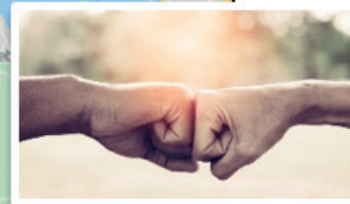
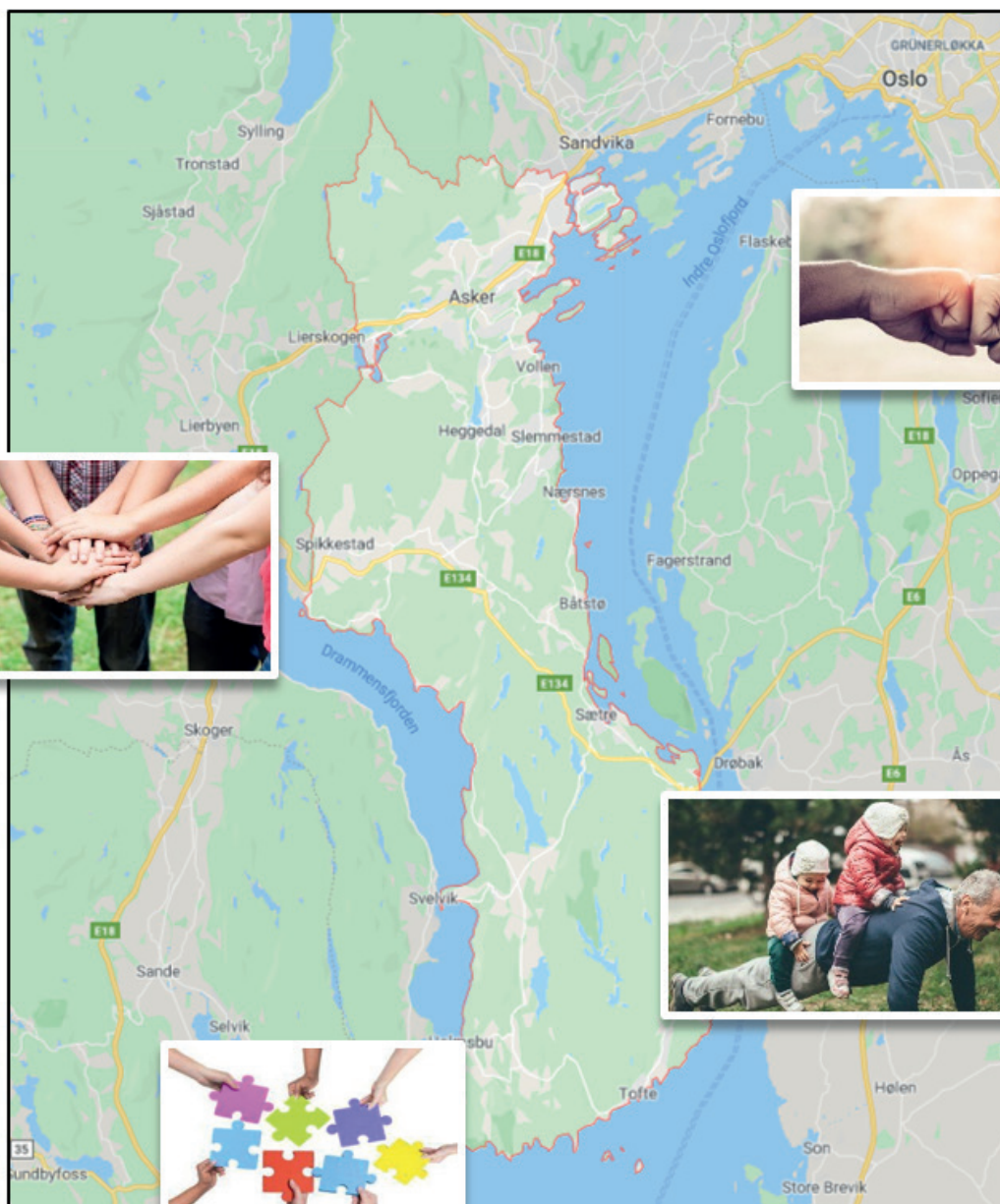


Snipp, snapp, snute?...

