til og i hvilken grad deltakerne kan karakteriseres som "nye". Våre data tyder på at medvirkningen i liten grad gis rutinemessig innflytelse til faste deltakere, at deltakelsen er innrettet mot innflytelse over iverksettingen av politiske beslutninger og at de som gis innflytelse i første rekke er brukere av offentlige tjenester. De to siste funnene bidrar til å styrke en antakelse om at tiltakene i første rekke er rettet inn mot styringsaspektet.

Når det gjelder departementenes egne begrunnelser for opprettelse av tiltakene vises det både til generelle demokratiske målsettinger og til et ønske om tettere kontakt med brukerne av offentlige tjenester.

Studien reiser en rekke interessante problemstillinger og viktige forskningstemaer, både sett fra politikernes, forvaltningens og fra en akademisk synsvinkel. Vi vet fortsatt lite om hvilke politiske saker som deltakerne inviteres til å mene noe om og hvor i beslutningsprosessen de slippes til. Deltakernes rolle og rolleoppfatning bør også utforskes nærmere. Generelt er det grunn til å studere nærmere om de nye medvirkningsformene strengt tatt er "nye", eller om vi – i hvert fall til en viss grad - kan snakke om "keiserens nye klær". Andre sentrale forskningsspørsmål er om medvirkningen virker etter sin hensikt, om den utfordrer – eventuelt truer – sentrale demokratiske verdier og på hvilken måte utviklingen bidrar til endring av offentlig sektor og det politisk-administrative system i det store og hele.

1 Innledning

Senhøsten 2001 fikk Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i oppgave å kartlegge såkalte nye former for medvirkning i nasjonale politiske prosesser i Norge, på oppdrag fra Forvaltningspolitisk avdeling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Undersøkelsen er gjennomført i perioden november 2001 til april 2002.

1.0 Tema og hovedproblemstillinger

Bakgrunnen for prosjektet er et nytt utviklingstrekk i vestlige demokratier: Framvekst av nye medvirkningsformer i tilknytning til offentlige myndigheter. Eksempler på slike er blant annet folkemøter, brukerpanel og lekmannskonferanser (OECD 2000). Regjeringers samrådsmøter og Verdikommisjonen er særskilte norske illustrasjoner på nye fora for politisk medvirkning (Skivenes og Eriksen 2000).

Hvordan skal vi så definere "nye medvirkningsformer" mer presist? Hva gjør medvirkningen "ny" eller "alternativ", det vil si annerledes enn den politiske deltakelse som før har dominert? Betegnelsen blir gjerne brukt som en felles merkelapp på ulike konkrete eksempler på utenomparlamentarisk medvirkning i offentlige beslutnings- og iverksettingsprosesser som ikke har eksistert tidligere, og som ofte er et resultat av forvaltningspolitiske tiltak fra myndighetenes side.

En mer teoretisk tilnærming fremholder at de nye medvirkningsformene innebærer kommunikasjon mellom innbyggere og offentlige myndigheter som øker innbyggernes mulighet til å påvirke de vedtak som blir fattet og/eller den politikk som blir iverksatt (jf. Vabo og Stigen 2000:93). Den nye medvirkningen representerer ulike måter staten spør hva innbyggerne mener om politikken som føres og hva som bør gjøres (Skivenes 2001:4). De nye formene for medvirkning er deltakelse som *ikke* er (direkte) knyttet til valgkanalen eller – særlig i skandinavisk sammenheng – til tradisjonelle korporative organer (Skivenes og Eriksen 2000:5). Med andre ord har deltakelsen en annen *systemtilknytning* enn de tradisjonelle formene for medvirkning, den er mer løstrevet fra den etablerte beslutningsstrukturen.

Videre henspiller begrepet på *hvem* som deltar: I de nye medvirkningsformene er vanlige borgere i større grad enn ellers inkludert. I den korporative kanal, i det offentlige utvalgssystemet, har arbeids- og næringslivsorganisasjonene dominert (Egeberg m.fl. 1978:118). Deltakelsen i tilknytning til forvaltningen utvides fra de korporative organene og omfatter derfor andre enn de tradisjonelt dominerende ekspertene og interesse-sammenslutningene (Skivenes 2001:21). Ettersom en stor del av innbyggerne er organisert i en rekke andre typer frivillige organisasjoner (Lorentzen 1999:106-107), synes vi det er rimelig at disse hører hjemme blant de deltakere som kjennetegner de nye foraene for medvirkning. Med *frivillige organisasjoner* menes her følgende hovedtyper av private sammenslutninger uten profittmotiv: Bruker-, forbruker-, miljø-, livssyns-,

kvinne-, idretts- og ungdoms- og innvandrersorganisasjoner og humanitære organisasjoner etc. (se f.eks. NOU 1988:17; Heidar 1988; Lorentzen 1999).¹

De nye medvirkningsformene synes også å skille seg fra tidligere politisk deltakelse overfor statsforvaltningen gjennom sin tematiske *dagsorden*, *kommunikasjonsform* og *beslutningsmetode*. I følge en OECD-rapport om forekomsten av nye medvirkningstiltak i vestlige land, står deliberasjon sentralt, det vil si offentlige, kommunikative drøftelser og fri meningsutveksling framfor interessekamp og avstemning. OECDs Public Management Committee (PUMA) skiller mellom fire ulike former for medvirkningstiltak: Informasjon, konsultasjon, deliberasjon og kooperasjon (OECD 2000). I henhold til Eriksen og Skivenes (2001:12) henger valget av en deliberativ form for medvirkning sammen med at deltakelsen skal belyse og løse kontroversielle verdspørsmål. Begrunnelsene for valg av standpunkt eller løsning er viktigere enn artikulering og sikring av egeninteressen (Eriksen 2001:36).

Spørsmålet er likevel om de sistnevnte kriteriene egner seg i en kartleggingsundersøkelse av deskriptiv karakter. Eriksen og Skivenes anvender sin begrepsforståelse i en diskusjon om i hvilken grad de nye medvirkningsformene tilfredsstiller bestemte normative (deliberative) krav til demokratisk deltakelse. I en allmenn oversikt over hvilke former som finnes, er det rimelig å legge til grunn en mindre spesifikk begrepsforståelse. Vi har valgt å vektlegge det vi oppfatter er de nye medvirkningsformenes to primære fellestrekk: en ny kommunikasjonsform og nye deltakere. Med nye medvirkningsformer forstås vi dermed for det første *medvirkning i politiske prosesser som skjer uavhengig av den parlamentariske kanal og korporative organer*. For det andre kjennetegnes de nye medvirkningsformene ved at de er dominert av *deltakere fra frivillige organisasjoner, innbyggere eller representanter for disse*.² Av disse to kjennetegnene er det *formen* som ansees som mest vesentlig. Det innebærer at det er møteplasser mellom innbyggerne og myndighetene som representerer noe strukturelt nytt i forhold til tradisjonelle kanaler for medvirkning som særlig fokuseres. Medvirkningen er gjerne et resultat av forvaltningspolitiske tiltak.

Foreløpig finnes det få studier av de nye medvirkningsformene på nasjonalt nivå. Det er gjennomført undersøkelser av bakgrunnen for og strukturen i utvalgte medvirkningstiltak (Eriksen og Skivenes 2000; Skivenes og Eriksen 2001; Skivenes 2001), men det finnes begrenset generell empirisk kunnskap om fenomenets utbredelse og utforming i Norge. Oppdraget fra AAD reiser tre hovedspørsmål: *I hvilket omfang eksisterer nye former for medvirkning i nasjonale politiske prosesser? Hvilke spesifikke nye former for medvirkning har vært tatt i bruk i tilknytning til statsforvaltningen? Og hva slags spørsmål reiser de nye formene for medvirkning for videre forskning?*

1.0 Notatets disposisjon

I *kapittel 2* skisseres bakgrunnen for spørsmålene som prosjektet reiser, og notatets problemstillinger presiseres. Det argumenteres for å kartlegge medvirkningen langs dimensjonene form, omfang, innflytelse og begrunnelser. Dernest drøftes mulige indikatorer på disse dimensjonene.

¹ Deltakelse fra bransje-, nærings-, yrkes-, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene regnes med andre ord ikke med.

² Ettersom vi med nye former for medvirkning mener deltakelse som er et resultat av organiserte tiltak fra myndighetenes side, faller lobbyisme og tilfeldige møter utenfor undersøkelsen.

Kapittel 3 redegjør for prosjektets datamateriale, undersøkelsesopplegg og metode, det vil si for studier av offentlige dokumenter og en spørreskjemaundersøkelse blant alle norske departementer.

Kapittel 4 presenterer og analyserer undersøkelsens funn langs de dimensjoner som ble presentert i kapittel 2. Sentralt står dokumentasjon av medvirkningsformenes og -iltakenes utbredelse og omfang, variasjoner mellom departementene og deltakernes potensiale for faktisk innflytelse. Kapitlet avsluttes med departementenes egne begrunnelser for opprettelse av medvirkningstiltakene.

Kapittel 5 oppsummerer prosjektets hovedfunn og diskuterer mulige problemstillinger for videre forskning i forlengelsen av prosjektets resultater.

2 Bakgrunn og presiserte problemstillinger

2.0 Bakgrunn: Demokratisk legitimitet og forvaltningspolitikk

For å avklare hvilke spørsmål kartleggingen av de nye medvirkningsformene skal besvare mer presist, er vi avhengig av å sette temaet inn i en større sammenheng. Hva er bakgrunnen for den nye typen deltakelse? Sentrale stikkord er demokratisk legitimitet og forvaltningspolitikk.

I demokratiske politisk system skapes legitime beslutninger – blant annet – av at vi følger prosedyrer som sikrer en formalisert sammenheng mellom borgernes preferanser og det som bestemmes, og av at hver borgers oppfatninger i denne forbindelse tillegges like stor vekt (jf. Barry 1979:156). Etableringen av en slik sammenheng forutsetter at borgerne deltar politisk i en eller annen grad. Av alle de verdier og ideer som er knyttet til demokratibegrepet gjennom tidene, er deltakelse i følge Lafferty (1989:30) den mest vesentlige: Uansett hva begrepet ellers måtte bety, står "demokrati" for tanken om at folket skal styre seg selv. For å styre må man være med i en eller annen grad. Bare slik kan alles interesser og meninger få mulighet til å bli hørt. Demokratisk deltakelse innebærer fundamentalt sett at borgere engasjerer seg i politiske beslutningsprosesser.

I de seneste tiår har de etablerte kanalene for politisk deltakelse i Vest-Europa blitt svekket som kilder til demokratisk legitimitet. Et av de klareste uttrykkene for dette er at de politiske partiene mister medlemmer. I Norge har nær halvparten av medlemmene forsvunnet fra de politiske partiene de siste tyve årene (Heidar 2001:96). Sammen med en mer sammensatt politisk dagsorden, fremveksten av en mer plural interessestruktur, internasjonaliseringen av politikk og økonomi og økt grad av rammestyring av forvaltningen, utfordrer reduksjonen i partienes medlemsmasse den offentlige politikken legitimeringsgrunnlag (Skivenes 2001; Eriksen 2001). Det er mer komplisert enn før å identifisere folkets og ulike gruppers interesser, og politikernes handlingsrom- og -evne synes svekket. Det skapes avstand mellom borgerne og den utøvende makt, og en risikerer at oppslutningen om de politiske institusjonene reduseres. I tillegg vet vi at den alternative, korporative kanal har blitt kritisert for å ha skapt for mektige sektororganisasjoner og et for sterkt byråkrati fra en demokratisk synsvinkel (Lægreid og Rolland 1994:106).

