

## KAPITTEL 5

# Deltakelse og medvirkning i norske offentlige diskurser. Mot et deltakelsestyranni?

*Gudmund Ågotnes*

Førsteamanuensis, Institutt for velferd og deltaking, Høgskulen på Vestlandet

*Kristina Bakke Åkerblom*

ph.d.-stipendiat, Institutt for velferd og deltaking, Høgskulen på Vestlandet

*Inger Helen Midtgård*

Høgskulelektor, Institutt for velferd og deltaking, Høgskulen på Vestlandet

*Marit Burkeland-Lie*

Fagkonsulent, Etat for barn og familie, Bergen kommune

*Therese Bruland*

Høgskolelektor, Institutt for helse og funksjon, Høgskulen på Vestlandet

**Abstract:** ‘Participation’ is increasingly emphasized in Norwegian public discourse. Here, ‘participation’ is presented as something that happens and should increase within, together with and beyond the traditional areas of the welfare state. In this chapter, we examine such official representations and understandings of ‘participation’. We examine the articulations and understandings of participation in a broad sense and outline implications for the design of services and for distribution of tasks. We present and discuss findings based on a review and subsequent discourse analysis of key white papers – ‘reports to the Storting (Norwegian Parliament)’ – published in the period 2006 to 2020.

Sitering: Ågotnes, G., Åkerblom, K. B., Midtgård, I. H., Burkeland-Lie, M. & Bruland, T. (2022). Deltakelse og medvirkning i norske offentlige diskurser. Mot et deltakelsestyranni?. I G. Ågotnes & A. K. Larsen (Red.), *Kollektiv mobilisering: Samfunnsarbeid i teori og praksis* (Kap. 5, s. 113–140). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.168.ch5>  
Lisens: CC-BY 4.0

In the chapter we demonstrate how the reports to the Storting present participation as broad and porous phenomena with numerous and interconnected positive attributes: citizen participation will increase innovative capacity and efficiency, be health-promoting for individuals and groups, be cost-effective for society, and lead to social justice. As such, participation is presented as exclusively positive and thus appears unapproachable. Participation is good for the people, good for the (local) community, and good for the government. However, we do not participate enough, according to the reports: everyone can participate more, no matter what prerequisites you have and no matter how frail you are. Critical discussions about practical implications of increased participation as well as relations of power are largely missing, we argue, related for instance to varying conditions and opportunities for vulnerable groups.

**Keywords:** participation, co-creation, discourse analysis, welfare state, Norwegian policy analysis

## Innledning

Deltakelse og medvirkning får stadig mer oppmerksomhet i det norske offentlige ordskiftet. Deltakelsen skal økes, innen, sammen med og på utsiden av velferdsstatens virkeområder, for eksempel innen helsefeltet, på skoler, i forskning, i politiske prosesser og innen utviklingsprosjekter. Gjennom blant annet folkehelseloven, pasient- og brukerrettighetsloven, plan- og bygningsloven, barnevernsloven og kommuneloven er medvirkning også lovfestet. Norske kommuner må tilrettelegge for innbyggernes medvirkning i ulike prosesser knyttet til ulike sfærer og felt, både på individ- og systemnivå (Burkeland-Lie & Næss, 2021, s. 14). Samtidig vet vi lite om betydningen eller effekten av økt deltakelse slik det legges opp til (Steen, et al., 2018; Voorberg et al., 2015), særlig for utsatte grupper (Clever, 2001, s. 36; Langøien et al., 2021, s. 21).

Medvirkning og deltakelse er, som vist til tidligere, vesentlig for ulike former av grasrotmobilisering og sosiale bevegelser (se kapittel 1–3). Deltakelse er på mange måter en forutsetning for kollektiv mobilisering som forstått i denne boken. Men hva skjer når deltakelse og medvirkning foregår med eller tilrettelegges av offentlige aktører? I dette kapittelet vil vi tilnærme oss dette temaet gjennom følgende forskningsspørsmål: Hva menes med deltakelse og medvirkning, og hvordan blir begrepene artikulert i en offentlig eller «offisiell» kontekst? Videre ønsker vi å problematisere hvem som er tenkt å skulle delta, hvordan medvirkning skal

foregå, hva deltakelsen er ment å føre til og for hvem. Fremstillinger og forståelser om deltakelse og medvirkning vil analyseres gjennom norske stortingsmeldinger. Vi undersøker altså den offentlige representasjonen av *deltakelse* og *medvirkning*. Gjennom en undersøkelse av artikuleringer og forståelser rundt deltakelse ønsker vi også å skissere mulige implikasjoner for gjennomføring av deltakelsesprosesser i praksis.

Undersøkelsene bygger på tidligere studier som har sett på mer konkrete aspekter ved deltakelse og medvirkning opp mot enkelte deler av velferdssektoren. Gjennom disse studiene har vi fått innblikk i forståelser av *brukermedvirkning* og *samskaping* (Ågotnes & Midtgård, 2022; Åkerblom, 2021), hvordan deltakelse forstås relatert til en aldrende befolkning (Bruland, 2021), kompleksiteten i den praktiske gjennomføringen av medvirkningsprosesser (Burkeland-Lie & Næss, 2021), og offentlige representasjoner av forholdet mellom frivillige innsatser og ubetalt arbeid (Ågotnes et al., 2021). I dette kapittelet ønsker vi å videreføre perspektiver fra disse og andre studier (se også Christensen & Fluge, 2016; Jenhaug, 2017), og samtidig løfte blikket mot de overordnede og grunnleggende forståelsene og representasjonene av deltakelse.

## Deltakelse og medvirkning i en norsk velferdspolitisk kontekst

Presentasjoner og forståelser av deltakelse relaterer seg til velferdsstaten, og bør ses i lys av dens utforming, utvikling og utfordringer. Forstått som en undervariant av den nordiske velferdsmodellen (Pedersen & Kuhnle, 2017) er den norske velferdsstaten kjennetegnet av betydelig offentlig innsats (Christensen & Wærness, 2018); ikke bare når det gjelder økonomisk generøsitet, men også for selve utøvelsen av tjenester. Dagens velferdssystem beskrives likevel som å være under press (Sabato et al., 2017). I regjeringens nyeste perspektivmelding blir behov for endringer i velferdssektoren knyttet til at etterspørsel av tjenester øker raskere enn veksten i økonomien (Meld. St. 14 (2020–2021)). Kort oppsummert synes endrede betingelser, ytre eller indre, å forandre forutsetningene for velferdsstatens utforming.

I Norge har likevel det som kan beskrives som en «tilbaketrekning av staten» enda ikke fått de samme konsekvensene som i mange andre land.

Rollen til det offentlige, som overvåker, tilrettelegger og tjenesteutøver, er fremdeles fremtredende, både når vi ser Norge isolert sett i et historisk perspektiv og når vi ser på nåtidens tjenesteutforming i et komparativt perspektiv (Willumsen et al., 2020). Endringer innen den overordnede velferdsmodellen, knyttet primært til det som blir omtalt som «velferds-miks» (fordelingen av ansvar mellom offentlig, kommersiell og ideell sektor), har altså ikke vært like betydelige i Norge sammenlignet med mange andre land, også de andre skandinaviske landene (Enjolras et al., 2021).