Sluttrapport for følgeforskning av en
 nærdemokratisk ordning i Asker kommune

Lars U. Kobro
 Bent Aslak Brandtzæg





Lars U. Kobro og Bent Aslak Brandtzæg

Snipp, snapp, snute?...

**Sluttrapport for følgeforskning av
en nærdemokratisk ordning i Asker**

© 2023 Lars U. Kobro og Bent Aslak Brandtzæg
Universitetet i Sørøst-Norge/Telemarksforskning
Porsgrunn/Bø, 2023

Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge nr. 126

ISSN: 2535-5325 (online)

ISBN: 978-82-7206-790-7 (online)



Utgivelser i publiseres som Creative Commons*
og kan kopieres fritt og videreformidles til andre
interesserte uten avgift. Navn på utgiver og
forfatter(e) angis korrekt. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.no>

Forside: Egen illustrasjon

Forord

Dette er tredje og siste rapport fra følgeforskningen av Asker kommunes forsøk med lokalsamfunnsutvalg. Følgeforskningen er utført av et forskerteam fra Universitetet i Sørøst-Norge og Telemarksforskning, under ledelse av USN-SESAM¹. Fra USN har prosjektets forskerteam bestått av Halvard Vike, Arild Schou og Lars U. Kobro. Fra Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg deltatt i forskerteamet.

Følgeforskningen har ikke vært et evalueringsoppdrag i konvensjonell forstand. Det har ikke hatt til formål å stå på kritisk distanse og fastslå om- og i tilfelle hva som har vært «vellykket» eller mindre vellykket, og hvorfor. – I stedet har prosjektet hatt tydelig preg av aksjonsforskning hvor vi fra forskerteamets side har deltatt aktivt i møter både sentralt i kommunen og ute i de aktuelle områdene, med innspill og kommentarer. Vårt bidrag har vært å løfte inn i forsøket, faglige perspektiver fra den internasjonale (i særlig grad nordiske) diskursen om nærdemokratiske ordninger. I tillegg har vi samlet inn og systematisert erfaringer fra de tre utvalgene samt erfaringer fra politisk og administrativ ledelse i kommunen underveis, på en slik måte at de løpende erfaringene har kunnet fungere som en læringsressurs for mulige justeringer/korrigeringer av ordningen underveis.

Læringen i prosjektet har i hovedsak dreid seg om aktiviteten i *Tofte, Slemmestad og Heggedal lokalsamfunnsutvalg*. Men vi har også i noe utstrekning fulgt aktiviteten i *Klokkarstua og Verket nærmiljøforum*. De tre førstnevnte er nedsatt av kommunestyre etter Kommunestyreloven, mens det siste er en frivillig organisasjon uten formell binding til kommunen.

Vi takker alle involverte deltakere i de fire utvalgene/organisasjonene, dedikerte medarbeidere i tjenesteområde medborgerskap i Asker kommune, kommunedirektør Lars Bjerke for tett oppfølging og interessante samtaler underveis, og involverte politikere for åpenhjertighet og engasjement i prosjektet. Spesielt har leder av Utvalg for medborgerskap Kari Sofie Bjørnsen tilgjengelig for følgeforskningen i alle faser. Vi er temmelig sikre på at Asker kommune gjennom dette prosjektet har pløyd mye ny mark for både bredere og dypere forståelse av arbeid med nærdemokratiske ordninger i norske kommuner. Alle funn, kommentarer og antydningvis råd som måtte være mulig å lese ut av denne rapporten står fullt og helt for vår regning.

Larvik 10. juni 2023



Lars Ueland Kobro

Prosjektleder/seniorforsker

Universitetet i Sørøst-Norge

Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon - SESAM

¹ www.usn.no/sesam

Sammendrag

Forsøket med en nærdemokratisk ordning i Asker ble 1.6. 2023 avsluttet etter tre år. Tre lokalsamfunnsutvalg (LSU) i Tofte, Slemmestad og Heggedal hadde da eksperimentert med å fylle rollen som et lokalt organ for å styrke det deltakende demokratiet gjennom å mobilisere til medvirkning og skape i saker som angår lokalsamfunnene, samtidig med at de skulle styrke det representative demokratiet gjennom dialog med hovedutvalg for medborgerskap, som høringsinstans i saker som angår lokalsamfunnet, med rett til å fremme saker på vegne av lokalsamfunnene. Lokalsamfunnsutvalgene var oppnevnt av kommunestyret i Asker som kommunale underutvalg, de ble dermed underlagt Kommunelovens bestemmelser.