Det er grunn til å tro at de nye medvirkningsformene som har vokst fram, representerer forsøk på å begrense de skisserte legitimitetsproblemene, ved å øke innbyggernes muligheter til innflytelse over offentlig politikk. Eksisterende analyser av forskjellige

ekstraparlamentariske medvirkningstiltak viser at disse forvaltningspolitiske³ virkemidlene er utviklet for å styrke borgernes deltakelse i de politiske beslutningsprosessene (Skivenes og Eriksen 2000). I løpet av 1990-tallet har forvaltningspolitikken – politikken for utformingen av offentlig forvaltning – i økende grad vektlagt *demokratiaspektet* (deltakelsesaspektet), (Roness 1996:77; Skivenes 2001:8). Målet om *effektivisering* av offentlig tjenesteproduksjon og service, inspirert av de ideer om styring og organisering som gjerne kalles *New Public Management*, er ikke lenger like dominerende. Vi har de senere år sett at ulike regjeringer har tatt i bruk nye metoder for å kommunisere med sivilsamfunnet på. Mens Jagland-regjeringen initierte saksspesifikke rådslagningsmøter, samrådsmøter, mellom ansvarlig statsråd og enkeltmennesker, organisasjoner og bedrifter, nedsatte sentrumsregjeringen under Kjell Magne Bondeviks ledelse en såkalt verdikommisjon som skulle identifisere norske borgeres felles verdier. Liknende tendenser er også registrert i andre vestlige land. I OECDs Public Management Program (PUMA) beskrives ulike medvirkningstiltak – prøvd ut i OECD-land – som kan gjøre staten med lydhøre for borgernes behov og ønsker (OECD 2000).

Det er imidlertid ikke opplagt at de nye medvirkningsformene utelukkende skal forstås i et demokratiperspektiv. I OECDs PUMA-program, finnes det også begrunnelser både knyttet til ønsket om mer effektiv styring og tjenesteproduksjon (Skivenes 2000: 7,11). I Fornyelsesprogrammet som Arbeiderpartiregjeringen la fram i 2000, er det først og fremst samhandling med tjenesteytende forvaltning som vektlegges (AAD 2000). I henhold til Skivenes (2001:10) har Arbeiderpartiet i regjering vektlagt medvirkningen som deltakelse i *styring* framfor i *politiske beslutningsprosesser*.⁴ Som et ledd i effektiviseringen av offentlig tjenesteproduksjon og service, har man aksentuert innbyggernes rolle som konsumenter av offentlige tjenester. Brukerne av de ulike tjenestene skal gis mulighet til å bli rådspurt i iverksettingsprosessen.

2.0 Presiserte problemstillinger

Hovedmålsetningen med dette prosjektet har vært å avdekke hvilke – og hvor mange- nye medvirkningsformer og –tiltak som finnes. Med utgangspunkt i oppdraget fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og kunnskapen om bakgrunnen for de nye medvirkningsformene vil vi prøve å besvare følgende spørsmål: *Hvilken former og tiltak for medvirkning finnes i tilknytning til sentralforvaltningen? Hvor mange medvirkningstiltak er iverksatt? Hvilke variasjoner finnes mellom departementene når det gjelder utbredelse og omfang av medvirkningsformer og –tiltak? I hvilken grad gir medvirkningen mulighet for innflytelse? Hvordan blir de nye medvirkningsformene begrunnet? Og hvilke problemstillinger reiser de ulike medvirkningsformene for videre forskning?*

³ Med forvaltningspolitikk menes en "...type politikk som er rettet innover mot den offentlige sektor. Utformingen av den offentlige forvaltning og dens avgrensning og størrelse blir sett på som et politisk maktmiddel. Gjennom å endre organisasjonsstrukturer, prosesser eller personale gjøres det bevisste forsøk på å endre innholdet i den offentlige politikken" (Lærgreid og Rolland 1994:85). Fra tidlig på 1980-tallet har innsatsen for å utvikle av en nasjonal forvaltningspolitikk økt. I 1986 la Willoch-regjeringen fram et *Program for modernisering av statlig forvaltning*. Den påfølgende Arbeiderparti-regjeringen førte arbeidet videre gjennom sitt *Program for fornyelse av statsforvaltningen* ("Den nye staten").

⁴ Skivenes (2001:10) påpeker at det var interessante forskjeller mellom de to norske regjeringene som satt ved makten i perioden som er kartlagt (1997-2001) i synet på de nye formene for medvirkninger. Hun hevder at mens regjeringen Bondevik I satte *statsborgeren* i sentrum, vektla Stoltenberg-regjeringen på sin side folket som *brukere* av offentlig sektor.

I det følgende skal vi utdype hvordan de ulike aspektene ved medvirkningen kan konkretiseres og måles empirisk.

2.0.0 Medvirkningsformer og –tiltak

Som nevnt har vi valgt å definere nye medvirkningsformer som for det første medvirkning i politiske prosesser som skjer uavhengig av den parlamentariske kanal og korporative organer. For det andre ønsker vi å fange opp medvirkningsformer som er dominert av deltakere fra frivillige organisasjoner, innbyggere eller representanter for disse.

Vi har imidlertid tillatt oss å registrere deltakelse som bare tilfredsstillende ett av kravene. Dette skyldes at prosjektet utgjør en første generell kartlegging, og at vi derfor ønsker å gå bredt ut. Det skyldes også at vi ønsker å registrere deltakelse i tradisjonelle fora der deltakerne er 'nye'. Et problem med denne tilnærmingen er at de etablerte høringsrundene blant frivillige organisasjoner fremstår som relevante. Derfor avgrensner vi oss mot denne typen medvirkning. I det siste kapitlet i notatet diskuteres spørsmålet om hva som kan kalles kvalitativt sett 'ny' deltakelse ytterligere.

Vi ønsker å kartlegge hvilke hovedformer for medvirkning som faktisk finnes, og hvilke konkrete varianter av tiltak som eksisterer innen hver hovedkategori. Med basis i vår forhåndskunnskap om konkrete medvirkningstiltak, antar vi at de nye medvirkningsformene lar seg plassere innenfor fire ulike *hovedformer* for medvirkning:

- Spørreundersøkelser
- Kontaktmøter og -konferanser
- Utvalg, råd eller styrever for lekfolk og frivillige organisasjoner
- Elektroniske medvirkningstiltak

Det som skiller dem fra hverandre fundamentalt sett er hvordan kommunikasjonen med borgerne – i fysisk, teknisk eller organisatorisk forstand – foregår. *Spørreundersøkelser* blant hele eller deler av befolkningen er én måte å skaffe seg informasjon om borgernes synspunkter i bestemte saker på. *Kontaktmøter og -konferanser* innebærer en annen med direkte kontakt mellom myndighetene og sivilsamfunnet. Den tredje formen for medvirkning er etablering av særskilte *organer primært for lekfolks og frivillige organisasjoners deltakelse*. Den siste formen gjelder bruk av *elektroniske kommunikasjoner* i offentlige beslutnings- og iverksettelsesprosesser.

Innenfor hver kommunikasjonsform antas det at det eksisterer et betydelig antall varianter av tiltak. For å fange et så bredt spekter som mulig av disse, vil vi ta utgangspunkt i departementenes egne betegnelser på ulike tiltak. Den primære indikatoren her er variasjonsbredde: flest mulig tiltakstyper innen hver medvirkningsform. Målet her er å undersøke kommunikasjonsformenes og –tiltakenes generelle utbredelse. Hvor mange departementer har erfaring med disse? Dette innebærer altså en kartlegging av hvilke departementer som gjør bruk av hvilke former og tiltak. På denne måten fanger vi opp i hvilken grad de ulike formene og tiltakene er et tverrdepartementalt fenomen eller ikke.

Ettersom vi er opptatt av medvirkning i nasjonale *politiske* prosesser, har vi konsentrert oss om å kartlegge selve *bindeleddet* mellom det politiske systemet og det administrative apparatet, det vil si departementene. Plasseringen på toppen av statsforvaltningen, med en politisk ledelse, gjør departementene til noen av de mest sentrale aktørene i offentlige beslutningsprosesser (jf. Christensen og Egeberg 1992:103). Avgrensningen er også valgt

av hensyn til prosjektets gjennomførbarhet. Den utelukker imidlertid ikke at vi samler inn informasjon om medvirkning som har foregått i relasjon til underliggende etater og andre virksomheter (her tenker vi særlig på direktorater). Hovedpoenget er at medvirkningsformer som inngår i politiske beslutnings- og iverksettingsprosesser på nasjonalt plan bør kunne forventes å være kjent i departementene. Kartleggingens gyldighetsperiode er av ressursmessige hensyn avgrenset til 1997-2001 (det vil si medvirkning i forrige stortingsperiode).

2.0.0 Omfang

Når det gjelder medvirkningens omfang er målsettingen å få en så god oversikt som mulig over hvor mange kommunikasjonsformer og –tiltak som ble benyttet i perioden 1997-2001. Det er *antall tiltak* som fokuseres, samlet og fordelt på departementene. Videre ønsker vi å se nærmere på omfanget av det enkelte tiltak. Også her vil vi undersøke om det eksisterer store variasjoner mellom departementene når det gjelder i hvor stort antall det enkelte tiltak er tatt i bruk.

2.0.0 Innflytelse

På bakgrunn av ønsket om å styrke den offentlige politikken demokratiske legitimitet gjennom nye former for medvirkning,⁵ er det naturlig å ta utgangspunkt i at tiltakene er ment å styrke folks mulighet til å bli hørt. Inspirert av en definisjon av hva et tradisjonelt offentlig utvalg er (Christensen og Egeberg 1992:185-188), kan vi se på medvirkning i tilknytning til sentralforvaltningen som en måte å kople deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter sammen på. Vi har ikke hatt anledning til å kartlegge i hvilken grad medvirkningen gir faktiske innflytelse. I det følgende vil vi peke på tre forhold som alle har betydning for hva slags *type* innflytelse deltakerne potensielt sett har. De tre kan knyttes til medvirkningens varighet, prosesstilknytning og til deltakerroller.

En fundamental forskjell mellom ulike former for politisk deltakelse og påvirkning er medvirkningens *varighet*. Foregår medvirkningen i et permanent fora, eller er rammen rund deltakelsen av temporær karakter? Med denne indikatoren ønsker vi å si noe om det primært gis muligheter til rutinemessig eller mer tilfeldig innflytelse. Flere av hovedformene er per definisjon temporære, da de representerer arrangementer som i sin natur er enkeltstående hendelser (møter/konferanser, undersøkelser). Når det gjelder styrever, råd og utvalg og elektroniske medvirkningstiltak kan vi tenke oss at det finnes både faste og midlertidige tiltak. Ettersom nye medvirkningsformer defineres som deltakelse uavhengig av de etablerte styringstrukturene, er det rimelig å tro at de har et noe mer ad hoc-preg enn det tradisjonelle medvirkningstiltak kjennetegnes ved.

Vi ønsker også å studere de nye deltakelsesformenes *prosesstilknytning*: er deltakelsen knyttet til de politiske beslutningsprosessene eller til iverksettelsen av politiske vedtak? Og i forlengelsen av dette: er tiltakene et forsøk på å revitalisere grunnleggende demokratiske mål med deltakelse som sentral verdi, eller kan de knyttes til ønsker om styring og tilpasning av offentlig tjenesteproduksjon? Prosesstilknytningen skal studeres med utgangspunkt i tiltakenes tilknytning til ulike *organisasjonsnivåer i forvaltningen*. Mens tiltak som innebærer medvirkning i departementer kan handle om delaktighet i politiske beslutningsprosesser, er det grunn til å tro at deltakelse i relasjon til ytre etaters virksomhet oftere handler om mulighet til påvirkning av iverksetting og detaljutforming

⁵ Det er like fullt viktig å understreke at dette ikke innebærer at medvirkningen kan ha andre hensikter enn å gi deltakerne en kanal for politisk påvirkning (se f.eks. Eriksen og Skivenes 2001).

av tjenester innenfor gitte politiske rammer. Det er imidlertid viktig å understreke, som tidligere nevnt, at vår undersøkelse bare har fanget opp den medvirkning på lavere forvaltningsnivåer som departementsledelsen kjenner til.