Likevel dannes det et bilde av at *business as usual* ikke kan fortsette. Grunnet demografiske endringer spesielt knyttet til den såkalte eldrebølgen og en nedgang i forventede oljeinntekter, blir den norske velferdsmodellen portrettert som lite bærekraftig i fremtiden. Oppgaven fra politisk hold, artikulert for eksempel i stortingsmeldinger, blir dermed å finne løsninger på denne situasjonen, alternative former for «velferds-miks» eller alternative velferdsmodeller. Noe må gjøres annerledes, bedre, mer effektivt og mer innovativt. Noen virkemidler for denne endringen er kjent: mer teknologi i omsorg (Meld. St. 29 (2012–2013)), innovasjon i offentlig sektor (Meld. St. 30 (2019–2020)) og mer frivillig innsats (Meld. St. 10 (2018–2019); St.meld. nr. 39 (2006–2007); se også Lorentzen & Tingvold, 2018; Ågotnes et al., 2021). Dagens velferds- og samfunnsutfordringer danner også utgangspunkt for oppkomsten og relevansen til ulike fagområder og tilnæringsmåter. Sosial innovasjon, sosialt entreprenørskap, kunnskapsmobilisering, samproduksjon og samskaping er alle eksempler på tilnæringer hvor nye arbeidsmåter og samarbeidskonstellasjoner skal imøtegå nevnte utviklingstrekk (se også kapittel 3). I norsk sammenheng er spesielt samskaping dominerende (Christensen & Fluge, 2016; Jenhaug, 2017; Willumsen et al., 2020), også innen offentlige representasjoner relatert til velferdsektorenes utfordringer (Askheim, 2016; Askheim et al., 2016; Breimo & Røiseland, 2021). Gjennom samskapingsprosesser skal det offentlige inngå i et utstrakt samarbeid med andre aktører – ideelle og kommersielle – i en felles innsats for å finne nye, mer effektive og mer innovative løsninger (Askheim, 2016, 2020).

Innen og mellom disse varierte forbedringsområdene mener vi å finne en fellesnevner som vil bli diskutert i dette kapittelet: at endringer som kan eller bør iverksettes fordrer mer samarbeid, koordinering, partnerskap

og involvering av ulike interessenter, sektorer og sfærer enn tidligere. Endringer skal altså settes i gang *sammen*. Som vi skal se blir slike felles innsatser relatert til velferdsfeltet ofte omtalt som *deltakelse*, særlig når det er snakk om involvering av eller samarbeid med en sivil sektor eller privatpersoner utenfor vanlige styrende organ. Altså: når *andre* enn de vanlige blir involvert, eller andre enn en offentlig autoritet, skjer det gjennom *deltakelse*, gjerne sammen med en offentlig autoritet. Deltakelse representerer dermed et alternativ eller supplement til hierarkiske eller ovenfra-og-ned-tilnærminger.

## Deltakelse og medvirkning: Analytiske perspektiver

Før vi analyserer artikuleringer og forståelser av deltakelse innen offentlige dokumenter vil vi dvele ved forståelser av deltakelse innen et utvalg faglitteratur. Mens andre sporer kontemporær forståelse av deltaking til borgerlige frigjøringsbevegelser på 17- og 1800-tallet (Henkel & Stirrat, 2001, s. 173), tar vi her utgangspunkt i samfunnsarbeid. Her blir *deltakelse* forstått både som et verktøy og som et ideal; både som noe som utøves og som selve beveggrunnen for utøvelsen (se f.eks. Larsen et al., 2014; Ledwith, 2011; Ledwith & Springett, 2010; Popple, 2015), og kan med dette være både et mål og et middel (Hugman & Bartolomei, 2014). Deltakelse henger videre sammen med idealer om medborgerskap, demokrati og rettferdighet, og fungerer som en grunnleggende forutsetning for virke (for samfunnsarbeideren) og væren (for innbyggeren) (Ledwith, 2011; Ledwith & Springett, 2010). *Medvirkning* forstås som former for deltakelse hvor interessenter eller deltakere har en omfattende og gjennomgående innflytelse over en prosess, et arbeid, et prosjekt eller et tiltak. Medvirkning kan altså forstås som en *form* for deltakelse, eller som vellykkede deltakelsesprosesser.

Medvirkning blir forstått som en slags idealversjon av et mer grunnleggende ideal: deltakelse. Motsatsen til en slik idealversjon blir omtalt som symbolske, tilslørte eller tokenistiske former for deltakelse. Arnsteins (1969) velbrukte «deltakelsesstige» anvendes ofte for å skille mellom ulike former eller faser for deltakelse. Innen

dette klassifikasjonssystemet skilles det mellom flere, graderte typer av deltakelse, fra ikke-deltakelse via tokenisme til medvirkning og, endelig, borgerkontroll. Deltakelse graderes her altså i normativt ladete kategorier, fra det mindre til det mer hensiktsmessige, i tråd med andre lignende klassifikasjonssystemer (Cornwall, 2008, s. 274). Mindre hensiktsmessige former for deltakelse er preget av kurative eller terapeutiske formål og en paternalistisk ovenfra-ned-tilnærming. Deltakelsesformer som bærer mer preg av medvirkning har derimot en mer egalitær struktur, innebærer innvirkning i ulike faser og fremstår som reelle partnerskap (se også kapittel 8). Medvirkning, hvis vi følger Arnstein, har altså mer enn en symbolsk verdi; her er deltakelsen reell og har en betydning for livssituasjonen til de involverte.

Vi bør likevel vokte oss for å romantisere deltakelse, slik blant andre Cornwall (2008) viser til, særlig med tanke på den omfattende og kanskje uavklarte bruken av begrepet i politisk, faglig og populær sammenheng. For det første oppstår ikke nødvendigvis deltakelse i rene idealtyper som skissert over; innen ett og samme prosjekt kan flere eller alle de nevnte typene av deltakelse forekomme (Cornwall, 2008, s. 274). For det andre er deltakelse en vid og kanskje flertydig størrelse. Deltakelse kan, for å spissformulere, passe til alt. Denne variasjoner innebærer videre at deltakelse kan brukes på mer instrumentelle måter – i forbindelse med måloppnåelse i ulike kontekster og for ulike formål (Cornwall, 2008, s. 269; Mosse, 2001, s. 32). Når deltakelse for eksempel blir anvendt i form av rådgivning eller bidrag gjennom brukerutvalg, kan begrepet ha som funksjon å legitimere arbeidet til initiativtaker heller enn å påvirke det – å fungere som dekorasjon heller enn å gi innflytelse (se også Åkerblom, 2021, s. 56). For det tredje er former for deltakelse tenkt som reell, inngående eller omfattende, som medvirkning, svært krevende å gjennomføre i praksis (Burkeland-Lie & Næss, 2021, s. 7; Cornwall, 2008, s. 276). Gjennomføring av deltakelsesprosesser er ofte mer komplekst enn hva som er presentert av initiativtakerne og hva som forventes av deltakerne, samtidig som resultatene slike prosesser genererer ikke nødvendigvis står i forhold til forventningene.

Med økt oppmerksomhet har deltakelse også blitt portrettert som «det nye tyranniet»: en igangsatt og styrt prosess som er allestedsnærværende

og som dermed kan ta form som befaling «ovenfra» (Cooke & Kothari, 2001, s. 5). Dette tyranniet er problematisk på flere måter, slik Henkel og Stirrat (2001, s. 171–172) viser til, og har medført kritikk som kan oppsummeres i en konservativ og en progressiv variant. I førstnevnte argumenteres det for at deltakelse, slik det fremstår innen det nye tyranniet, i seg selv er uhensiktsmessig, og at lokalkunnskap ikke nødvendigvis er å foretrekke sammenlignet med ekspertvelde. I sistnevnte dreier argumentasjonen seg ikke så mye om intensjonene i deltakelsestyranniet, men mot selve gjennomføringen av det. Her vises det til at gjennomføringen av deltakelsesprosesser ofte er naive, ved for eksempel ikke å ta høyde for lokale forhold, som igjen fører til en reproduksjon av eksisterende og uhensiktsmessige maktforhold heller enn en nedbryting av dem (Breimo & Røiseland, 2021, s. 39; Henkel & Stirrat, 2001, s. 171–172). Denne såkalt progressive kritikken kan videre deles inn i to komponenter, hvor den ene fokuserer på metodiske utfordringer og svakheter når det gjelder gjennomføring i praksis, og den andre på teoretiske, analytiske og konseptuelle begrensinger (Cooke & Kothari, 2001, s. 5; se også Brandsen et al., 2018; Meijer & Thaens, 2021).