Følgforskningen fra Universitetet i Sørøst-Norge og Telemarksforskning har vist at mandatet rommer en spenning mellom å tjene «to herrer». Utvalgene skulle både være lokalsamfunnets ambassadører overfor kommunen sentralt, og være kommunens forlengede arm ut i lokalsamfunnene. Vi kaller det frihet og forpliktelse. LSU'enes muligheter for å finne gode løsninger og skape energi av spenningen i det sammensatte mandatet ble sterkt begrenset både av en streng fortolkning av kommuneloven, og naturligvis av pandemiens smitteverntiltak den første perioden av forsøket.

Samtidig med at vi har fulgt forsøket med lokalsamfunnsutvalg i Tofte, Slemmestad og Heggedal, har vi i noen grad fulgt aktiviteten i Klokkarstua og Verket nærmiljøutvalg. Det er et frivillige utvalg som ikke er underlagt kommunelovens bestemmelser, og som står uten noe formell avtale med Asker kommune.

Etter hvert som medlemmene i de tre kommunestyreoppnevnte lokalsamfunnsutvalgene selv tok ansvar for å utfordre lovens begrensninger og mulighetene for fysiske samlinger og aktiviteter åpnet seg, endret profilen på arbeidet deres seg. De formelle utvalgsmøtene, som det har vært 85 av i perioden, ble supplert med en rekke aktiviteter etter eget initiativ, eller sammen med andre. Dette førte de tre utvalgene over i en fase hvor rollen som lokalsamfunnsaktører dominerte, rollen som nær-*demokratiske* organer ble tonet ned. Vi stiller spørsmål ved en rekke karaktertrekk knyttet til representativitet og legitimitet i den perioden.

Forsøket viser at kommunale myndigheter, her Asker kommune, står i fare for å «ville for mye» ved at nærdemokratiske ordninger overøses med saker «ovenfra», samtidig med at organer som oppnevnes under kommunelovens bestemmelser får strenge begrensninger om bare å operer innenfor en formell møtstruktur. Det strider mot (de fleste) medlemmenes av utvalgenes motivasjon. Den knytter seg til ønske om å *gjøre* noe, ikke bare *mene* noe. Det har også vært en utfordring, med positivt fortegn, at Asker kommune, samtidig med satsingen på nærmiljøutvalg, har rullet ut en satsing på Innbyggertorg og fortsatt sin støtte til Frivilligsentraler/Nærmiljøsentraler. Positive fortegn kan likevel gi negative resultater. Et tydelig bilde som forsøket avtegner er nødvendigheten av en sterkere samordning av ulike aktører med frivillighet og stedsutvikling som fokus. En slik samordning bør ikke påføres ovenfra – den bør sannsynligvis bygges på stedet.

En full «frihet» for lokaldemokratiske organer, kan imidlertid bikke over til å bli «for mye av det gode». Frittstående organer som det Klokkarstua og Verket nærmiljøforum var under forsøket, gir lite demokratisk tyngde og lite effekt for befolkningen i det området dette gjelder, overfor storsamfunnets prioriteringer. En kombinasjon av frihet – *if you love somebody, set them free*, og et tillitsfullt og avtalefestet samarbeid – *it takes two for tango*, ser ut til på være en oppskrift som forsøket i Asker peker mot som en god modell. ett inn en oppsummering av avhandlingen.

Innholdsfortegnelse

1.	Snipp, snapp snute?...	1
1.1.	Å prøve seg fram	1
1.2.	Formål og problemstillinger	2
2.	Nærdemokratiske ordninger	4
2.1.	Innbyggermedvirkning er så mangt	5
2.2.	Nærhet	6
2.3.	Hvorfor virker det når det virker?	7
3.	Nærmere om nærdemokratiet i Asker	9
3.1.	Et arbeid i to dilemmaer	9
3.2.	Flere initiativer parallelt	10
4.	Metode - informasjonsinnsamling	12
5.	Frihet og forpliktelser	13
5.1.	Utenfor lovens rammer	15
6.	Diskusjon	19
6.1.	Kommentarer om mandatet for ordningen	19
6.2.	Er satsingen fulgt opp med nødvendige ressurser – penger og personell?	21
6.3.	Demokratisk makt og innflytelse	22
6.4.	Er LSU'ene demokratiske organer?	22
6.5.	Legitimitetsutfordringer	24
6.6.	Lokal patriotisme	26
6.7.	Motivasjon	26
6.8.	Ikke så lett å være en «kommune 3.0» likevel	27
6.9.	Kommunalisering av frivilligheten	28
7.	Avslutning	30
8.	Referanser	31