Deltakerne er neste stikkord. Kontroll over deltakernes sammensetningen er en annen viktig kilde til politisk innflytelse (jf. Christensen og Egeberg 1992:185-188). Tidligere har deltakelse i beslutningsprosesser knyttet til departementene vært dominert av fagfolk og store ressurssterke interesseorganisasjoner. Spørsmålet er om de nye medvirkningstiltakene endrer dette bildet. Medvirkning som skjer uavhengig av de etablerte deltakelseskanalene, men som i liten grad inkluderer vanlige innbyggere og frivillige organisasjoner, vil – selvsagt – i begrenset grad kunne endre den etablerte maktstrukturen, og slik styrke politikkenes legitimeringsgrunnlag blant folk flest.

Et annet viktig spørsmål er hvilken *rolle* innbyggerne spiller når de deltar. Opptrer de som *politiske borgere* eller som *brukere* av offentlige tjenester? Som vi har sett er ikke bakgrunnen for den nye medvirkningen entydig i dette henseende. Hva gjenspeiles i de ulike formene for deltakelse? Synes medvirkningen å handle om politiske og verdimessige spørsmål, eller om erfaringer med offentlig tjenesteproduksjon? Vektlegging av brukerstyring har sitt utspring i tanken om *servicedemokratiet* (NOU 2001:3:216). Brukermedvirkning regnes gjerne som en begrenset form for demokratiseringstiltak da man som bruker ikke deltar i politikktutforming, men kun har mulighet til å påvirke iverksettingen av og kvaliteten på tjenestene. Alternativt kan brukermedvirkning sies å sikre hensynet til demokratiet som helhet, så lenge de nye medvirkningstiltakene ikke fratrar demokratisk valgte representanter myndighet, eller de gir borgere ulik rett til å delta.

Følgende sider ved medvirkningsformenes innflytelsespotensiale skal altså kartlegges: *varighet, prosesstilknytning og trekk ved deltakerne.*

2.0.0 Begrunnelser

Når det gjelder medvirkningsformenes begrunnelser er vi primært interessert i om departementenes egne oppfatninger av målet med konkrete tiltak stemmer overens med de generelle tendensene i forvaltningspolitikken. Spørsmålet er med andre ord om medvirkningen begrunnes med demokratiske verdier og behov for å styrke politiske beslutningers legitimitet. Sett i lys av at medvirkning også kan avgrenses til å handle om styring, kan målet om mer effektiv tjenesteproduksjon også tenkes anvendt. Som nevnt innledningsvis, har tidligere analyser av ulike tiltak vist at de er etablert på generelt grunnlag, for å styrke borgerne og brukernes deltakelse.

3 Undersøkellesopplegg, datamateriale og metode

I dette kapitlet redegjør vi kort for undersøkelsens formål, hoveddesign, datamateriale og metode.

3.0 Undersøkelsens formål og eksplorerende karakter

Formålet med undersøkelsen har vært å skissere *hovedtrekk* ved alternative medvirkningsformer i nasjonale politiske prosesser i Norge. Da fenomenet vi har studert er relativt nytt, la vi opp til et relativt eksplorativt design. Dette innebærer, hvilket kapittel 2 også reflekterer, at vi har hatt en åpen tilnærming i betydningen relativt få spesifikke forventninger. Eksplorative undersøkelser gjennomføres gjerne i den hensikt å frembringe interessante spørsmål for framtidige undersøkelser (jf. Andersen 1990:116). Hovedvekten i kartleggingen har ligget på å få en oversikt over hvor mange forskjellige former for ny medvirkning og tiltak som faktisk forelå, i hvor mange departementer. I tillegg har vi forsøkt å gi et anslag over antallet av de enkelte tiltak/arrangementer. Målet har ikke vært en uttømmende kartlegging i så måte, men et illustrerende oversiktsbilde. I det følgende skisseres mer konkret hvordan undersøkelsen har vært lagt opp.

3.0 Metode og datamateriale

Undersøkelsen har vært basert på en kombinasjon av *databasesøk*, *dokumentgjennomgang* og en faktaorientert *spørreskjemaundersøkelse*. Tanken har vært at en slik kombinasjon av kilder vil sikre et mer fullstendig oversikt enn det en dokumentgjennomgang og spørreskjemaundersøkelse ville gjort hver for seg.

Spørreskjemaet ble sendt alle departementene. Spørreskjemaundersøkelser anvendes gjerne for å beskrive forskjellige fenomeners generelle utbredelse (Andersen 1990:119). Mange av de nye medvirkningsformene er ikke uten videre enkle å identifisere for en utenforstående på basis av studier av offentlige dokumenter. Departementenes egen rapportering på forespørsel har sikret en mer systematisk oversikt. For å få et mer presist bilde av det fenomenet vi har kartlagt, ba vi også om at departementene skulle liste opp tre konkrete illustrerende medvirkningstiltak.

For å sikre mest mulig relevante spørsmål og svaralternativer, startet vi imidlertid med å studere ulike offentlige dokumenter. Aller først gikk vi igjennom AADs egen *oversikt over statlige utvalg, styrer og råd* (Stortingsmelding nr 7) og sentrale *stortingsmeldinger og NOUer*. Derest foretok vi et systematisk *søk i ODIN* på relevante begreper som

medvirkning, brukerundersøkelser, samråd etc. innenfor den oppgitte tidsperioden.⁶ Søkeordene var basert på vår kunnskap om hvilke konkrete medvirkningstiltak som har vært prøvd ut i Norge og resten av Vest-Europa (OECD 2000; Skivenes og Eriksen 2000). Vi brukte også termer som dukket opp underveis i søket. En fullstendig oversikt over hvilke søkeord som ble brukt, finnes vedlagt (se vedlegg 1).

I utarbeidelsen av spørsmålene og svaralternativene i spørreskjemaet tok vi utgangspunkt i begrepsavklaringen (hovedformene), den etablerte empiriske kunnskapen om medvirkningstiltak i ulike vesteuropeiske land og resultatet av dokumentetsøket. I spørreskjemaet er det listet opp fire ulike medvirkningsformer og i alt 17 tiltakstyper innenfor disse. For å sikre at alle tiltak ble fanget opp har vi valgt å bruke et bredt spekter av betegnelser. Det innebærer at skillet mellom de ulike tiltakene er noe flytende. For å fange opp alle relevante varianter av tiltak, og for å avdekke hva myndighetene eventuelt ellers selv legger i begrepet *nye medvirkningsformer*, ga vi informantene mulighet til å oppgi andre medvirkningsformer og varianter av tiltak innen hver form enn de alternativene som var ført opp i spørreskjemaet. Vi åpnet også for at allerede avsluttede tiltak med opprinnelse på 1990-tallet ble oppgitt, dersom de er ansett som spesielt viktige (typiske). Spørreskjemaet er i sin helhet vedlagt. For en fullstendig oversikt over hvilke konkrete medvirkningstiltak vi eksplisitt spurte etter, viser vi til dette vedlegget (vedlegg 2). De ulike tiltakene vil det redegjøres for underveis i analysen.

Spørsmålene var – så og si – uten unntak faktaorienterte. Spørreskjemaet ble sendt til ekspedisjonssjefen i plan-, organisasjons-, økonomi- og/eller administrasjonsavdelingen i det enkelte departement. Dette fordi vi antar han/hun har den nødvendige og beste oversikt over området. Vi har lagt til grunn at ekspedisjonssjefen er en autorativ kilde. Nøkkelinformantene har selv konsultert andre medarbeidere og avdelinger i departementet for å få frem de aktuelle opplysningene, eventuelt bedt en underordnet fylle ut skjemaet.

Prosjektet har blitt gjennomført innenfor en kort tidsperiode og en svært begrenset økonomisk ramme, og må derfor betraktes som en forstudie som selvfølgelig ikke kan gi et fullstendig bilde av departementenes erfaring med nye medvirkningstiltak. Videre forskning er nødvendig for å få et detaljert bilde av de nye tiltakenes utforming, innhold og konsekvenser.

Ikke alle departementene besvarte spørreskjemaet. I analysen mangler opplysninger fra Samferdsels- og Nærings- og handelsdepartementet. Det er i tillegg variasjoner mellom departementene når det gjelder hvor nøyaktig skjemaene var fylt ut. Dette kan skyldes at det har vært en vanskelig oppgave å få en oversikt over aktuelle tiltak som ble gjennomført i perioden. Ikke minst gjelder dette tiltak gjennomført av underliggende etat. Nå skal det imidlertid understrekes at vi var ute etter medvirkning på lavere nivå som var *kjent* i departementet. Det må også bemerkes at departementet fikk relativt kort tid til utfylling av skjemaene og at prosjektets rammer medførte begrenset mulighet til oppfølging.

Alle disse forholdene bidrar til at tallene bør tolkes med noe varsomhet. Det gjelder særlig når totaltallene splittes opp på for eksempel både tiltakstype og departement. Generelt er det imidlertid grunn til å anta at de tall som oppgis er et minimumsanslag over utbredelsen av nye medvirkningstiltak. I verste fall representerer tallene en underreportering.

⁶ Odin (Offentlig dokumentasjon og informasjon i Norge) er en felles, elektronisk informasjonstjeneste fra regjeringen og departementene. Den sentrale redaksjonen for Odin er plassert i Statens

4 Nye former for medvirkning i norsk sentralforvaltning 1997-2001

I dette kapitlet presenteres, sammenfattes og analyseres undersøkelsens funn langs de dimensjoner som ble presentert i forrige kapittel; medvirkningens form, omfang, innflytelse og begrunnelser.

4.0 Medvirkningsformer og -tiltak

Et enkelt søk i databasen ODIN gir inntrykk av at arbeidet med å innføre nye former for medvirkning har skutt fart de siste årene. Søket ga treff på en rekke søkeord, så som brukerstyrer, brukermedvirkning, befolkningsundersøkelser, folkehøringer, samråd og konsensuskonferanser, de fleste av nyere dato (se vedlegg 1 for komplett liste over søkeord).⁷ Innstillingen fra Valglovsutvalget, som la fram sin rapport i 2001, vier blant annet brukermedvirkning oppmerksomhet som en alternativ form for deltakelse. Generelt var det brukermedvirkning av ulike slag som ga flest treff (se f.eks. NOU 1998:18; NOU 2001:22), i tillegg til søk på 'samråd'.

Inntrykket av at nye medvirkningsformer har bredt om seg i sentralforvaltningen ble styrket gjennom spørreundersøkelsen (se tabell 4.1). For det første ble det rapportert om aktivitet innenfor alle de fire hovedformene: *spørreundersøkelser, kontaktmøter og –konferanser, utvalg, råd eller styrer for lekfolk og frivillige organisasjoner og elektroniske medvirkningstiltak*. For det andre ble samtlige medvirkningstiltak som er listet opp i spørreskjemaet (17 ulike tiltak) identifisert. Det innebærer at hvert tiltak var tatt i bruk av minst ett departement. I tillegg ble det rapportert om enkelte andre tiltak som ikke ble fanget opp av de faste svaralternativene.

forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. Hvert av departementene og Statsministerens kontor (SMK) har sin lokale Odin-redaksjon.

⁷ Det bør påpekes at vi i dokumentsøket ikke la inn noen begrensning med hensyn til forvaltningsnivå.

Tabell 4.1 *Nye medvirkningsformer og -tiltak i norsk statsforvaltning i stortingsperioden 1997-2001*

| Medvirkningsform/ | Spørreundersøkelser blant hele eller deler av befolkningen | Møter og konferanser med frivillige organisasjoner og/eller lekfolk | Utvalg/råd/styrer for lekfolk og frivillige organisasjoner | Elektronisk medvirkning |
|----------------------------|--|---|--|--|
| Medvirknings tiltak | Befolkningsundersøkelser | Samråd | Brukerutvalg, -råd, eller -styrer | Kommentar- eller forslagskasse på web-side |
| | Brukerundersøkelser | Kontakt-/dialogkonferanser | Utvalg, råd, kommisjon med borgerrepresentasjon | Elektroniske høringsrunder |
| | Folke-/lekmanntpanel | Lekmannskonferanser | Utvalg, råd, kommisjon for bestemte befolkningsgrupper | Direkte dialog på Internett |
| | Brukerpanel | Konsensuskonferanser | Utvalg, råd eller kommisjon med representanter fra frivillige organisasjoner | |
| | Folkehøringer | Folkemøter | | |

Alle departementene rapporterer om erfaring med nye medvirkningsformer, men forskjellene er store når det gjelder hvor mange former og tiltak hvert enkelt departement har gjort bruk av. Når det gjelder de nye medvirkningsformenes generelle utbredelse kan vi konstatere at en tredjedel av departementene har gjort bruk av alle formene, en tredjedel har erfaring med tre hovedformer og den siste tredjedelen har erfaring med to av formene (jfr. vedlegg 4).