I det følgende ønsker vi å undersøke hvorvidt disse kritiske inngangene til deltakelsestyranniet er relevante for presentasjoner og forståelser av deltakelse i norske offentlige dokumenter. Videre ønsker vi å undersøke hvorvidt og eventuelt hvordan deltakelse og medvirkning representerer en diskurs – forstått som en sammenhengende forestilling om et fenomen artikulert som en særegen fortelling om den – knyttet til forestillinger om hvordan ulike aktører skal samhandle, samarbeide og øke innsatser for å løse velferdsutfordringer på ulike plan.

## Metode og analyse

Fem stortingsmeldinger utgjør datagrunnlaget for analysen. Alle inkluderte offentlige dokumenter er stortingsmeldinger utgitt av ulike departement fra en relativt begrenset tidsperiode (2006–2020), og utgjør et samlet datamateriale på 846 sider. Et interessant kjennetegn ved utvalget, som nok er et generelt kjennetegn ved norske stortingsmeldinger, er hvordan de er sammenhengende og henviser til hverandre

**Tabell 5.1** Oversikt over inkluderte stortingsmeldinger

Meldingsnummer	Navn	År	Departement	Regjering	Antall sider	Antall benevnelser for «delta»
<b>St.meld. nr. 39</b>	Frivillighet for alle	2006-2007	Kultur- og kirke- departementet	Stoltenberg II	291	413
<b>St.meld. nr. 47</b>	Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid	2008-2009	Helse- og omsorgs- departementet	Stoltenberg II	150	31
<b>Meld. St. 10</b>	Frivilligheita – sterk, sjølvstendig og mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken	2018-2019	Kultur- departementet	Solberg	96	135
<b>Meld. St. 19</b>	Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn	2018-2019	Helse- og omsorgs- departementet	Solberg	204	155
<b>Meld. St. 30</b>	En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse	2019-2020	Kommunal- og moderniserings- departementet	Solberg	105	68

på tvers av områder og departementer. Slike sammenhenger og videreføringer gjelder både mellom de inkluderte stortingsmeldingene og andre ikke-inkluderte. *Folkehelsemeldinga* (Meld. St. 19 (2018–2019)) bygger for eksempel på en tidligere folkehelsemelding (Meld. St. 19 (2014–2015)) og *Leve hele livet* (Meld. St. 15 (2017–2018)). Videre representerer de inkluderte stortingsmeldingene ulike politiske plattformer og regjeringskonstellasjoner. Som vi vil vise til senere, synes likhetene mellom disse plattformene å være mer fremtredende enn forskjellene. De inkluderte frivillighetsmeldingene, en fra en rød-grønn og en fra en borgerlig regjering, kan for eksempel leses mer som å være sammenhengende enn å være basert på vesentlig forskjellig politisk ideologi. Følgelig vil ikke meldingenes respektive politiske tilhørighet være en sentral del av den påfølgende analysen, noe som riktignok kan innebære at enkelte relevante aspekter ikke blir synliggjort, og dermed utgjør en mulig svakhet ved analysen. En styrke ved utvalget henger sammen med denne mulige svakheten, ved at det potensielt kan belyse en overordnet tematikk fra ulike felt, grener og politisk/administrative områder, representert av to



frivillighetsmeldinger (kulturfeltet), samhandlingsreformen og folkehelsemeldingen (helsefeltet, fra to forskjellige perspektiver) og innovasjonsmeldingen (offentlig sektor). Utvalget representerer dermed, mener vi, et grunnlag for å undersøke fellesnevnerne og forskjeller i beskrivelser og forståelser av medvirkning og deltakelse.

Utvalget av stortingsmeldingene ble gjort innledningsvis i diskusjon med alle medforfatterne. Her ble aktuelle offentlige dokumenter for inklusjon gjennomgått, hvor målet var å finne en balanse mellom faglig og tematisk bredde og gjensidig relevans. Basert på disse vurderingene ble syv stortingsmeldinger inkludert. Disse ble så gjenstand for en overfladisk gjennomlesning av førsteforfatter for å sikre sammenfall med ovennevnte vurderinger. Grunnet høy grad av overlapp ble to stortingsmeldinger ekskludert fra utvalget, helsenæringsmeldingen (Meld. St. 18 (2018–2019)) og en tidligere folkehelsemelding (Meld. St. 19 (2014–2015)).

De gjenværende fem stortingsmeldingene (se tabell 5.1) ble så fordelt mellom forfatterne for en mer grundig gjennomlesning og innledende analyse. Etter denne ble tre overordnede kategorier for videre koding og kategorisering identifisert: «nivå av deltakelse», «sfære/felt for deltakelse» og «argumentasjoner for deltakelse». Tekstutdrag eller mer generelle tematiseringer hvor *deltakelse* og/eller *medvirkning* ble nevnt eksplisitt, som begrep, som metode eller som overordnet fenomen, ble deretter skrevet inn i et dokument strukturert etter disse kategoriene, og delt mellom forfatterne. I neste steg byttet forfatterne ansvar over dokumentene, for en ny gjennomlesning med nye blikk og kritisk vurdering av foreløpig analyse. Avslutningsvis ble meldingene gjennomgått ved bruk av søkeord som inkluderte ulike varianter av «delta» (deltakelse, deltakere, deltaking osv.), hvor treff ble sett opp mot tidligere gjennomgang. Underveis i denne prosessen diskuterte forfatterne kontinuerlig analytisk fremgangsmåte og forståelser av sentrale funn.

I analysen har vi anvendt kritisk diskursanalyse hvor det overordnede målet kan beskrives som å analysere underliggende intensjoner, ideologier og meningsinnhold (Bacchi, 2009; Brottveit, 2018; Neumann, 2001). Kritisk diskursanalyse undersøker *representasjoner* av et fenomen eller en størrelse, forstått som å inneholde fortolkninger og forforståelser

heller enn objektive sannheter. Vi søker dermed å undersøke representasjoner av deltakelse, innen en offentlig kontekst, knyttet til dens form, virke, funksjon og bestanddeler. Videre ønsker vi gjennom denne tilnærmingen å undersøke hvorvidt og eventuelt hvordan representasjoner av begrepet deltakelse utgjør en form for hegemonisk posisjon; en dominerende og uimotsagt fremstilling.

I tråd med dette utgangspunktet forstår vi stortingsmeldinger som både å *inneholde* og å *produsere* diskurser om den sosiale verden (Christensen & Fluge, 2016; Jacobsen, 2015; Ågotnes et al., 2021). En analyse av stortingsmeldinger kan dermed fange en virkelighetsforståelse som hviler på noen verdimeslige, politiske og ideologiske forforståelser, samt mål om å påvirke en virkelighetsforståelse – det vil si stortingsmeldinger som et politisk prosjekt. Nettopp den politiske kraften i norske stortingsmeldinger har innen forskningslitteraturen blitt påpekt som betydelig (Christensen & Fluge, 2016; Jacobsen, 2015), både med tanke på å sette den politiske dagsordenen og som viktig premissleverandør for tjenesteutforming og -ytelse.

## Deltakelsens artikulasjon og argumentasjon

Analysen er todelt. Først vil vi gjennomgå hvordan deltakelse blir presentert ved å fokusere på hvilke områder og arenaer deltakelse er tiltenkt å forekomme innen. I den andre delen behandler vi hvordan argumenter for deltakelse blir presentert. Vi gjennomgår med andre ord spørsmål knyttet til *hvordan* og *hvorfor* deltakelse skal forekomme.

### Deltakelse og medvirkning. Hvordan?

Deltakelse og medvirkning beskrives, artikuleres og operasjonaliseres på ulike måter i de inkluderte stortingsmeldingene. Det vises altså til deltakelse og medvirkning innen ulike felt og på ulike nivå. For å kunne sammenfatte og påpeke fellesnevnerne og forskjeller kan tre overordnede kategorier av arenaer konstrueres: (1) deltakelse i sosiale og samfunnmessige arenaer, (2) deltakelse innen og mellom sektorspesifikke arenaer, særlig arbeidsliv og frivillighet, og (3) deltakelse innen mer konkrete og

avgrensede arenaer. Disse kategoriene er ikke dekkende for alle benevnelser og beskrivelser av deltakelse og er også delvis overlappende, men dekker likevel en essens på tvers av de inkluderte meldingene.