1. Snipp, snapp snute?...

Forsøket med nærdemokratiske ordninger i Asker kommune er avsluttet. Har det vært et eventyr – og er det virkelig slutt? – Etter tre års varighet er ordningen slik den ble rigget i Asker med tre lokalsamfunnsutvalg på ny-året 2020, avsluttet. 1. juni 2023 ble lokalsamfunnsutvalgene i Tofte, Slemmestad og Heggedal offisielt avvirket. Slik er det med forsøk. De går over. Det er ikke nødvendigvis slik at den *aktiviteten* forsøket har prøvd må avvikles. Den kan fortsette. Men så er det ikke lenger et forsøk. Da blir det i stedet videreført som en ny aktivitet; «*den måten vi gjør det på her*». Noen erfaringer fra forsøk er så gode at praksisen videreføres mens noen erfaringer viser hva man bør legge fra seg. Samtidig med at denne rapporten leveres, vil Asker kommunestyre avgjøre den videre gangen i kommunens nærdemokratiske satsing – om noen. Vi har fra forskerteamet deltatt i samtaler om dette, men denne rapporten vil konsentrere seg om å se bakover og beskrive det forsøket vi har fulgt, ikke være et rådgivningsdokument som peker framover. Om kommunens administrasjon og politiske lederskap finner ting her de selv kan omsette til faglige føringer for ferden framover får være opp til dem.

Rapportens tittel indikerer kanskje at forsøket med lokalsamfunnsutvalg i Asker kommune har vært et eventyr? Det vil i så fall være en utilsiktet og enkel fortolkning. Den følgeforskningen som oppsummeres i rapporten skal ikke konkludere med om ordningen har vært «vellykket» eller ikke. Ikke for å vri oss unna, men fordi det er to tungtveiende årsaker til at det vil være uklokt å skrive ut en slik enkel attest. Det ene er at det ikke er så rett fram enkelt å fastslå hva som er «vellykket» og hva som er det motsatte i forhold til et lite uprøvd og fortsatt relativt lite beskrevet fenomen som nærdemokrati. Som vi vil kommentere fyldigere nedenfor, handler nærdemokrati om mange ting vevet inn i hverandre; juss, økonomi, medbestemmelse, stedlig kultur og identitet, folkehelse, mm. (Hanssen, Klausen og Winswold (2013)). Å favne alt dette inn i én karakter, er derfor temmelig meningsløst. Det andre er at forhold som eventuelt kunne skåre dårlig på en enkel skala av suksess, og dermed karakteriseres som «mislykket», ville kunne gi massiv læring – og slik læring er jo nettopp hva utprøvingen var skapt for å gi. En tilsynelatende mislykket erfaring vil altså kunne være svært vellykket som læring og dermed være en ressurs for videre utvikling av lokaldemokratiske ordninger for både kommunen som organisasjon og kommunens lokalsamfunn.

1.1. Å prøve seg fram

Mye utvikling – særlig utvikling med innovasjonshøyde, må gjennom faser med forsøk; piloter, prototyper eller eksperimenter av ulike slag. Denne rapporten er en dokumentasjon av et slikt forsøk. Det er ingen evaluering slik vi vanligvis tenker om evalueringer som en oppsummering av hva som har fungert bra eller dårlig, og eventuelt hvorfor. I stedet er rapporten her en mer beskrivende gjennomgang av forsøkets, sett i lys av flere av de dimensjonene som nærdemokratiske ordninger etter sitt formål skal levere på i Asker, og de dimensjonene, som norsk og internasjonal litteratur beskriver som ideelle nærdemokratiske ordninger.