Som nevnt er også alle tiltakstypene representert i datamaterialet. Variasjonene i erfaring med de ulike tiltakene mellom departementene er imidlertid store. Seks av 14 departementer har erfaring med 1-5 tiltakstyper, fire har erfaring med 6-10 og fire departementer har erfaring med 11-15 tiltakstyper.

Sosial- og helsedepartementet⁸ har bredest erfaring og rapporterer at nesten alle tiltakstypene (15 av 17) ble benyttet i perioden 1997-2001. Minst bredde i bruk av ulike tiltak finner vi i Fiskeri-, Forsvars- og Utenriksdepartementet. For en fullstendig oversikt over antall medvirkningsformer og -tiltak fordelt på departement, se vedlegg 4.

De enkelte tiltakene skiller seg fra hverandre når det gjelder hvor mange departementer som gjør bruk av dem: Noen tiltak benyttes av mange departementer, mens andre er mer sjeldne. De tiltakstypene som flest departementer gjør bruk av er *brugerundersøkelser*, *samråd* og *kontakt- og dialogkonferanser*. Mest sjeldne er tiltakene *folke- og lekmanns*

⁸ Datainnsamling for det tidligere Sosial- og helsedepartementet har foregått slik at dagens to departementer; Sosialdepartementet og Helsedepartementet, har fylt ut hvert sitt skjema. Opplysningene fra disse to har deretter blitt slått sammen i denne presentasjonen.

panel, brukerpanel, folkehøringer, lekmannskonferanser, konsensuskonferanser, folkemøter, brukereutvalg, -råd eller -styres, utvalg, råd eller kommisjon med borgerrepresentasjon, og utvalg, råd, kommisjon for bestemte befolkningsgrupper. Fortolkning av disse funnene bør imidlertid skje med varsomhet. Det skyldes særlig at like tiltak kan gis ulik betegnelse i forskjellige departementer. Et eksempel på dette er tiltakene *folkemøter* og *lekmannskonferanser*. Likevel er det klart at det er betydelige forskjeller i bruken av tiltakene. Dette blir enda tydeligere dersom vi ser på det totale antallet av tiltakene, og antall tiltak fordelt på departement.

4.0 Medvirkningens omfang

Med omfang menes antallet av de ulike medvirkningstiltakene. Som det fremgår av tabell 4.2 er det gjennomført et god del tiltak i perioden 1997-2001, og det er store variasjoner mellom tiltakene. Nå skal man imidlertid være svært forsiktig med å sammenlikne de ulike medvirkningsformene og -tiltakene. Dette skyldes at tiltakene er av så ulike karakter at det rett og slett ikke er naturlig å sammenlikne dem. Mens for eksempel møter eller spørreundersøkelser arrangeres ofte og er koplet til konkrete politiske spørsmål, vil utvalg og ulike typer elektronisk medvirkning ha en mer langsiktig eller permanent karakter. Det er derfor ikke overraskende at antallet i de to førstnevnte kategoriene er langt større enn i de siste.

Det er gjennomført nesten 300 tiltak innenfor medvirkningsformen *kontaktmøter og -konferanser*. Når det gjelder tiltak innenfor formen *spørreundersøkelser* er antallet om lag 100. Noe overraskende er det kanskje at det i perioden har eksistert hele 100 *utvalg, råd og styres*. Departementets rapportering om tiltak innenfor formen *elektronisk medvirkning* omfatter få tiltak. I dette tilfellet er det imidlertid forbundet så stor usikkerhet med tallene at vi har valgt å ikke oppgi dem. Det skyldes først og fremst at flere departementer har krysset av for at tiltak er opprettet, men ikke hvor mange. Det er grunn til å understreke at det i dette tilfellet heller ikke er like naturlig å telle tiltakene slik vi gjør under de andre medvirkningsformene.

Tabell 4.2 *Antall tiltak innen hver hovedkategori av nye medvirkningsformer i norsk statsforvaltning etter departement⁹ i stortingsperioden 1997-2001. Absolutte tall¹⁰*

| Medvirknings form/ Departement | Spørreunder- søkelser | Kontaktmøter og -konferanser | Utvalg/råd/ styrer for lekfolk og frivillige organisasjoner | Elektronisk medvirkning |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------------|--|----------------------------|
| AAD | 5 | 6 | - | - |
| BFD | 6 | 19 | 2 | - |
| FIN | * | 4 | - | * |
| FID | 1 | 4 | - | - |
| FD | 1 | 10 | - | - |
| JPD | 2 | 93 | 8 | * |
| KUF | 5 | 6 | 2 | - |
| KRD | 8 | 25 | 1 | * |
| KD | - | 7 ¹¹ | - | * |
| LD | * | 2 | 2 | * |
| MD | 11 | * | * | - |
| SD | - | - | - | - |
| OED | 3 | 8 | - | - |
| NHD | - | - | - | - |
| SHD | 63 | 48 | 70 | * |
| UD | - | 60 | 6 | - |
| Sum | 105 | 292 | 91 | * |

* Viser til tilfeller hvor departementene har oppgitt at de har iverksatt tiltak, men ikke hvor mange. Når det gjelder *elektronisk medvirkning* har vi valgt å ikke presentere noe tall fordi disse er svært usikre.

Tabell 4.2 viser også at det er store variasjoner i departementenes bruk av tiltak. Sosial- og helsedepartementet skiller seg ut med flest tiltak. Med unntak for tiltak innenfor kategorien *elektronisk medvirkning*, har dette departementet iverksatt et stort antall tiltak innenfor alle hovedformene. Også Justisdepartementet har erfaring med et stort antall tiltak. I den grad vi kan tillate oss å sammenlikne på tvers av tiltaksformene, ser vi her konsentrasjon av tiltak innenfor typen *kontaktmøter og -konferanser*. Tilsvarende mønster finner vi innenfor Utenriksdepartementet som også har erfaring med relativt mange tiltak. Selv om antallet er langt mindre i Kommunal- og regionaldepartementet, er mønsteret det samme også her; tiltakene innenfor *kontaktmøter og -konferanser* utgjør hovedparten.

Vi skal nedenfor se litt nærmere på omfanget av de enkelte tiltakene (se tabellene 4.3-4.5). Med utgangspunkt i vedlegg 4 vil vi i tillegg trekke fram vesentlige forskjeller

⁹ For fullstendig departementsnavn, se vedlegg 3.

¹⁰ Alle tabellene i notatet bygger på departementenes egne antakelser om antall gjennomførte medvirkningstiltak. Det er forbundet en viss usikkerhet med tallene.

¹¹ Kulturdepartementet har oppgitt å ha gjennomført 5-10 *samråd*. Vi har valgt å avrunde dette til syv.

mellom departementene når det gjelder erfaring med de ulike tiltakene. I tilknytning til hver medvirkningsform, presenterer vi også noen konkrete eksempler på tiltak som er gjennomført. Disse kan gi et mer detaljert bilde av medvirkningen. De konkrete eksemplene er valgt ut av departementene selv som en illustrasjon på noen av de viktigste nye medvirkningstiltakene (jfr. spørsmål 8 i spørreskjemaet i vedlegg 2).

Tabell 4.3 viser at blant de vel 100 spørreundersøkelsene som er gjennomført i perioden 1997-2001 er det *brukerundersøkelser* som det har blitt gjennomført flest av. Brukerundersøkelser retter seg mot et utvalg av befolkningen for å avklare deres holdninger til et avgrenset politisk spørsmål. Hele 85 brukerundersøkelser ble gjennomført i perioden 1997-2001. Av disse stod Sosial- og helsedepartementet for nær to tredjedeler (se vedlegg 4)¹².

Tabell 4.3 *Antall ulike typer spørreundersøkelser i stortingsperioden 1997-2001. Absolutte tall*

| Spørreundersøkelser | |
|----------------------------|-----|
| Befolkningsundersøkelser | 11 |
| Brukerundersøkelser | 85 |
| Folke-/lekmannspanel | 2 |
| Brukerpanel | 6 |
| Folkehøringer | 1 |
| N | 105 |

Følgende er eksempler på spørreundersøkelser som departementene selv har trukket fram: Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomførte gjennom Norsk Gallup undersøkelser av folks bruk av og forventninger til elektroniske forvaltningstjenester. Barne- og familiedepartementet gjennomførte flere brukerundersøkelser på områder som kontantstøtte, krisesentre og barnehager. Sosialdepartementet viser til trygdeetatens brukerundersøkelser med tema som service, kommunikasjon og tilgjengelighet.

Tabell 4.4 gir en oversikt over antall tiltak innen kommunikasjonsformen *møter og konferanser*. Av de nær 300 tiltakene som ble gjennomført, utgjorde *Kontakt- og dialogkonferanser* om lag to tredjedeler av alle tiltakene, det vil si at hele 190 slike konferanser ble avholdt i perioden 1997-2001. Også antall *samråd* var stort, 67 i alt. I dette tilfellet er det åpenbart snakk om en (viss) underrapportering. Søk i ODIN viser at også de departementer som ikke rapporterte om samråd gjennomførte slike i perioden.

I vedlegg 4 ser vi at det særlig er Justis- og politidepartementets omfattende aktivitetsnivå som bidrar til de høye tallene. Departementet stod for gjennomføring av om lag 45% av alle kontakt- og dialogkonferansene. Også Utenriksdepartementet gjennomførte mange slike konferanser. Generelt er det disse to departementet i tillegg til Sosial- og helsedepartementet som gjennomførte de fleste tiltakene innenfor denne kontaktformen, i alt to tredjedeler. Aktivitetsnivået betydelig lavere i de andre departementene.

¹² Det er grunn til å minne om at tallene må tolkes med stor forsiktighet. Forskjeller i antall tiltak, og mellom departementer, kan til en viss grad skyldes variasjoner i rapportering og ikke reelle forskjeller.

Tabell 4.4 *Antall ulike typer kontaktmøter og –konferanser i stortingsperioden 1997-2001. Absolutte tall*

| Kontaktmøter og -konferanser | |
|-------------------------------------|-----|
| Samråd | 67 |
| Kontakt- og dialogkonferanser | 190 |
| Lekmannskonferanser | 6 |
| Konsensuskonferanser | 11 |
| Folkemøter | 10 |
| Andre | 8 |
| N | 292 |

Følgende er eksempler på møter og konferanser som departementene selv har trukket fram: Barne- og familiedepartementet rapporterer blant annet om årlige likestillingskonferanser med lekmannsrepresentasjon og representanter fra likestillingsorganisasjonene og kontaktkonferanser med organisasjoner innen barnehagesektoren. Tidligere Kirke-, utdanning- og forskningsdepartementet trekker fram UNESCO-konferanse om voksenopplæring med deltakelse fra frivillige organisasjoner.

Tabell 4.5 inneholder en oversikt over antall nedsatte *utvalg, råd og styrever*. Som tidligere nevnt oppfattes det å være et viktig aspekt ved de nye medvirkningsformene at de gir rom for deltakelse fra nye grupper. Vi ba derfor departementene gi en oversikt over tradisjonelle medvirkningstiltak som utvalg, råd og styrever som domineres av deltakelse fra frivillige organisasjoner og fra lekfolk.