### *Deltakelse i sosiale og samfunnsmessige arenaer*

I stortingsmeldingene presenteres deltakelse som et overgripende fenomen knyttet til samfunnslivet generelt. Deltakelse forekommer i samfunnet, og utøveren av deltakelse, eller deltakeren, deltar i rollen som medborger (Meld. St. 19 (2018–2019), s. 9–10; Meld. St. 10 (2018–2019), s. 18; St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 51). På et nivå blir deltakelse med dette en allestedsværende størrelse som medborgeren inngår i uavhengig av ønsker og intensjoner, og hvor «samfunnet» forstås som en arena.

Noe mer konkret vises det også til deltakelse i lokalmiljø og -samfunn, for eksempel i den første frivillighetsmeldingen (St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 11). Her fremstår deltakelse som relatert til et geografisk avgrenset område, for eksempel en bygd eller et nabolag, med noen sammenbindende egenskaper som gjør deltakelse ønskelig. Relatert til slike sammenbindende egenskaper fremstilles også ulike former for sosiale nettverk som arenaer for deltakelse (Meld. St. 19 (2018–2019), s. 10; St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 12). Det vises her til sammenbindinger eller -koblinger som ikke nødvendigvis er betinget av geografisk tilhørighet, men hvor former for fellesskap likevel danner utgangspunktet for deltakelsen.

På et overordnet plan forstås altså deltakelse som et overgripende fenomen, som en relasjonell størrelse mellom mennesker, og samtidig knyttet til samfunnslivet. Samfunnet blir på sin side forstått både som en avgrenset størrelse (lokalsamfunnet), som storsamfunnet (Norge) og som relasjonelt (nettverk). Deltakelse presenteres her, som vi vil komme tilbake til, som en verdi i seg selv.

### *Deltakelse innen sektorspesifikke arenaer*

For det andre vises det til deltakelsesformer mer spesifikt knyttet til konkrete sektorer, særlig innen arbeidslivet og frivillig sektor, delvis også i skjæringspunktene dem imellom. Deltakelse blir i flere meldinger altså beskrevet som medlemskap og innsats innen frivillig arbeid (St.meld. nr.

39 (2006–2007), s. 12), og som innsatser som foregår mellom frivillig sektor og offentlig eller privat sektor (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 83). Her vises det til at deltakelse innen frivillighet har lang tradisjon i Norge, at det blir stadig viktigere i tiden som kommer, og at slike former for deltakelse medfører diverse, sammenhengende gevinster.

Også arbeidslivet blir fremhevet som en arena for deltakelse, hvor deltakelse blir forstått som innsatsen arbeidstakeren utøver innen lønnet arbeid (Meld. St. 19 (2018–2019), s. 155). Også her blir deltakelse beskrevet som handlinger og innsats i skjæringspunktene mellom sektorer, for eksempel mellom offentlig sektor og næringslivet, som vist til i innovasjonsmeldingen (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 88). Et vesentlig poeng i presentasjonen av deltakelse som arbeid, er en vektlegging av behovet for *mer* innsats, altså flere i arbeid, i lengre tid. På den andre siden blir deltakelse innen arbeidslivet også presentert som økt deltakelse av *ansatte*, som bør ha mer innflytelse ved arbeidsplassen (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 55), og av «brukere» som i økende grad skal kunne påvirke (det offentlige) arbeidslivet uten selv å inngå i lønnet arbeid (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 83).

Deltakelse presenteres altså som betalt eller ubetalt arbeid eller innsats, og dermed, som vi skal komme tilbake til, som å produsere verdi.

### ***Deltakelse innen konkrete og avgrensede arenaer***

For det tredje blir deltakelse presentert som å foregå på mer konkrete arenaer og dermed ta mer konkrete former. Kort oppsummert skjer deltakelse innen politikkkutforming, for eksempel i utarbeidelse av stortingsmeldinger (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 19), innen forskning (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 111), innen (helse)tjenesteutforming (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 55; St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 51), og gjennom formaliserte pasient- og brukerråd (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 14).

Deltakelse presenteres her som mer konkrete former for innsatser, særlig relatert til spesifikke helse- og velferdsområder. I disse formene for deltakelse blir begreper som medvirkning og samskaping hyppigere nevnt, som en erstatning for det mer overordnede deltakelsesbegrepet. Innen disse relaterte, men også forskjellige arenaene, tar deltakelse ulike form og fyller ulike funksjoner.

## Deltakelse og medvirkning: Hvorfor?

Inndelingen over viser til en variasjon og kompleksitet i presentasjoner av deltakelse og dens former, sfærer og nivå. Den henviser også til ulike oppfatninger om hvorfor deltakelse er viktig. Deltakelse blir ikke bare beskrevet som fenomen, men også som noe betydningsfullt. Deltakelse er noe som *bør* forekomme: økt deltakelse medfører en form for gevinst. Igjen kan det være hensiktsmessig å dele inn i tre nivåer, som delvis sammenfaller med inndelingen over: medvirkning og deltakelse som å skape merverdi på individ-, gruppe- og samfunnsnivå. Igjen er kategoriene forenklinger og vil overlappe.

### *Medvirkning og deltakelse på individnivå*

I stortingsmeldingene vises det til ulike former for betydning av deltakelse for individet. På et grunnleggende plan handler hensikten med deltakelse om medborgerskapsrollen. Deltakelse fører til medborgerskap, basert på en forforståelse, slik vi leser det, om at medborgeren opplever en form for positiv integrasjon og tilknytning til samfunnet. Medborgerskapsrollen er også knyttet til ansvar for eget liv, og inkluderer med det et sett rettigheter og plikter (St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 60), som altså vil bli bedre utnyttet gjennom deltakelse. I samhandlingsreformen vises det for eksempel til at rett til medbestemmelse og medvirkning – i dette tilfellet relatert til å innvirkning på tjenestetilbud – utgjør en vesentlig del av ivaretagelsen av pasientens integritet i helse- og omsorgstjenestene (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 51).

Borgeren eller enkeltdeltakeren har altså noen pragmatiske grunner for å delta. Disse går, slik det blir presentert, også ut over utnyttelse av borgerrettigheter. Deltakelse bidrar for eksempel til å sikre bedre arbeidslivsintegrering (Meld. St. 10 (2018–2019), s. 36; se også Meld. St. 19 (2018–2019), s. 155), både i form av inngang til arbeidsmarkedet og trivsel eller tilpasning innen arbeidsmarkedet. Arbeidslivsintegrering har samtidig en helseeffekt for individet (St. Meld. nr. 47 (2008–2009), s. 140), blant annet ved bedre ivaretagelse av egen helse, som igjen motvirker ensomhet (se også Meld. St. 19 (2018–2019), s. 9–10):

Brei deltaking er viktig også i eit folkehelseperspektiv og kan bidra til livskvaliteten til den enkelte. Dette gjeld særleg menneske som står utanfor arbeidsmarknaden, som eldre, sjukemelde og arbeidsledige. Fråvære av møteplassar og sosiale band skaper grobotn for ei rad fysiske og psykiske utfordringar. (Meld. St. 10 (2018–2019), s. 31)

Her vises det til at deltakelse ikke bare er nyttig for enkeltdeltakeren, men også meningsskapende (se også St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 19). Mening, trivsel og tilhørighet knyttes også til individuell frihet (Meld. St. 10 (2018–2019), s. 7), hvor borgeren ikke bare ses i lys av sine forbindelser til samfunnet, men også som autonom aktør. Deltakelse for individet er med andre ord nyttig, meningsskapende og tuftet på et verdigrunnlag ansett som moralsk godt.