1.2. Formål og problemstillinger

Lokalsamfunnsutvalgene ble oppnevnt i juni 2020, i januar 2020 ble reglement for lokalsamfunnsutvalgene vedtatt av kommunestyret og USN fikk med bistand fra Telemarksforskning oppdraget med å følge ordningen. En forutsetning for følgeforskningen var at vi skulle sammenligne erfaringer fra de tre LSU'ene med *Klokkarstua og Verket nærmiljøforum*. Det er et nærmiljøforum med en 20 års historie og som var forventet å fortsette utenfor den nye ordningen. Det ble antatt at det ville kunne gi grunnlag for interessant læring og refleksjoner å se om- og i tilfelle hvilke forskjeller som ville avtegne seg mellom ny og ordinær måte å drive nærmiljøarbeid på.

Helt i tråd med den internasjonale kunnskapen om nærdemokratiske ordninger var målet med lokalsamfunnsutvalgene i Asker at de skulle styrke lokaldemokrati gjennom å legge til rette for at innbyggere, lokale lag og foreninger, og andre lokale aktører skulle få mulighet til å ta del i- og få *medansvar* for saker som angår lokalsamfunnet (Hanssen m.fl. 2013, Kampevoll, Almås og Frisvoll 2018, Winswold 2013). I den forbindelse var det samtidig et mål å styrke legitimiteten og oppslutningen om det representative demokratiet. Det var viktig å forankre lokalsamfunnsutvalgene i det formelle politiske systemet i kommunen (Arnesen and Peters 2018, Nyseth, Ringholm, Røiseland og Aarsæther 2000, Löfgren, Torfing og Agger 2010). Medlemmene i LSU'ene ble etter en lokal prosess med rekruttering, formelt oppnevnt av kommunestyret (enstemmig etter lokal innstilling) og er med det underlagt kommunelovens bestemmelser for kommunale utvalg.

LSU'ene ble nedsatt med følgende mandat (Hovedutvalg for medborgerskap, sak 1/19):

- ✓ Styrke det deltakende demokratiet gjennom å mobilisere til medvirkning og skape engasjement i lokalsamfunnene i saker som angår lokalsamfunnene.
- ✓ Styrke det representative demokratiet gjennom dialog med hovedutvalg for medborgerskap, som høringsinstans i saker som angår lokalsamfunnet, og med rett til å fremme saker på vegne av lokalsamfunnene.

I forarbeidet til etableringen understrekes det at ordningen skulle medvirke til:

- å opprettholde nærheten til politiske beslutningstakere
- økt politisk deltakelse
- gi bedre lokalt tilpassede politiske beslutninger
- fremme stedstilknytning og bygge opp under lokal identitet.

Vi ser at ambisjonene ovenfor passer godt til de generelle punktene for hva som kjennetegner feltet, som vi vil redegjøre for. I vårt innspill til kommunens administrasjon, i forbindelse med konkurransen om å få oppdraget med å følge prosjektet, konkretiserte og kombinerte vi kommunens egne ambisjoner med den internasjonale faglige samtalen om nærdemokratiske ordninger, i følgende syv punkter for vårt oppdrag:

- I. Beskrive på hvilken måte kommunen når ovenstående mål gjennom lokalsamfunnsutvalgenes arbeid.
- II. Gi løpende vurderinger med anbefalinger om organisering, arbeidsform, metoder og rammevilkår fremmer eller hindrer måloppnåelse.
- III. Avklare viktige suksesskriterier, og gjøre rede for hva som støtter opp om disse, om det er funn som er spesielle for Asker, og i tilfellet hvorfor.
- IV. Avklare om styringssystemet er utformet slik at det formelle, overordnede ansvar som kommunestyret har, er tilfredsstillende koblet med nærdemokratiordningene.
- V. Avklare om de tre utvalgenes ansvar og myndighet er tydelig definert.
- VI. Vurdere om det er satt av tilstrekkelige midler og ressurser til å forestå oppgavene lokalt.
- VII. Å vurdere betydningen av tilretteleggerrollen som kommune inntar, og hva ved denne rollen som fremmer og hemmer måloppnåelse.