Tabellen viser at det er *brukerutvalgene* som dominerer denne deltakelsesformen, men det har også blitt etablert en rekke *utvalg med representanter fra frivillige organisasjoner*. Skillet mellom disse to formene er imidlertid ikke entydig, blant annet fordi de sistnevnte – utvalg med representanter fra frivillige organisasjoner – antakelig også ofte kan betegnes som *brukere*. Vedlegg 4 viser at det er Sosial- og helsedepartementet som kan vise til den mest omfattende aktiviteten. Departementet står for nesten alle brukerutvalgene og for hele 70% av alle de etablerte utvalgene. Hele seks departementer har ingen aktivitet på området. At brukerutvalgene først og fremst er knyttet til Sosial- og helsedepartementet er for så vidt ikke overraskende tatt i betraktning departementenes ulike ansvarsområder. Det er jo særlig innenfor Sosial- og helsedepartementets politikk-områder vi finner definerte brukergrupper.

Tabell 4.5 *Antall ulike typer utvalg, råd og styrever for lekfolk og frivillige organisasjoner i stortingsperioden 1997-2001. Absolutte tall*

| Utvalg, råd og styrever for lekfolk og frivillige organisasjoner | |
|---|----|
| Brukerutvalg/råde/styrever | 56 |
| Utvalg med borgerrepr. | 6 |
| Utvalg for best. befolkningsgr. | 6 |
| Utvalg m. repr. fra friv. org | 23 |
| N | 91 |

Følgende er eksempler på konkrete utvalg som departementene selv har trukket fram: Arbeids- og administrasjonsdepartementet har etablert IT-råd for ulike grupper av befolkningen. Tidligere Kirke, utdanning- og forskningsdepartementet fremhever Teknologiutvalget som ble opprettet som et uavhengig rådgivende organ for teknologi-vurdering. Rådet skal involvere lekfolk, blant annet gjennom lekfolkskonferanser (rådet ble overført til Nærings- og handelsdepartementet i 2000).¹³

Sammenliknet med de andre deltakelsesformene er ikke aktiviteten særlig stor når det gjelder *elektronisk medvirkning*. Det er imidlertid grunn til å minne om det som tidligere ble nevnt om denne kategoriens noe spesielle karakter. Flere av tiltakene vil her – til forskjell fra tiltak innenfor de andre medvirkningsformene – være permanente ordninger som dekker mange ulike politiske spørsmål. Det kan virke som om *kommentar- eller forslagskasse på webside* og *elektroniske høringsrunder* er de mest vanlige tiltakene. Noen typer elektronisk medvirkning er gode eksempler på virkelig *nye* medvirkningsformer. Eksempelvis gir nettsider med interaktivitet ikke bare innpass for nye deltakere, men utgjør samtidig en kvalitativ ny form for kommunikasjon mellom innbyggerne og myndighetene.

Følgende er eksempler på elektronisk medvirkning som departementene selv har trukket fram: Finansdepartementet understreker at elektronisk medvirkning er deres viktigste nye medvirkningsform. De utviklet tidlig egne hjemmesider og har laget egne nettportaler med innlagt interaktivitet. Utenriksdepartementet trekker fram elektronisk informasjonsvirksomhet rettet mot presse og organisasjoner der toveiskommunikasjon er under utvikling.

4.0 Innflytelsesaspektet

Som nevnt innledningsvis er det grunn til å betrakte de nye medvirkningsformene som et svar på politikkenes økende legitimitetsproblem. Et sentralt spørsmål er imidlertid i hvilken grad, og på hvilken måte, de ulike tiltakene innebærer at folk faktisk får innflytelse over de politiske prosessene. Vi har ikke hatt anledning til å kartlegge i hvilken grad deltakerne faktisk påvirker politiske beslutnings- og iverksettingsprosessene. Vi skal se på tre sider ved medvirkningsformene som kan ha betydninger for hva slags innflytelse medvirkningene åpner for: medvirkningens varighet, på hvilket tidspunkt i beslutningsprosessene tiltakene er rettet inn mot og i hvilken grad nye deltakere slipper til.

Tiltakenes varighet antas å si noe om deltakernes innflytelsespotensiale i den forstand at permanente tiltak gir rutinemessig innflytelse til bestemte grupper i befolkningen, mens midlertidige tiltak kan innebære at innflytelsen får et mer tilfeldig preg. I spørreskjemaet som ble sendt departementene spørres det ikke direkte etter hvor omfattende og langvarige de ulike tiltakene er eller har vært. I de fleste tilfeller går det likevel fram av betegnelsen på tiltakene om det er snakk om midlertidig eller permanent medvirkning. I vårt materiale er det særlig de ulike spørreundersøkelsene og kontaktmøtene og -konferansene som har en temporær karakter. Vi har tidligere sett at det også er på disse områdene at aktiviteten er særlig stor. Når det gjelder medvirkningsformene *utvalg, råd og styrer* og *elektronisk medvirkning* er det nok i større grad snakk om en blanding av

¹³ Eksempler på andre utvalg (som ikke ble trukket fra av departementene) er Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (Kommunal- og regionaldepartementet), Bioteknologinemnda (Sosial- og helsedepartementet) og Ungdommens demokratiforum (Barne- og familiedepartementet).

midlertidige og permanente tiltak. Med utgangspunkt i våre data om hvilke tiltak som benyttes og omfanget av disse, synes det å være en rimelig konklusjon at de nye tiltakene innebærer en mer ad hoc-preget enn rutinemessig innflytelse.

Innflytelse kan som nevnt tidligere enten knyttes til deltakelse i politiske beslutningsprosesser eller til utformingen av og implementering av offentlig politikk. Vi har derfor forsøkt å kartlegge hvilken fase de nye medvirkningstiltakene er rettet inn mot. Som en indikator på fase har vi benyttet tiltakenes forvaltningsnivå, det vil si om tiltakene er iverksatt av departement eller av underliggende etat. Vi antar at tiltak som er gjennomført av underliggende etat er særlig motivert ut fra et ønske om politisk styring og effektiv implementering av konkrete offentlige tiltak. Tiltak på departementsnivå antas i større grad å handle om deltakelse i politiske *beslutningsprosesser*.

Tabell 4.6 viser at det er betydelig forskjeller mellom medvirkningsformene når det gjelder hvilket nivå tiltakene blir iverksatt på. Vi ser at det særlig er *spørreundersøkelser* som blir iverksatt av underliggende etat. Når det gjelder ulike *møter/konferanser* og *elektronisk medvirkning* er forholdet det motsatte; her er det som oftest departementene som er iverksetter. Når det gjelder utvalgene er disse nedsatt i omtrent like stor grad av departementene som av underliggende etat.

Tabell 4.6 *Andel medvirkningstiltak som ble gjennomført innen hver hovedform i norsk statsforvaltning i stortingsperioden 1997-2001 etter forvaltningsnivå*

| Hovedform/ Forvaltnings- nivå | Spørreunder- søkelser | Kontaktmøter og -konferanser | Utvalg/råd/ styrer for lekfolk og frivillige organisasjoner | Elektronisk medvirkning |
|-------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|--|----------------------------|
| Departement | 32 | 74 | 43 | * |
| Etat | 68 | 26 | 57 | * |

* Tallene er her for usikre

Tallene må fortolkes med varsomhet. For det første fordi det er mange som ikke har fylt ut de aktuelle feltene i spørreskjemaet som omhandler underliggende etats engasjement på området. Det kan bety at etatene ikke har gjennomført slike tiltak, men det kan også bety av departementet ikke har oversikt over dette, eventuelt at de har oversett spørsmålet. For det andre er det ting som tyder på at enkelte departement har tolket skjemaet dithen at vi ønsket å få en oversikt over tiltak som både var initiert og iverksatt av underliggende etat. Vår ambisjon var noe mer beskjedent; nemlig å fange opp tiltak på lavere forvaltningsnivå som departementet kjente til.

Våre data viser at mange av tiltakene kan knyttes til underliggende etat. Når vi samtidig kan konstatere at de fleste av tiltakene som skjer under departementsnivå er ulike former for spørreundersøkelser, bidrar dette til å styrke en hypotese om at de nye medvirkningstiltakene særlig er knyttet til gjennomføringen – eller iverksettingen – av offentlig politikk, og ikke til de politiske beslutningsprosessene. Vi har i tillegg sett at de fleste spørreundersøkelser består av brukerundersøkelser. Det er grunn til å tro at mange av disse er knyttet til brukernes erfaringer med og oppfatninger om spesifikke offentlige tjenester. Av dette kan vi foreløpig slutte at tiltakene i stor grad synes å være innrettet mot deltakelse i styring mer enn i politiske beslutningsprosesser.

Det siste vi vil kommentere med hensyn til innflytelsesaspektet er *hvem* som blir invitert til å delta i de nye medvirkningsformene. Vi har tidligere definert nye medvirkningsformer som medvirkning i politiske prosesser som skjer uavhengig av den parlamen-

tariske kanal og korporative organer *og/eller* medvirkning som foregår på arenaer dominert av frivillige organisasjoner, innbyggere eller representanter for disse. Type deltakere er altså delvis et definitorisk kjennetegn ved de nye medvirkningsformene slik vi – og andre – har definert dem. Våre data gir oss mulighet til å undersøke om dette virkelig er sentrale kjennetegn ved medvirkning som oppfattes som "ny".

Det første forhold som skal kommenteres er i hvilken grad deltakerene i de ulike medvirkningsformene representerer vanlige innbyggere og frivillige organisasjoner, eller ressurssterke interesseorganisasjoner og eksperter. Tre av de fire medvirkningsformene, *befolkningsundersøkelser, utvalgene og elektronisk kommunikasjon*, retter seg mot hele eller deler av befolkningen. Det er altså primært innbyggernes mening man ønsker å fange og ikke fagfolkenes eller de tradisjonelle sterke interesseorganisasjonenes. Kategorien *møter og konferanser* åpner opp for deltakelse fra begge de nevnte gruppene. Derfor ba vi departementene svare på i hvilken grad lekfolk og frivillige organisasjoner var representert på disse. Høy andel deltakelse fra lekfolk og frivillige organisasjoner, tilsier at heller ikke disse medvirkningsformene er dominert av de tradisjonelle deltakerne og dermed i tråd med definisjonens krav.

Tabell 4.7 *Andel arrangerte møter og konferanser der lekmen og frivillige organisasjoner¹⁴ deltok innen hver hovedform i stortingsperioden 1997-2001. Prosent*

| Kontaktmøter og -konferanser | Andel med lekmannsrepresentasjon | Andel med representasjon av frivillige organisasjoner |
|-------------------------------------|---|--|
| Samråd | 24 | 69 |
| Kontakt-/dialogkonferanser | 14 | 34 |
| Konsensuskonferanser | 100 | 55 |

Som tabell 4.7 viser varierte innslaget av legmannsrepresentasjon betydelig mellom de ulike møteformene. Mens lekfolk var representert på samtlige *konsensuskonferanser*, var andelen under 25 prosent i *samrådene* og på *kontakt- og dialogkonferansene*. Også når det gjelder representasjon av frivillige organisasjoner var det variasjoner mellom møteformene. Her var det *samrådene* som hadde størst innslag med vel to tredjedeler, mens andelen var henholdsvis vel 50 prosent på *konsensuskonferansene* og vel en tredjedel på *kontakt- og dialogkonferansene*.

I sum viser undersøkelsen at mange av de nye medvirkningsformene er innrettet mot å fange opp vanlige innbyggers meninger og vurderinger. Også der tiltaksformene gir rom for begge kategorier, både vanlig innbyggere og fagekspertise, er den førstnevnte kategorien godt representert. Dette innebærer at de som oppfattes som de nye medvirkningsformene i praksis ser ut til å skille seg fra andre både med hensyn til kommunikasjonsform og deltakernes sammensetning.