### *Medvirkning og deltakelse på gruppenivå*

Betydningen av deltakelse for individet er altså mange, sammenhengende og forsterkende. Individets deltakelse får også betydning for sosiale forhold, for eksempel gjennom utvidelse av sosiale nettverk og bånd, som vist til i folkehelsemeldingen:

Regjeringa legg opp til aktivitet, deltaking og sosialt fellesskap for eldre menneske der målet er å ta vare på forholdet til familie, venner og sosialt nettverk og skape gode opplevingar og møte på tvers av generasjonane. (Meld. St. 19 (2018–2019), s. 10)

Betydningen, effekten eller nytten av deltakelse for sosiale fellesskap kan altså leses som en forlengelse av dens betydning for individet. Det vises blant annet til at deltakelse er viktig for å sikre sivilt engasjement og innsats generelt, og dermed øke den samlede sosiale kapitalen i samfunnet (se kapittel 1), særlig knyttet til frivillig organisasjonsliv (St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 11–12). Behovet for deltakelse innen frivilligheten knyttes til øvrige nivåer av positive effekter av deltakelse, og representerer dermed et flerfoldig utbytte på ulike plan:

Deltakelse i frivillig organisasjonsliv gir mening og fellesskap, læring og demokratisk kompetanse. Slik bidrar frivillige organisasjoner til gode oppvekstvilkår, fellesskap og livskvalitet. Gjennom lange og sterke tradisjoner har

organisasjonene og myndighetene utviklet og styrket dialogen knyttet til ulike samfunns mål og interesser. Frivillig sektor plasserer seg mellom offentlig og privat sektor og utgjør et viktig element i den norske samfunnsstrukturen. (St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 19)

Deltakelse gjennom frivillig innsats skaper noen verdier og er dermed et slags gode i seg selv. Det forventes at denne verdien blir særlig sentral i fremtiden, ved at frivillig deltakelse skal kunne erstatte eller supplere offentlig innsats (Meld. St. 10 (2018–2019), s. 18; St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 86, 196), ikke bare for eldre, men også for yngre grupper (Meld. St. 19 (2018–2019), s. 34).

Samtidig er deltakelse særlig sentralt for å sikre ivaretagelsen av utsatte grupper. Deltakelse fører til bedre integrering og bekjemper dermed sosial ulikhet (Meld. St. 10 (2018–2019), s. 7; St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 71):

Målet for regjeringens inkluderingspolitikk er at alle som bor i Norge skal delta i samfunnet og ha like muligheter for deltakelse på alle samfunnsarenaer. Regjeringen vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig og forhindre at det utvikler seg et klassesamt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn gjennomgående har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. (St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 58)

Inkludering og økt deltakelse blant unge fra lavinntektsfamilier blir også fremhevet, blant annet i folkehelsemeldingen (Meld. St. 19 (2018–2019), s. 34). Det vises videre til at deltakelse for disse og andre utsatte grupper fører til utvidete sosiale nettverk, som blir sett som å være ønskelig i seg selv, og kanskje særlig mellom generasjoner (Meld. St. 19 (2018–2019), s. 10).

### *Medvirkning og deltakelse på systemnivå, som demokrati- og samfunnsbyggende*

De inkluderte stortingsmeldingene viser også til hvordan deltakelse har ulike former for samfunns- og institusjonsbyggende funksjoner. Igjen er det et sentralt underliggende poeng at slike funksjoner er viktige, betydningsfulle og har et uforløst potensial: deltakelsen bør økes og/eller kan utnyttes bedre.

Overordnet vises det til at deltakelse i seg selv fører til et godt samfunn (St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 11). Deltakelse er altså et iboende kjennetegn ved det gode samfunnet, blant annet ved at det bygger fellesskap (St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 12), og kan bidra til mer helhetlige offentlige tjenester og bedre samhandling i og mellom disse (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 131). På denne måten presenteres deltakelse som en del av et nasjonalt prosjekt, synlig gjennom formuleringer fra flere stortingsmeldinger om at deltakelse er skoler i demokrati (Meld. St. 10 (2018–2019), s. 7; St.meld. nr. 39 (2006–2007), s. 60). Det vises til at deltakelse skaper demokrati og bidrar til å danne «demokratisk infrastruktur» (Meld. St. 10 (2018–2019), s. 15). Deltakelse har også en demokratiserende funksjon ved at det gir deltakerne kjennskap til politiske systemer og prosesser økt politisk påvirkningskraft (Meld. St. 10 (2018–2019), s. 15; Meld. St. 19 (2018–2019), s. 66). Ved å både bygge demokrati og å være demokratiserende i seg selv, fremstår dermed deltakelse ikke bare som et mål, men også som et middel (se også kapittel 7).

Deltakelsens funksjon blir blant annet i innovasjonsmeldingen presentert et sentralt supplement til andre demokratiske prosesser (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 84). I dette demokratibyggende prosjektet presenteres deltakelse som tillitsskapende mellom det offentlige og befolkningen, blant annet gjennom å skape åpenhet (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 79). Deltakelse og frivillige organisasjoner blir også ansett å kunne ha en viktig rolle i å få frem ulike behov, for eksempel innen prioritetsavklaringer (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 143).

Et annet gjennomgående og kanskje motstridende kjennetegn, er at deltakelse også har kostnadseffektive egenskaper ved å gi «sosiale ringvirkninger som også teller positivt i det økonomiske regnskapet» (St. meld. nr. 39 (2006–2007), s. 30). Deltakelse fører blant annet til bedre samarbeid mellom instanser, sfærer og sektorer (Meld. St. 19 (2018–2019), s. 148), som også vil bidra til nyskaping (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 83). Deltakelse og medvirkning fra medarbeidere i tjenestene fremheves videre som sentralt for å sikre gevinstrealisering av nyskaping (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 94), ved at medvirkning styrker deltakernes eierskap og dermed bidrar til mindre endringsmotstand. Deltakelse fører altså til brobygging og innovasjon. Dette aspektet er særlig synlig innen stortingsmeldinger om



helseproblematikker, hvor det vises til at brukermedvirkning i helse-tjenester fører til bedre ressursutnyttelse (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 81; St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 13), blant annet gjennom å ta i bruk kunnskap som bare pasienter og brukere besitter:

Selv om helsetjenesten har ansvaret for at det skjer en nødvendig koordinering og samhandling mellom tjenestene, kan brukermedvirkning også bidra til å fremme samhandling. Bakgrunnen for dette er at det finnes mye erfaringsbasert informasjon og kunnskap hos pasientene om behovet for tjenester og for helheten i tilbudet. (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 51)

Også her vises det til at deltakelse fra pasienter og brukere sikrer samhandling mellom tjenester og nivåer, og til at deltakelse sikrer innovasjon og nyskaping innen offentlige tjenester (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 55), og mellom offentlig sektor og andre sektorer (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 88):

Mange av samfunnsutfordringene offentlig sektor må bidra til å løse er komplekse og sammensatte og trenger løsninger på tvers av fag og sektorer. Det kan kreve meglings- og brobygging å finne felles mål og plattform, fremfor å dyrke egenart og motsetninger. Da behøves lagspillere som er åpne for å lære av andre, og som tar innover seg andre perspektiver og kunnskap. (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 58)

Avslutningsvis, og for å synliggjøre deltakelsens mange funksjoner, vises det til at deltakelse også er viktig for politikktutformingen, illustrert ved hvordan stortingsmeldingene har blitt formet gjennom utstrakt deltakelse og medvirkning fra ulike interessenter, som vist til i samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 19).

## Diskusjon: Deltakelsens mange ansikter

Som nevnt har deltakelse blitt beskrevet som «det nye tyranniet». Før vi diskuterer om det kan sies å medføre riktighet og hva som i så fall er «tyrannisk» ved det, ønsker vi å dvele ved hvorfor deltakelse i det hele tatt er viet så mye oppmerksomhet. Nye og mer komplekse samfunnsmessige utfordringer som velferdsstaten skal imøtekomme, danner grunnlaget

for forestillingen om at flere parter må samarbeide for å finne *felles* løsninger (Alford & Head, 2017; Torfing et al., 2019, se også kapittel 1 og 3). Ved å vektlegge samarbeid fremfor konkurranse er tanken at økt utveksling av kunnskap, ideer og ressurser skal støtte utviklingen av nye, bedre, mer effektive og mer innovative løsninger. Samlet kan denne ideen om nye former for samarbeid beskrives som en styringsform og -ideologi betegnet som *samstyring*. Innen samstyring skal ulike interessenter og aktører bidra sammen i policy-formulering, planlegging og prioritering for å imøtekomme velferdsfeltets kompleksitet (Pestoff et al., 2012; Røiseland & Vabo, 2012, s. 20). Tilsvarende beskrives en endring fra kommune 2.0 til kommune 3.0. Denne endringen innebærer å gå fra å betrakte kommunen som en servicevirksomhet med fokus på kundetilfredshet og effektivitet, til at kommunen skal være et lokalt fellesskap, som består av ansvarlige samfunnsborgere med egne ressurser de får anvende til det beste for sitt lokalsamfunn (Willumsen et al., 2020, s. 24, se også kapittel 3). En fellesnevner er at endringer skal skje gjennom *deltakelse*.