Et annet vesentlig skille når det gjelder hva slags innflytelse som kan oppnås, er i hvilken grad deltakerne er invitert til å delta som *politiske borgere* eller som *brukere*. Denne distinksjonen henspeiler i likhet med fasetilknytning på hvilket stadium i prosessen deltakerne får slippe til. Dette skillet er det langt vanskeligere å identifisere i vårt datamateriale. I enkelte tilfeller, som ved *brukerundersøkelser*, er det opplagt bruker

¹⁴ Med *frivillige organisasjoner* menes her bruker-, forbruker-, miljø-, livssyns-, kvinne-, idretts- og ungdoms- og innvandrersorganisasjoner etc., og *ikke* nærings-, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Dette ble nevnt innledningsvis i spørreskjemaet.

perspektivet som det åpnes for. Med andre ord er det her grunn til å tro at deltakerne særlig gis mer innflytelse over tjenesteproduksjon enn over de politiske beslutningsprosessene. I andre tilfeller er det trolig først og fremst innbyggernes vurdering som borgere man er ute etter, som ved *lekmannskonferanser* og *folkemøter*. Innenfor flere av tiltakstypene vet vi at begge grupper er representert. På dette feltet vil videre forskning kunne gi større innsikt i hvilke deltakere som offentlige myndigheter ønsker å få i tale, hvem som faktisk deltar og hvilke standpunkter og interesser de ulike representantene er bærere av.

4.0 Begrunnelser

Vi har ikke maktet å fange opp et særlig fyldig bilde av departementenes motiver for innføring av nye medvirkningsformer. Kun 10 av 14 departementer angir begrunnelser for opprettelse av tiltakene. Flere av disse er i tillegg svært lite utførlige.

Som nevnt innledningsvis kan medvirkning begrunnes med demokratiske verdier og med politisk styring der målet først og fremst er knyttet til utforming og effektivisering av den offentlige tjenesteproduksjonen. Vi skal se at departementene viser til begge typer begrunnelser.

Mange av de departementene som har gitt begrunnelser for opprettelse av ulike tiltak viser til *demokratiske verdier*. Målet er å vitalisere demokratiet og å skape legitimitet og tillit til myndighetene. Det er interessant å legge merke til at ingen av departementene fremhever borgerperspektivet. Et par departementer understreker at tiltakene må ansees som mer uformelle måter å teste ut standpunkter på.

Enkelte departement understreker at tiltakene har til hensikt å aktivisere nye grupper av befolkningen som tradisjonelt ikke kommer til orde. Betegnelsen "bruker" benyttes svært ofte. Et departement uttrykker det sånn: *Vi må vite hvor skoen trykker, det vil si ha et brukerperspektiv på vår virksomhet*. Ellers formuleres motivene blant annet som et ønske om: *økt dialog mellom brukerne og departementet; bedre informasjon til brukerne; større forståelse i departementet for brukernes behov og bedre kontakt med – og vurderinger fra – nye brukergrupper*. Det er grunn til å anta at disse begrunnelsene og uttalelsene i hovedsak kan knyttes til ønsker om deltakelse i forbindelse med iverksettingen av politiske vedtak.

De begrunnelser som departementene selv oppgir for opprettelse av nye medvirkningstiltak er derfor litt tvetydige. På den ene siden ønsker man å fremme generelle demokratiske verdier med bred deltakelse. På den annen side synes man primært å ønske å gi innflytelse over utforming og detaljering av de offentlige tjenestene.

Vi skal imidlertid være noe forsiktig med å karakterisere de ulike begrunnelsene ut fra det språk og de begreper som benyttes. Vi har i vår analyse operert med et relativt skarpt skille mellom begrepene *borger* og *bruker*. Dette er en analytisk presisering som antakelig ikke benyttes på samme måte i forvaltningen. Videre har vi skilt klart mellom innflytelse som gis før beslutninger fattes og innflytelse som gis i forbindelse med iverksettingen av de politiske vedtakene. Én grunn til en slikt skarpt skille er en antakelse om at innflytelse tidlig i prosessen gir deltakerne *politisk* innflytelse, mens innflytelse sent i prosessen først og fremst kan karakteriseres som *administrativ*. Denne antakelsen kan åpenbart diskuteres. Både fordi mange politiske vedtak gir betydelig rom for skjønn i iverksettelsesfasen og dermed for påvirkning av endelig utfall. Og fordi innflytelse også i denne fasen kan bidra til å influere beslutninger fattet av politiske myndigheter på et senere tidspunkt.

5 Konklusjon

Denne kartleggingsstudien har dokumentert at norsk sentralforvaltning generelt har tatt i bruk nye former for medvirkning. I alt har vi kartlagt fire kommunikasjonsformer og 17 ulike tiltak innenfor disse. Alle departementene som har besvart spørreskjemaet har erfaring med de nye medvirkningsformene, men det er store variasjoner mellom departementene når det gjelder hvor mange ulike typer former og tiltak hvert enkelt departement har gjort bruk av. Sosial- og helsedepartementet har bredest erfaring når det gjelder former og ulike tiltak.

Når det gjelder omfanget av tiltak som har blitt benyttet er det også store variasjoner. Som vi har understreket tidligere er det imidlertid lite rimelig å sammenlikne og rangere de ulike tiltakene ut fra hvor mange som har blitt gjennomført/igangsatt. Dette fordi tiltakene er av svært ulike karakter. Flest tiltak finner vi imidlertid innenfor formen *møter og konferanser*. Antall *utvalg, råd og styreverv for lekfolk og frivillige organisasjoner* er også høyt, og kanskje noe høyere enn forventet. Tre departementer skiller seg ut med mange tiltak: Sosial- og helse-, Justis- og Utenriksdepartementet.

Utgangspunktet for analysen har vært at medvirkning og innflytelse kan knyttes til to grunnleggende ulike målsetninger; til demokratiske verdier relatert til deltakelse i politiske beslutningsprosesser og til et styringsaspekt som gjelder politikkenes utforming. Når det gjelder medvirkningens innflytelsespotensiale har vi mot denne bakgrunn studert tre forhold: medvirkningens varighet, på hvilket tidspunkt i beslutningsprosessen deltakerne slippes til og hvem som slippes til. Våre data tyder på at det i liten grad gis rutinemessig innflytelse til faste deltakere, at deltakelsen er innrettet mot innflytelse over i verksettingen av politiske beslutninger og at de som gis innflytelse i første rekke er lekfolk og frivillige organisasjoner. De to siste funnene bidrar til å styrke en antakelse om at tiltakene i første rekke er rettet inn mot styringsaspektet.

Når det gjelder departementenes egne begrunnelser for opprettelse av tiltakene vises det både til generelle demokratiske målsetninger og til et ønske om tettere kontakt med brukerne av offentlige tjenester.

5.1 Implikasjoner – problemstillinger for videre forskning

Det siste spørsmålet som reises i dette notatet er hvilke implikasjoner vår undersøkelse får for framtidig forskning. Hvilke problemstillinger bør reises og studeres i forlengelsen? Vi tenker her både på de spørsmål som undersøkelsens funn legger grunn for, og de temaer som vår kartlegging ikke har belyst.

For det første er det behov for mer omfattende kartlegging av medvirkningens omfang. Det bildet som er tegnet, utgjør en overordnet oversikt. Det har ikke vært enkelt å få fremskaffet de aktuelle opplysningene og det hefter noe usikkerhet ved tallene. Departementene registrerer ikke selv denne type aktiviteter systematisk. Vi har derfor i stor grad vært avhengig av ekspedisjonsjefens hukommelse og kapasitet til å dokumentere

virksomheten i eget departement. Det kan selvsagt være krevende å memorere og skaffe seg oversikt over såpass mange og ulike aktiviteter. Selv om flere medarbeidere har vært trukket inn i arbeidet, ser en tilsvarende undersøkelse til de enkelte avdelinger og etater ut til å være nødvendig hvis man skal få et presist mål på omfanget av fenomenet. Videre kan det være aktuelt med selvstendige arkiv- og dokumentstudier. Kanskje er det en fruktbar idé å gå dypere inn i enkelte sentrale beslutningsprosesser via kvalitative intervjuer i hvert departement.

For det andre er det opplagt bruk for nærmere studier av hvordan de ulike medvirknings-tiltakene er utformet. Vi vet foreløpig lite om hva de ulike foraene og arrangementene i praksis innebærer. Vi vet lite om hvilke typer problemer og politiske saker som omfattes av tiltakene. Vi vet heller ikke mye om hva deltakerne inviteres til å mene noe om og hvor i beslutningsprosessen de slippes til. Hvem deltakerne faktisk er og hvordan de oppfatter sin rolle er også et utforsket område.

Som undersøkelsen har vist, er det ikke enkelt å bestemme hva som er den nye medvirkningens distinktive trekk. Det er fortsatt grunn til å spørre: Hvor stor del av de ulike variantene av tiltakene er strengt tatt *nye*? For å besvare dette spørsmålet skikkelig trengs både teoretiske drøftelser og mer inngående empiriske studier. Bør det både stilles krav til systemtilknytningen, organisatorisk-teknisk struktur og typer deltakere? Eller er det snarere slik at begrepet *form* kun henspiller på kommunikasjonsmåten og den organisatoriske strukturen i deltakelsen, ikke på de som medvirker som sådan.

La oss illustrere uklarhetene med noen eksempler. Råd som opprettes for særskilte grupper, så som eldre og minoriteter, blir sett på som en ny type medvirkning på grunn av sin inklusjon av 'svake' grupper som ikke tidligere har vært representert. Fraværet av arbeidslivs- og næringsorganisasjoner gjør at det ikke er snakk om korporative organer i klassisk forstand. Samtidig har foraene trekk av det Jorolv Moren på 1970-tallet kalte "rådgivende partsorgan med interesserepresentasjon". Det er bestemte gruppers behov som skal bli hørt (Moren 1974; Allern m.fl. 2001). Et annet eksempel er de tradisjonelle høringsrundene. Er det tilstrekkelig at nye grupper inkluderes, vil disse også kunne sies å tilhøre de nye medvirkningsformene. Motsatt vil man kunne diskutere 'hvor nytt' for eksempel deltakelse i form av *konsensuskonferanser* om medisinsk-etiske spørsmål egentlig er. Konsensuskonferanse er en ny form for organisering av medvirkning men har hittil vært forbeholdt eksperter.

For det tredje bør tidsaspektet avklares. Når startet innføringen av de forskjellige medvirkningsformene? Kanskje vil nærmere undersøkelser avdekke at de ulike medvirkningsformene må være å regne som et nytt fenomen i ulik grad. Det kan i denne sammenheng nevnes at brukermedvirkning, som gjerne er sett på som en ny og moderne type medvirkning, også har en relativt lang tradisjon i norsk lokalpolitikk (Rømming 1999). Den har primært foregått gjennom faste kontaktordninger eller høringsprosedyrer med ulike organisasjoner, lag og foreninger og gjennom etablering av rådgivende organer med brukerrepresentasjon. Det som strengt tatt er nytt, er at brukerinnflytelse på 1980- og 1990-tallet inngår som en viktig bestanddel i moderniseringen av hele *offentlig sektor* (*ibid.*). Med andre ord snakker vi muligens i dette tilfelle om når noe ble 'moderne', mer enn at vi står overfor et nytt fenomen.

Den kanskje mest interessante problemstillingen å forfølge er likevel – for det fjerde – om de nye medvirkningsformene og -tiltakene, virker etter hensikten. I den sammenheng vil det være viktig å kartlegge deltakerne og omgivelsenes erfaringer med virksomheten. Hvordan oppfattes de ulike tiltakene å fungere – blant ulike typer deltakere, blant tjenestemenn og -kvinner, den politisk ledelsen i departementene og stortingspolitikere? I denne sammenheng vil spørsmålet om hva vi skal vurdere funksjonsdyktigheten utfra, stå

sentralt innledningsvis. Som skissert i kapittel to, er de etablert for å øke deltakelsen fra sivilsamfunnet i politiske beslutningsprosesser. Bakteppet for utviklingen er en erkjennelse av at det politiske system sliter med legitimitetsproblemer. Dermed er det i alle fall rimelig å legge til grunn at tiltakene er ment å styrke folks mulighet til å bli hørt, og undersøke om de faktisk gjør det. Uten en viss grad av *faktisk innflytelse* risikerer medvirkningstiltakene å bli redusert til symboler. Studier av lokalpolitiske forsøk i Nederland har vist en manglende politisk vilje til å ta opp i seg signaler fra såkalte nye arbeidsgrupper, folkepanel etc. når formelle beslutninger skal taes (Klijn og Koppenjan 2000). Hvordan ser nasjonale politikere i Norge på innspill de får de nye foraene for deltakelse?