Vi leser her deltakelse og medvirkning, presentert i stortingsmeldingene, som en del av en overordnet styringsideologi. Det som særlig synes å knytte ulike og til dels motstridende beskrivelser av deltakelse sammen, og som samtidig er i tråd med en slik styringsideologi, er fremstillinger av deltakelsens *bærekraftige potensial*: økt deltakelse fører til mer bærekraftige tjenester og systemer. Samtidig presenteres også bærekraft på ulike måter og relateres både til kvalitet og produktivitet – i arbeidslivet, velferdssektoren, frivillig innsats, sammenhengen mellom tjenester og sektorer og enkelte befolkningssegmenter (f.eks. en aldrende befolkning eller barn som lever i fattigdom). Ut fra et bærekraftsargument blir deltakelse kanskje først og fremst produktiv – gjennom å tilføre en verdi, særlig knyttet til områder, tjenester eller populasjoner som av ulike grunner blir vurdert som spesielt sårbare (se også Bruland, 2021, s. 34; Willumsen et al., 2020, s. 23). Deltakelsens produktivitet fører igjen til andre gevinster, som lengre deltakelse i arbeidslivet og mer frivillig innsats. Som i en gjensidig forsterkende spiral presenteres disse effektene som å føre til andre positive virkninger: helsen forbedres, noe som fører til økt livskvalitet, som igjen fører til mindre isolasjon og ensomhet, og som atter igjen fører til bedre psykisk helse.

Deltakelse blir videre sett på som noe ubetinget positivt; et gode som individer, tjenester og samfunnet drar fordeler av (se også Ågotnes & Midtgård, 2022). Deltakelsens produktive egenskaper er med dette ikke bare kostnadseffektive, men knyttes også til tilsynelatende positive verdier som valgfrihet og muligheter for medborgeren. Eldre, for eksempel, kan delta mer i arbeidsliv og frivillig innsats, ikke fordi de nødvendigvis blir pålagt å gjøre det, men fordi de har flere muligheter til det (Bruland, 2021, s. 35–37). Mer overordnet blir deltakelse presentert som positivt for demokratiseringsprosesser og inkludering. Særlig utsatte eller sårbare grupper skal delta mer, noe som igjen fører til en jevnere (og med det bedre) fordeling av innflytelse og påvirkningskraft. Deltakelse er med andre ord demokratiserende og demokratibyggende.

Deltakelse og medvirkning fremstår med dette som å ha en dobbel egenskap ved både å være fundert i en effektivitetsretorikk (det fører til bedre resultat) og en *empowerment*-retorikk (som frigjørende), hvor *empowerment* fremstilles som moralsk hensiktsmessig (Clever, 2001, s. 37). Deltakelse skjer samtidig, på ulike nivåer og arenaer, og blir både flytende og allestedsværende, produktivt og moralsk godt. Samlet sett mener vi at deltakelse presenteres som en harmonimodell der de ulike delene forsterker hverandre, og dermed kanskje representerer et deltakelses-tyranni: en romantisert forestilling om deltakelsens natur, egenskaper og effekter, og som samtidig har en uangripelig form. I det følgende ønsker vi å diskutere denne harmonimodellen opp mot de to nevnte kritikkene, metodologisk og analytisk/konseptuell uklarhet.

## Metodologisk naivitet?

Som vi har sett blir ulike varianter og former av deltakelse presentert og delvis beskrevet i stortingsmeldingene. Likevel blir disse svært lite problematisert, spesielt når det gjelder hva ulike varianter og former kan innebære for selve gjennomføringen av deltakelsesprosesser. For eksempel blir deltakelse på henholdsvis individ- og systemnivå indirekte vist til som ulike størrelser, men ikke diskutert med tanke på hva implikasjonene av deltakelse i disse ulike formene vil bety, for deltakeren eller for tilretteleggeren, for tid, ressurser og innsats, eller for form og metode. Et

slående unntak er hvordan det i samhandlingsreformen gjøres et poeng ut av forskjeller mellom medvirkning på individ-, gruppe- og systemnivå, hvor deltakelse på individnivå defineres som å delta i egen sak, mens deltakelse på systemnivå forstås som deltakelse i tjenesteutvikling, og hvor nettopp samspillet mellom nivåene presenteres som sentralt (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 47).

En konsekvens av manglende operasjonalisering av nivåforskjeller er at deltakerne selv ikke vil forholde seg til deltakelse på ulike nivå, for eksempel relatert til hvilke former og nivåer som er lovfestet eller ikke (se også Osler & Starkey, 2010, s. 16). Uklare rammer for hvordan, hvor og hva deltakelse viser til, kan dermed oppleves nettopp som uavklart for tiltenkte deltakere. Videre blir spørsmålet om *når* deltakelse og medvirkning bør finne sted lite tematisert, hverken med tanke på nevnte nivåforskjeller eller hvilke typer resultater som forespeiles eller forventes. At involvering av deltakere i ulike faser i en prosess vil generere ulike former for deltakelse, og følgelig ulike resultater, blir dermed ikke diskutert (se også kapittel 8), og kan føre til at forventninger ikke samsvarer med virkelighet, som tidligere vist til.

Det vi forstår som metodisk naivitet er også, og kanskje viktigst, synlig ved at forskjeller i form eller grad av deltakelse blir lite tematisert. I stortingsmeldingene fremstilles for eksempel medvirkning ikke som en variant av deltakelse – som mer eller mindre omfattende – men som en operasjonalisert eller konkret variant av deltakelse (se f.eks. Meld. St. 10 (2018–2019), s. 62; Meld. St. 19 (2018–2019), s. 11). Deltakelse presentert i konkrete former blir altså omtalt som medvirkning. Med dette blir medvirkning ikke en type eller grad av deltakelse som impliserer innsatser eller fremgangsmåter av en særlig karakter. Dette medfører igjen et betydelig tolknings- og handlingsrom for igangsettere av medvirkningsprosesser, for eksempel innen kommunal sektor (se også Burkeland-Lie & Næss 2021, s. 16; Klausen et al., 2013, s. 153). Tolknings- og handlingsrom innebærer riktignok frihet og fleksibilitet for igangsettere, men også utydelighet (se også kapittel 8). Kanskje viktigst er likevel at en slik metodologisk naivitet nettopp er naiv: Den forutsetter at gjennomføring er enklere enn hva den faktisk kan tenkes å være (se også Cornwall 2008, s. 276; Glimmersveen et al., 2018; Lee & Romano, 2013, s. 735).

Vi argumenterer med dette for at presentasjonen av deltakelsens former og mulige gevinster underkommunerer deltakelsesprosessenes kompleksitet og potensielle utfordringer. Som vi har sett presenteres deltakelse som å forekomme på mange måter, innen ulike arenaer og med ulike tiltenkte funksjoner. Deltakelse blir presentert som et komplekst og mangefasettert fenomen som fører til effektivitet, bedre helse og bedre helsetjenester, samt øker den innovative kapasiteten og arbeidsinnsatsen i tillegg til å gi legitimitet til det offentlige og sørge for sosial rettferdighet. Til tross for denne variasjonen, vises det altså ikke til variasjon eller nyanser når det gjelder iverksetting av ulike former for deltakelsesprosesser. Ved å ikke gå nærmere inn på slike metodiske implikasjoner, fremstår gjennomføring av deltakelsesprosesser som nærmest instrumentalistisk: deltakelse og medvirkning skal tilrettelegges for, og da vil resultatene, forstått som flerfoldige og kumulative, genereres av seg selv. Betydningene eller effektene av deltakelse blir fremstilt, uavhengig av nivå eller form, som automatiske. Følgelig blir heller ikke implikasjonene av økt deltakelse, for deltakeren eller for tilretteleggeren, diskutert, problematisert eller kritisert (se også Askheim & Høiseith, 2019; Ågotnes & Midtgard, 2022).