På den annen siden kan man undersøke om hvordan *deltakere* reagerer på nærheten til statsmakten. I litteraturen om organisasjoners påvirkningsstrategier og den korporative kanal har de deltakende organisasjonenes risiko for å bli ansvarliggjort og derav kooptert, vært et sentralt tema.¹⁵ Videre vil det være interessant å studere om det enkelte tiltak faktisk er et egnet middel til å nå målet om økt demokratisk legitimitet, og undersøke om utformingen styrker eller svekker måloppnåelsen. Et mulig diskusjonstema er hvorvidt den utbredte brukermedvirkningen styrker den demokratiske innflytelsen i form av at flest mulige blir hørt, eller om slike tiltak primært er et virkemiddel for bedre statens styringsevne.

For det femte er det grunn til å undersøke hvordan de nye medvirkningsformene fungerer overfor de regulære påvirkningskanalene. Er de et problemfritt supplement, eller finnes det kimer til konflikt? Forskning fra forsøk i kommunesektoren, viser at nye medvirkningsformer kan utfordre det etablerte representative styresettet (jf. Klijn og Koppenjan 2000). I forlengelsen av slike konklusjoner bør man diskutere hvordan eventuelle spenninger løses, og hvordan økt institusjonell pluralisme skal balanseres. Hvordan kan beslutningstakere stilles til ansvar i et system med flere og ulike påvirknings- og beslutningsfora? Og hva betyr de nye medvirkningsformene for forholdet mellom politikk og administrasjon? Er vektleggingen av deltakelse i forvaltningspolitikken i harmoni eller konflikt med de reformene som skal sikre økt effektivitet i offentlig sektor? I analysene av medvirkningens virkninger og måloppnåelse, er det viktig å skille mellom *ulike* typer og sett av demokratiske kriterier. I de eksisterende studiene i Norge av konkrete medvirkningstiltak har deliberative demokratinormer blitt vektlagt (Skivenes og Eriksen 2001). Her står verdier som offentlighet og fornuftsbaserte drøftelser sentralt. Fra andre synsvinkler vil for eksempel interesseartikulering og politiske ansvarsforhold være viktigst. Et interessant spørsmål er om de nye medvirkningsformene aksentuerer ett demokratisyn mer enn et annet. Ulike demokratioppfatninger stiller forskjellige krav til politisk deltakelse (Bergh 1983; Allern 1999), og derav til de nye medvirkningsformene. Institusjonalisering kan skape "trade off" av verdier og mål. Er dette tilfelle med de nye medvirkningsformene?

For det sjette er det behov for ytterligere undersøkelser av motivene for de enkelte tiltak. Det er ikke opplagt at de uttalte, offisielle målsetningene er hele bakgrunnen for etableringen av nye medvirkningsformer. Kanskje vil dybdestudier avdekke andre målsetninger. Slik vil alternative evalueringskriterier kunne se dagens lys.

Sist, men ikke minst er det på sin plass og analysere hvordan utviklingen bidrar til endringen av offentlig sektor og det politisk-administrative system i det store og det hele. I hvilke retning påvirker den nye formen for deltakelse statens rolle overfor sivilsamfunnet? Hvordan påvirkes innbyggernes rolle? I henhold til Christensen og Læg Reid

¹⁵ For eksempel er dette et synspunkt som deles av flere miljøvernorganisasjoner; se Klausen og Rommetvedt 1996.

(2000:11) kan vi skille mellom borgerrollen, interessegrupperollen, konsumentrollen og klientrollen. Hvilke rolle aksentueres gjennom de nye medvirkningsformene – og eventuelt på bekostning av hva?

Alt i alt avtegner det seg en rekke interessante problemstillinger og viktige forsknings-temaer, både sett fra politikeres, forvaltningens og fra en akademisk synsvinkel. De nye medvirkningsformene utfordrer vante forestillinger om hvordan det politiske systemet kan og bør fungere.

Litteratur

- AAD (2000): *Program for fornyelse av offentlig sektor*, av 11. oktober 2000
- AAD (2001): *Et skritt på veien*, av mars 2001
- Allern, E. H. (1999): *Massepartiet: Demokratisk idealmodell på prøve? Søkelys på sammenhengen mellom partimodeller og demokrati*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Allern, E. H., Helgesen, M. og Predelli, L. N. (2001): *Mellom konflikt og integrasjon. Evaluering av kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene*. NIBR rapport 2001:11
- Andersen, I. (1990): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfunnslitteratur
- Bergh, T., red. (1983): *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Klausen, J. E. og Rommetvet, H. (1996): *Miljøpolitikk*. Oslo: Tano-Aschehoug
- Klijn, E. H. og Koppenjan, J. F. M. (2000): "Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers". *Public Administration*, 78:2:365-387
- Lorentzen, H. (1999): "Hverdagslivet", kap. 4 i *Mellom frihet og fellesskap*. Oslo: Fafotiden
- Christensen, T. og Egeberg, M. (1992): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano
- Egeberg, M., Olsen, J. P. og Sætren, H. (1978): *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Eriksen, E. O. og Skivenes, M. I. (2001): *Deliberasjon og demokrati*. LOS-senter rapport 0112
- Eriksen, E. O. (2001): "Nye deltakelsesformer og delibertativt demokrati", kap. 1 i Eriksen, E. O. og Skivenes, M. I. (2001): *Deliberasjon og demokrati*. LOS-senter rapport 0112
- Heidar, K. (1988): *Partidemokrati på prøve*. Oslo: Universitetsforlaget
- Helgesen, M. og Andersen, V. N. (2001): "Mellom egeninteresse og fellesskap. Nye former for demokratisk deltakelse på skoleområdet i Danmark og Norge", i *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift*, 17:4, s. 427-451

-
- Læg Reid, P. og Rolland, V. W. (1994): "Norge: Forvaltningspolitikens utvikling", kap. 4 i Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red.): *Forvaltningspolitikk i Norden*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Moren, J. (1974): *Den kollegiale forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 1988:17: *Frivillige organisasjoner*
- NOU: 1998:18: *Det er bruk for alle: styrking av folkehelsearbeidet i kommunene*
- NOU 2001:22: *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmedes barrierer*
- OECD (2000): *Government of the Future*
- Olsen, J. P. (1978): *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Roness, P. G. (1996): "Institusjonell orden – Norge" i Læg Reid, P. og Pedersen, O. K. (red.): *Integrasjon og desentralisering. Personale og forvaltning i Skandinavi*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Rømming, E. (1999): *Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer*. Rapport nr. 5 i Makt- og demokratiutredningens rapportserie
- Røvik, K. A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstekningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Skivenes, M. I. og Eriksen, E. O. (2000): *Nye deltagelsesformer og demokratisk medvirkning*. LOS-senter rapport 10/2000
- Skivenes, M. I. (2001): *Forvaltningspolitikk og borgermedvirkning i politisk viljesdannelse*. LOS-senter rapport 0111
- Vabo; S. I. og Stigen, I. M. (2000): *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR notat 2000:128

Vedlegg 1

Søkeord i ODIN

I forundersøkelsen søkte vi på en rekke navn på konkrete deltakelsesformer i ODIN, med utgangspunkt i de betegnelser som figurerer i den eksisterende litteraturen. Listen nedenfor inneholder disse søkeordene, i tillegg til de som dukket opp søkearbeidet i forbindelse med treff på våre søkeord:

- Samråd
- Brukerstyre(r)
- Brukerundersøkelse(r)
- Befolkningsundersøkelse(r)
- Brukerpanel
- Brukermedvirkning
- Brukerorientert saksbehandling
- Brukerutvalg
- Brukersamtalen
- Brukerråd
- Folkepanel
- Folkehøring(er)
- Folkemøte(r)
- Lekfolkspanel
- Lekmannskonferanser
- Lekfolkskonferanser
- Kontaktkonferanser
- Familiekonferanser
- Dialogkonferanse(r)
- Konsensuskonferanse(r)
- Nettverksintervensjon
- Etisk(e) komite(er)
- Folkejury/-ier
- Refransegruppe(r)
- Lovkommisjon(er)
- Elektroniske høringer
- Internettiltak
- (Elektronisk) forslagskasse
- Nye deltakelsesformer
- Nye deltagelsesformer
- Nye medvirkningsformer
- Nye former for deltakelse
- Nye former for deltagelse
- Nye former for medvirkning

Vedlegg 2

Spørreskjema

Del I Forekomst av nye medvirkningsformer

1. Undersøkelser blant hele eller deler av befolkningen er én måte å skaffe seg informasjon om innbyggernes synspunkter i bestemte saker/temaer på. Ble noen av tiltakene som er nevnt nedenfor gjennomført i tilknytning til ditt departement i stortingsperioden 1997-2001? *Vi ber deg krysse av for om undersøkelser ble gjennomført, eventuelt hvor mange ganger, og ber deg oppgi antallet ganger en underliggende etat eventuelt var iverksetter.*

| Type tiltak: | Nei, ikke gjennomført | Ja, gjennomført | Dersom ja, oppgi hvor mange ganger slike undersøkelser ble gjennomført (ca.): | Dersom ja, oppgi hvor mange av undersøkelsene som eventuelt ble gjennomført i regi av underliggende etater (ca.): | |
|---|----------------------------|----------------------------|---|---|-------|
| Befolkningsundersøkelser | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 1-5 |
| Brukerundersøkelser | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 6-10 |
| Folke-/lekmanntspanel | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 11-15 |
| Brukerpanel | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 16-20 |
| Folkehøringer | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 21-25 |
| Andre nye typer undersøkelser (Hvis ja, vennligst spesifiser hva slags undersøkelser på neste side) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | | | 26 |

Navn på andre typer undersøkelser:

Vennligst oppgi hvor mange ganger slike undersøkelser ble gjennomført (ca.):

Vennligst oppgi hvor mange av undersøkelsene som eventuelt ble gjennomført i regi av underliggende etater (ca.):

| | | | | | |
|----|--|--|----------|----------|-------|
| 1. | | | 1 __ __ | 2 __ __ | 27-30 |
| 2. | | | 1 __ __ | 2 __ __ | 31-34 |
| 3. | | | 1 __ __ | 2 __ __ | 35-38 |
| 4. | | | 1 __ __ | 2 __ __ | 39-42 |
| 5. | | | 1 __ __ | 2 __ __ | 43-46 |

2. De nye typene medvirkning innebærer også direkte kontakt mellom myndighetene og sivilsamfunnet. Ble noen av tiltakene som er nevnt nedenfor gjennomført i tilknytning til ditt departement i stortingsperioden 1997-2001? *Vi ber deg krysse av for om møter og konferanser ble arrangert, eventuelt hvor mange ganger, og ber deg oppgi antallet ganger en underliggende etat eventuelt var iverksetter.*

| Type tiltak: | Nei, ikke gjennomført | Ja, gjennomført | Dersom ja, oppgi hvor mange ganger slike møter eller konferanser ble arrangert (ca.): | Dersom ja, oppgi hvor mange av møtene eller konferansene som eventuelt ble arrangert av underliggende etater (ca.): | |
|--|----------------------------|----------------------------|---|---|-------|
| Samråd (møter med ansvarlig statsråd) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 47-51 |
| Kontakt-/dialogkonferanser | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 52-56 |
| Lekmannskonferanser | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 57-61 |
| Konsensuskonferanser | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 62-66 |
| Folkemøter | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 67-71 |
| Andre nye typer møter/konferanser (Hvis ja, vennligst spesifiser hva slags møter/konferanser nedenfor) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | | | 72 |

→ Navn på andre typer møter/konferanser:

Vennligst oppgi hvor mange slike møter og konferanser som ble arrangert (ca.):

Dersom ja, oppgi hvor mange av møtene eller konferansene som eventuelt ble arrangert av underliggende etater (ca.):

| | | | |
|----|----------|----------|-------|
| 1. | 1 __ __ | 2 __ __ | 73-76 |
| 2. | 1 __ __ | 2 __ __ | 77-80 |
| 3. | 1 __ __ | 2 __ __ | 81-84 |
| 4. | 1 __ __ | 2 __ __ | 85-88 |
| 5. | 1 __ __ | 2 __ __ | 89-92 |

Dersom ingen slike former for direkte medvirkning eksisterte i perioden, gå til spørsmål 4.

3. I hvilket omfang deltok lekfolk eller frivillige organisasjoner på kontaktkonferansene, konsensuskonferansene og samrådsmøtene? *Gi gjerne også opplysninger om de andre nye møte-/konferanseformene som eventuelt har forekommet.*

| Type tiltak: | Lekfolk var representert følgende antall ganger (ca.): | Frivillige organisasjoner var representert følgende antall ganger (ca.): | |
|---------------------------------------|--|--|---------|
| Samråd (møter med ansvarlig statsråd) | 1 __ __ | 2 __ __ | 93-96 |
| Kontakt-/dialogkonferanser | 1 __ __ | 2 __ __ | 97-100 |
| Konsensuskonferanser | 1 __ __ | 2 __ __ | 101-104 |
| Andre nye typer møter/konferanser: | | | |
| 1. | 1 __ __ | 2 __ __ | 105-108 |
| 2. | 1 __ __ | 2 __ __ | 109-112 |
| 3. | 1 __ __ | 2 __ __ | 113-116 |
| 4. | 1 __ __ | 2 __ __ | 117-120 |
| 5. | 1 __ __ | 2 __ __ | 121-124 |

4. En annen ny form for medvirkning er etablering av særskilte organer primært for lekfolks og frivillige organisasjoners deltakelse. Eksisterte slike organer som er nevnt nedenfor i tilknytning til ditt departement i stortingsperioden 1997-2001? *Vi ber deg både krysse av for om organer eksisterte i perioden, eventuelt hvor mange, og ber deg oppgi antallet organer som (eventuelt) var direkte underlagt departementet.*

| Type organ: | Nei, et slikt organ var ikke etablert | Ja, et slikt organ var etablert | Dersom ja, oppgi hvor mange slike organer som eksisterte: | Dersom ja, oppgi hvor mange av organene som (eventuelt) var direkte underlagt departementet: | |
|---|---------------------------------------|---------------------------------|---|--|-------|
| Brukerutvalg, -råd eller -styrer | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 1-5 |
| Utvalg, råd, kommisjon e.l. med borgerrepresentasjon | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 6-10 |
| Utvalg, råd, kommisjon e.l. for bestemte befolkningsgrupper (eldre, ungdom etc.) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | |
| Utvalg, råd eller kommisjon e.l. med representanter fra frivillige organisasjoner | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 __ __ | 4 __ __ | 11-15 |
| Andre nye typer organ (Hvis ja, vennligst spesifiser hva slags organ nedenfor) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | | | 16 |

→ Navn på andre typer organer:

Vennligst oppgi hvor mange slike organer som eksisterte:

Vennligst oppgi hvor mange av organene som (eventuelt) var direkte underlagt departementet:

| | | | |
|----|---------------------|---------------------|-------|
| 1. | ¹ __ __ | ² __ __ | 17-20 |
| 2. | ¹ __ __ | ² __ __ | 21-24 |
| 3. | ¹ __ __ | ² __ __ | 25-28 |
| 4. | ¹ __ __ | ² __ __ | 29-32 |

5. Internett og elektronisk kommunikasjon regnes å legge grunnen for nye deltakelsesformer i offentlige beslutnings- og iverksettelsesprosesser. Ble noen av tiltakene som er nevnt nedenfor gjennomført i tilknytning til ditt departement i stortingsperioden 1997-2001? *Vi ber deg krysse av for om elektroniske medvirkningstiltak ble gjennomført, eventuelt hvor mange, og ber deg oppgi antallet ganger en underliggende etat eventuelt var iverksetter.*

Type tiltak:

Nei, ikke gjennomført

Ja, gjennomført

Dersom ja, vennligst oppgi hvor mange av de elektroniske tiltakene som ble gjennomført (ca.):

Dersom ja, vennligst oppgi hvor mange av de elektroniske tiltakene som eventuelt ble gjennomført av underliggende etater (ca.):

| | | | | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------|-------|
| Kommentar- eller forslagskasse på webside | ¹ <input type="checkbox"/> | ² <input type="checkbox"/> | ³ __ __ | ⁴ __ __ | 33-35 |
| Elektroniske høringsrunder | ¹ <input type="checkbox"/> | ² <input type="checkbox"/> | ³ __ __ | ⁴ __ __ | 36-38 |
| Direkte dialog på Internett ('nettprat' via e-post) | ¹ <input type="checkbox"/> | ² <input type="checkbox"/> | ³ __ __ | ⁴ __ __ | 39-41 |
| Andre nye typer elektroniske medvirkningstiltak (Hvis ja, vennligst spesifiser hva slags elektroniske tiltak nedenfor) | ¹ <input type="checkbox"/> | ² <input type="checkbox"/> | | | 42 |

→ Navn på andre typer elektroniske medvirkningstiltak:

Vennligst oppgi hvor mange slike tiltak som ble gjennomført (ca.):

Vennligst oppgi hvor mange av de elektroniske tiltakene som eventuelt ble gjennomført av underliggende etater (ca.):

| | | | |
|----|---------------------|---------------------|-------|
| 1. | ¹ __ __ | ² __ __ | 43-46 |
| 2. | ¹ __ __ | ² __ __ | 47-50 |
| 3. | ¹ __ __ | ² __ __ | 51-54 |
| 4. | ¹ __ __ | ² __ __ | 55-58 |
| 5. | ¹ __ __ | ² __ __ | 59-62 |

6. Har ditt departement innført nye former for medvirkning som ikke fanges opp av spørsmål 1-5 i stortingsperioden 1997-2001? Hvis så er tilfelle, vennligst forklar nedenfor hvilke medvirkningsformer det er snakk om.

Navn på andre nye medvirkningsformer:

63-64

65-66

67-68

69-70

71-72

73-74

Del II Bakgrunn for innføring av nye medvirkningsformer

7. Hva oppfatter du er departementets viktigste mål med (den eventuelle) innføringen av nye former for medvirkning?

Del III Konkrete eksempler

8. Avslutningsvis lurer vi på hva du anser som de tre viktigste konkrete eksempler på de nye formene for medvirking i tilknytning til ditt departement. *Vær vennlig å liste opp nedenfor navnene på tiltakene/arrangementene og på ansvarlig organisatorisk enhet og oppgi hvilke typer deltakere og saker/tema det enkelte arrangement inkluderte. Vi ber også om navn på kontaktperson, slik at vi får mulighet til å skaffe oss ytterligere informasjon om konkrete arrangementer eller fora. Vennligst skriv tydelig!*

| Navn og ansvarlig enhet: | Typer deltakere og evt. tema: | Kontaktperson, evt. e-postadresse: |
|--------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| | | |
| | | |
| | | |

9. Helt til sist lurter vi på om det fantes konkrete tilfeller i ditt departement tidligere på 1990-tallet som du – fordi de er illustrerende eksempler på de nye medvirkningsformene – mener vi bør kjenne til. Hvis så er tilfelle, ber vi deg vennligst føre opp nedenfor noen eksempler. Bruk gjerne baksiden av skjemaet om nødvendig.

Eksempler på nye former for medvirkning i perioden 1990-1997:

Takk for hjelpen!

Vedlegg 3

Liste over departementene

Departement

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)
Barne- og familiedepartementet (BFD)
Finansdepartementet (FIN)
Fiskeridepartementet (FID)
Forsvarsdepartementet (FD)
Justis- og politidepartementet (JPD)
Tidl. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF)
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
Tidl. Kulturdepartementet (KD)
Landbruksdepartementet (LD)
Miljøverndepartementet (MD)
Samferdseldepartementet (SD)
Olje- og energidepartementet (OED)
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)
Tidl. Sosial- og helsedepartementet (SHD)
Utenriksdepartementet (UD)

Vedlegg 4

Antall medvirkningstiltak etter departement i stortingsperioden 1997-2001. Absolutte tall

| Departementer | Befolkningsundersøkelser | | | | | | Møter og konferanser | | | | | | Utvalg, råd, kommisjon | | | | | | El.-kommunikasjon | | | |
|---------------|--------------------------|---------------|-------------------|--------------|----------------|-------|----------------------|----------------------|--------------------|---------------------|-------------|-------|------------------------|----------------------|--------------------|----------------------|-------|--------------|-------------------|-------------|-------|--|
| | Befolkningsunders. | Brukerunders. | Folke-/lekmanusp. | Bruker-panel | Folke-høringer | Andre | Samråd | Kontakt- og dialogk. | Lekmannskonferans. | Konsensuskonferans. | Folke-møter | Andre | Brukerutv. råd, styrer | Utvalg m. borgerrep. | Utvalg for bef.gr. | Utvalg for friv.org. | Andre | Forlagskasse | El. høring | Dir. dialog | Andre | |
| AAD | | 3 | 1 | 1 | | | 3 | 3 | * | | | | | | | | | | | | | |
| BFD | 2 | 3 | | | 1 | | 4 | 10 | 5 | | | | | 1 | | 1 | | | | | * | |
| FIN | * | * | | | | | 4 | * | | | | | | | | | | * | | * | | |
| FID | | 1 | | | | | 4 | | | | | | | | | | | | | | | |
| FD | | 1 | | | | | | | | 10 | | | | | | | | | | | | |
| JD | 1 | 1 | | | | | 1 | 85 | | 5 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | | * | | | | |
| KUF | | 5 | | | | | | 6 | | | | | | | 2 | 3 | | | | | | |
| KRD | 4 | 4 | | | | | 13 | 6 | | | 6 | | | | 1 | | | * | * | * | | |
| KD | | | | | | | 7 ¹⁶ | | | | * | | | | | | | * | * | | | |

¹⁶ Kulturdepartementet har oppgitt å ha gjennomført 5-10 *samråd*. Vi har valgt å avrunde dette til syv.
NIBR-notat 2002:113

| Departementer | Befolkningsundersøkelser | | | | | | Møter og konferanser | | | | | | Utvalg, råd, kommisjon | | | | | | El.-kommunikasjon | | | |
|---------------|--------------------------|---------------|-------------------|--------------|----------------|-------|----------------------|----------------------|--------------------|---------------------|-------------|-------|------------------------|----------------------|--------------------|----------------------|-------|---------------|-------------------|-------------|-------|--|
| | Befolkningsunders. | Brakerunders. | Folke-/lekmanusp. | Braker-panel | Folke-høringer | Andre | Samråd | Kontakt- og dialogk. | Lekmannskonferans. | Konsensuskonferans. | Folke-møter | Andre | Brakerutv. råd, styrer | Utvalg m. borgerrep. | Utvalg for bef.gr. | Utvalg for friv.org. | Andre | Forslagskasse | El. høring | Dir. dialog | Andre | |
| LD | | | | | * | * | * | 2 | | | | | 2 | | | | | * | * | * | | |
| MD | 1 | 10 | | | | | * | * | | * | | | | | | * | | | | | | |
| OED | | 3 | | | | | 8 | | | * | | | | | | | | | | | * | |
| SHD | 3 | 54 | 1 | 5 | | | 23 | 18 | 1 | 6 | * | | 52 | 3 | 3 | 12 | | * | * | * | | |
| UD | | | | | | | | 60 | | | | | | | | 6 | | | | | | |
| SUM TILTAK | 11 | 85 | 2 | 6 | 1 | | 67 | 190 | 6 | 11 | 10 | 8 | 56 | 6 | 6 | 23 | 3 | * | * | * | | |

* Viser til tilfeller hvor departementene har oppgitt at de har iverksatt tiltak, men ikke hvor mange. Når det gjelder *elektronisk medvirkning* har vi valgt å ikke presentere noe tall fordi disse er svært usikre.