## Konseptuell naivitet?

Vi har her vist til former for medvirkning og deltakelse som først og fremst har form som «invited participation» (Cornwall, 2008, s. 282; Marent et al., 2015, s. 831), det vil si former hvor deltakere blir invitert med av en igangsetter eller autoritet, i dette tilfellet myndigheter, eller hvor en autoritet på andre måter vil tilrettelegge for økt deltakelse. Denne formen står i kontrast til deltakelsesformer eksempelvis innen sosiale bevegelser (se kapittel 2), og får noen implikasjoner som vi kort vil diskutere her. Innenfor invitert deltakelse er det et ufravikelig maktforhold mellom initiativtaker og deltaker, mellom de som inviterer til deltakelse og de som deltar. Vi mener, i forlengelsen av en kritikk mot metodisk utydelighet, at dette maktforholdet ikke problematiseres i de inkluderte stortingsmeldingene.

Naivitet relatert til hva deltakelse er og hvordan det kan gjennomføres handler altså ikke bare om kompleksitet, men også om hvordan styrkeforhold mellom ulike aktører fungerer:

The proponents of participatory development have generally been naïve about the complexities of power and power relations. This is the case not only 'on the ground' between 'facilitators' and 'participants' and more widely between 'donors' and 'beneficiaries', but also historically and discursively in the construction of what constitutes knowledge and social norms. (Cooke & Kothari, 2001, s. 14)

Ved at maktrelasjoner ikke tas opp nærmere, og ved at deltakelse og medvirkning presenteres i en romantisert og uangripelig språkdrakt, vises det her til at deltakelsesprosesser kan fremstilles som mer demokratiske og demokratiserende enn hva de faktisk er, eller hvordan de oppleves. Deltakelse kan med dette skildres som prosesser som vektlegger bred og demokratisk involvering, mens dens mest sentrale funksjon er å legitimere tiltak, politikk og, til syvende og sist, igangsetterens posisjon. Med dette kan deltakende tilnærminger ha likhetstrekk med eller være kompatible med ovenfra-ned-styringssystemer, heller enn å endre eller motkjempe dem; til tross for en diskursiv innramming som peker mot det motsatte, som tidligere diskutert relatert til samstyring. Videre synes stortingsmeldingene å basere seg på en antakelse eller forventning om at alle tilsynelatende ønsker å være aktive deltakere, uten å problematisere individers eller gruppers motivasjon, interesse eller reelle mulighet til å delta (Glimmerveen et al., 2021). Særlig når deltakelse er ment å gagne sårbare eller marginaliserte grupper vil det være sentralt å ha relevante strategier for å sikre at de «rette» representanter eller grupper i det hele tatt involveres, også for å sikre at selve deltakelsesprosessene er utformet og gjennomføres slik at deres medvirkning substansielt kan påvirke resultatene (Eriksson, 2022, s. 7).

På bakgrunn av stortingsmeldingene fremstår deltakelse som ivaretagelsen av folkets meninger og kompetanse, og brukes samtidig for å legitimere, validere og forklare politiske målsettinger (se også Breimo & Røiseland, 2021, s. 39; Hugman & Bartolomei, 2014, s. 23; Mosse, 2001, s. 27). I «deltakelsestyranniet» kan dermed maktrelasjoner bli underkommunisert. Dette kan igjen manifestere seg på mer konkrete måter, for eksempel ved å ikke bli synliggjort og tatt opp, og dermed bidra til å skjule mulige ulemper for deltakerne. Deltakelse kan altså føre til politisk kooptering, for eksempel ved at bidrag fra deltakere i form av

arbeidsinnsats eller betaling ikke problematiseres, og dermed at deler av prosjektkostnadene overføres til deltakerne (Cooke & Kothari, 2001, s. 5; se også Ågotnes et al., 2021). Slike potensielle ulemper er særlig problematiske, mener vi, når deltakelse er ment å inkludere sårbare og marginaliserte grupper, som stortingsmeldingene både implisitt og eksplisitt gir uttrykk for. Å imøtekomme potensielle ulemper for deltakere er derfor et viktig poeng i seg selv. Det kan gjøre terskelen for deltakelse lavere og dermed sikre en form for representativitet blant deltakere, og samtidig bidra til å møte målene om deltakelsens mange gevinster, særlig relatert til utenforskap. En tydeliggjøring av *hva* deltakelse skal være, *hvordan* det skal gjennomføres og *hvem* som er involverte, blir med det nødvendig for å oppnå deltakelsesprosesser som ikke skal ta form som tokenistisk konsultasjon blant utsatte grupper (della Porta & Diani, 2020, s. 248; Nabatchi et al., 2017). Uten en slik tydeliggjøring kan deltakelse føre til ytterligere marginalisering av utsatte grupper (Cooke & Kothari, 2001, s. 13; Glimmerveen et al., 2021, s. 21), i kontrast til deltakelsens uttalte intensjon.

## Konklusjon

Vi har vist til at deltakelse og medvirkning innen en offentlig diskurs er relatert til styringsideologien samstyring, og at deltakelse blir sett på som et virkemiddel i møte med nye og komplekse samfunnsutfordringer. Samtidig blir deltakelse forstått som et vidt og nærmest altoverskyggende fenomen, med en mengde sammenhengende funksjoner og effekter. Innen en slik harmonimodell underkommuniseres noen sentrale aspekter, som svarer til en kritikk fra faglitteratur som beskriver et «deltakelsestyranne»: presentasjoner av deltakelse i en offentlig diskurs er utydelige på hvordan deltakelse skal praktiseres og hva de praktiske implikasjonene av økt deltakelse er. Disse presentasjonene behandler ikke maktrelasjoner og variasjon i befolkningen, hverken med tanke på deltakelsens form eller produksjon. Deltakelse presenteres som et gode i seg selv, og gjennom det tas det mindre hensyn til at deltakelse bør oppleves meningsfullt for deltakeren. Deltakelse *i-seg-selv* er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for

deltakeren – eller, som Cornwall (2008, s. 275–275) sier: «You can't eat participation.»

## Referanser

- Alford, J. & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- Askheim, O. P. (2016). Samproduksjon som velferdssektorens kinderegg. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(1), 24–36. <https://doi.org/10.18261/ISSN2387-5984-2016-01-06>
- Askheim, O. P. (2020). Service users and academics: Collaborators not competitors in welfare research. *Nordic Social Work Research*. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1852954>
- Askheim, O. P., Christensen, K., Fluge, S. & Guldvik, I. (2016). User participation in the Norwegian welfare context: An analysis of policy discourses. *Journal of Social Policy*, 46(3), 583–601. <https://doi.org/10.1017/S0047279416000817>
- Askheim, O. P., & Høiset, J. R. (2019). Medforskerrollen – i spenningsfeltet mellom anerkjennelse, koopering og «tokenisme». I O. P. Askheim, I. M. Lid & S. Østensjø (Red.), *Samproduksjon i forskning. Forskning med nye aktører* (s. 214–230). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215031675-2019-13>
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest.
- Brandsen, T., Verschuere B. & Steen, T. (Red). (2018). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*. Routledge.
- Breimo, J. P. & Røiseland, A. (2021). «Samskaping» i norsk offentlig sektor: Endringer, opportuniste eller symbolpolitikk? *Akademisk Kvarter*, 23, 36–48. <https://doi.org/10.5278/academicquarter.vi23.7027>
- Brottveit, G. (2018). *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder. Om å arbeide forskningsrelatert*. Gyldendal.
- Bruland, T. (2021). *Morgendagens eldre – problem eller ressurs? En diskursanalytisk tilnærming til forståelsen av Eldres deltakelse og medborgerskap i offentlige dokumenter* [Mastergradsoppgave, Høgskolen på Vestlandet]. HVL Open. <https://hdl.handle.net/11250/2825670>
- Burkeland-Lie, M. & Næss, A. N. (2021). *Medvirkning i folkehelsearbeid – en undersøkelse av metodeutvikling og bruk av deltakerdemokratiske metoder i*



- offentlig tiltaksutvikling [Mastergradsoppgave, Høgskolen på Vestlandet]. HVL Open. <https://hdl.handle.net/11250/2763647>
- Christensen, K. & Fluge, S. (2016). Brukermedvirkning i norsk eldreomsorgs-politikk – om utviklingen av retorikken om individuelt medansvar. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(3), 261–277. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-03-04>
- Christensen, K. & Wærness, K. (2018). Long-term care services in Norway. I K. Christensen & D. Pilling (Red.), *The Routledge handbook of social care work around the world* (s. 15–28). Routledge.
- Cleaver, F. (2001). Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. I B. Cooke & U. Kothari (Red.), *Participation – the new tyranny?* (s. 36–55). Zed Books.
- Cooke, B. & Kothari, U. (2001). The case for participation as tyranny. I B. Cooke & U. Kothari (Red.), *Participation – the new tyranny?* (s. 1–15). Zed Books.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking «participation»: Models, meanings and practices, *Community Development Journal*, 43(3), 269–283.
- della Porta, D. & Diani, M. (2020). *Social movements: An introduction*. Wiley Blackwell.
- Enroljas, B., Andersen, L. L., Gawell, M. & Loga, J. (2021). Between coercive and mimetic institutional isomorphism: Social enterprise and the universal Scandinavian welfare state. I J. Defourny & M. Nyssen (Red.), *Social enterprise in western Europe: Theory, models and practice* (s. 301–315). Routledge Falmer. <https://doi.org/10.4324/9780429055140-18-21>
- Eriksson, E. (2022). Coproduction and inclusion: A public administrator perspective. *International Public Management Journal*, 25(2), 217–240. <https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1969486>
- Glimmerveen L., Ybema, S. & Nies, H. (2018). Empowering citizens or mining resources? The contested domain of citizen engagement in professional care services. *Social Science & Medicine*, 203, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.03.013>
- Glimmerveen, L., Ybema, S. & Nies, H. (2021). Who participates in public participation? The exclusionary effects of inclusionary efforts. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/00953997211034137>
- Henkel, H. & Stirrat, R. (2001). Participation as a spiritual duty: Empowerment as secular subjection. I B. Cooke & U. Kothari (Red.), *Participation – the new tyranny?* (s. 168–184). Zed Books.
- Hugman, R. & Bartolomei, L. (2014). The ethics of participation in community work practice. I A. K. Larsen, V. Sewpaul & G. O. Hole (Red.), *Participation in community work: International perspectives* (s. 19–29). Routledge.

- Jacobsen, F. F. (2015). Understanding public elderly care policy in Norway: A narrative analysis of governmental white papers. *Journal of Aging Studies*, 34, 199–205. <https://doi.org/10.1016/j.jaging.2015.04.006>
- Jenhaug, L. M. (2017). Myndighetenes forventninger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(1), 39–58. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-01-03>
- Klausen, K., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. NIBR/Uni Rokkansenteret. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5459>
- Langoien, L. J., Hestevik, C. H., Jardim, P. S. J. & Nguyen, L. H. (2021). *Effekt av brukermedvirkning i psykisk helse- og rusfeltet: Et forskningskart*. Folkehelseinstituttet.
- Larsen, A. K., Sewpaul, V. & Hole, G. O. (2014). Introduction. I A. K. Larsen, V. Sewpaul & G. O. Hole (Red.), *Participation in community work: International perspectives* (s. 11–14). Routledge.
- Ledwith, M. (2011). *Community development: A critical approach*. Policy Press.
- Ledwith, M. & Springett, J. (2010). *Participatory practice, community-based action for transformation change*. Policy Press.
- Lee, C. W. & Romano, Z. (2013). Democracy's new discipline: Public deliberation as organizational strategy. *Organization Studies*, 34(5–6), 733–753. <https://doi.org/10.1177/0170840613479233>
- Lorentzen, H. & Tingvold, L. (2018). Frivillig innsats: Hindre i omsorgssektoren. *Tidsskrift for omsorgsforskning* 4(2), 120–131. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-5984-2018-02-08>
- Marent, B., Forster, R. & Nowak, P. (2015). Conceptualizing lay participation in professional health care organizations. *Administration & Society*, 47(7), 827–850. <https://doi.org/10.1177/0095399713489829>
- Meijer, A. & Thaens, M. (2021). The dark side of public innovation. *Public Performance & Management Review*, 44(1), 136–154. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1782954>
- Meld. St. 10 (2018–2019). *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20182019/id2621384/>
- Meld. St. 14 (2020–2021). *Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Meld. St. 15 (2017–2018). *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20172018/id2599850/>
- Meld. St. 18. (2018–2019). *Helsenæringen. Sammen om verdiskaping og bedre tjenester*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20182019/id2639253/>

- Meld. St. 19 (2014–2015). *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-2014-2015/id2402807/>
- Meld. St. 19 (2018–2019). *Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20182019/id2639770/>
- Meld. St. 29 (2012–2013). *Morgendagens omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20122013/id723252/>
- Meld. St. 30 (2019–2020). *En innovativ offentlig sektor – kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Mosse, D. (2001). «People's knowledge», participation and patronage: Operations and representations in rural development. I B. Cooke & U. Kothari (Red.), *Participation – the new tyranny?* (s. 16–35). Zed Books.
- Nabatchi, T., Sancino, A. & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget.
- Osler, A. & Starkey, H. (2010). *Teachers and human rights education*. Trentham.
- Pedersen, A. W. & Kuhnle, S. (2017). The Nordic welfare state model:  
1 Introduction: The concept of a «Nordic model». I O. P. Knutsen (Red.), *The Nordic models in political science: Challenged, but still viable?* (s. 249–272). Fagbokforlaget.
- Pestoff, V., Brandsen, T. & Verschuere, B. (Red.). (2012). *New public governance, the third sector, and co-production*. Routledge.
- Popple, K. (2015). *Analysing community work: Theory and practice*. Open University Press.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Sabato, S., Vanhercke, B. & Verschuere, G. (2017). Connecting entrepreneurship with policy experimentation? The EU framework for social innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 30(2), 147–167. <https://doi.org/10.1080/13511610.2017.1282308>
- Steen, T., Brandsen, T. & Verschuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production: Seven evils. I T. Brandsen, T. Steen & B. Verschuere (Red.), *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services* (s. 284–293). Routledge.
- St.meld. nr. 39 (2006–2007). *Frivillighet for alle*. Kultur- og kirke departementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-39-2007-/id477331/>

- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009/id567201/>
- Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Willumsen, E., Ødegård, A. & Sirnes, T. (2020). Sosial innovasjon og samskaping. I E. Willumsen & A. Ødegård (Red.), *Samskaping. Sosial innovasjon for helse og velferd* (s. 19–39). Universitetsforlaget.
- Ågotnes, G., Moholt, J.-M. & Blix, B. (2021). From volunteer work to informal care by stealth: A «new voluntarism» in social democratic health and welfare services for older adults? *Ageing & Society*, 1–17. <https://doi.org/10.1017/S0144686X21001598>
- Ågotnes, G. & Midtgård, I.-H. (2022). The turn toward co-creation within the Norwegian welfare state: Community work in new clothing? *Nordic Social Work Research*, 12(2), 298–309. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2021.1997791>
- Åkerblom, K. B. (2021). When peer support workers engage in co-creating mental health services. An unexplored resource in mental health service transformation. *Akademisk kvarter*, 23, 49–63. <https://doi.org/10.5278/academicquarter.vi23.7028>