Punktene viser, i særdeleshet pkt. II, at følgeforskningen ble lagt opp med tydelige trekk av aksjonsforskning (von Heimbrig og Ness 2021). I korthet handler det om at forskningen inngår som deltaker i tiltaket ved aktivt å bidra med kunnskapsgrunnlag for tiltakets måloppnåelse underveis. Forskerne/forskningen befinner seg ikke på en avstand hvor tiltakets aktiviteter kun observeres og registreres. Forskerne deltar i stedet med formidling av foreløpige forskningsfunn/informasjon fra løpende datainnsamling, og i samtale om fortolkning og bruk av erfaringer med både kommunens og LSU'enes ledelse. Rollen som aksjonsforskere ble intensivert i oktober 2021 da det ble tegnet en tilleggsavtale mellom kommunen og USN, hvor sistnevnte fikk en oppgave med å være mentor for det administrative personalet som sto tettest på ordningen i Asker kommune.

Vi har tidligere publisert to rapporter fra forsøket (Kobro og Brandtzæg 2020 og 2021). Se disse på www.usn.no/sesam.

Vi vil i neste kapittel vende oss litt bort fra de konkrete erfaringene i Tofte, Slemmestad og Heggedal, og i stedet spenne ut et lerret hvor de mer alminnelige betraktningene av hva nærdemokratiske ordninger skal være, kommenteres. Vi vil deretter kommentere erfaringene fra de tre aktuelle casene, med noen få sideblikk til Klokkarstua og Verket, i lys av dette.

2. Nærdemokratiske ordninger

Nærdemokrati handler om befolkningens makt og innflytelse på avgrensede geografiske områder innenfor en kommune (Distriktssenteret 2014, Winswold 2013, Hanssen m.fl. 2013). En kommune, særlig etter en kommunereform hvor mange kommuner ble større og favnet flere tidligere bygder, bydeler og lokalsamfunn med sin egen identitet, oppleves det kommunale demokratiet mange steder ikke nært eller *relevant* nok (Sandberg 2012, Löfgren m.fl. 2010). Kommunereformer har derfor i mange land, ført til økt oppmerksomhet om *nærdemokratiske ordninger*.

Det er imidlertid ikke bare i forbindelse med kommunereformer at mange innbyggere føler seg fremmedgjort overfor det etablerte politiske systemet (Winswold 2013, Löfgren m.fl. 2010). En rekke observasjoner og uttalelser vi har hentet inn i prosjektet i Asker viser at dette også er tilfelle der. Det er samtidig en økende erkjennelse av at de kommunale systemene strever med å greie å levere akseptable løsninger på utfordringer som er preget av kompleksitet og flerfaglighet (Arnesen 2018, Vike, Karlsson og Sunde 2022).

Nærdemokratiske ordninger er en samlebetegnelse på ulike systemer og modeller med formål om å tilrettelegge for engasjement og deltakelse i lokalbefolkningen for å kompensere for følelse av fremmedgjøring og passivitet. Slike ordninger inkluderer løsninger for å *formalisere* forholdet mellom lokalbefolkningen og det etablerte representative politiske og administrative systemet ellers i kommunen. I takt med redusert legitimitet og oppslutning om det partibaserte representative demokratiet er det uttrykt forventninger om at ulike nærdemokratiske initiativer skal kunne skape en fornyet politisk interesse og deltakelse i lokalbefolkningen.

I lys av ovenstående har nye former for involvering og medvirkning blitt et framvoksende tema i den internasjonale samtalen om demokratiets tilstand (Vike m.fl. 2022, Torfing, Sørensen and Røiseland 2016, Tortzen 2019).

Forsøket i Asker kommune må leses inn i dette bildet. Vi finner det også naturlig å forstå forsøket i Asker i sammenheng med den kommunesammenslåingen hvor dagens Asker tidligere besto av tre kommuner; Røyken, Hurum og Asker. Selv om det ikke begrunner formålet med ordningen alene, ser vi altså etableringen av lokalsamfunnsutvalgene i Tofte, Slemmestad og Heggedal som et kompenserende og mulig forebyggende tiltak mot et fryktet tap av innflytelse og økt fremmedgjøring. Dette gjelder naturligvis mest for Røyken (Slemmestad LSU) og Hurum (Tofte LSU). At også «gamle Asker» gjennom Heggedal LSU fikk sitt eget nærdemokratiske utvalg, ser vi som uttrykk for en kommunal rettferdighetssans hvor alle de tre tidligere kommunene måtte «få sitt». At det nettopp ble Heggedal, var likevel ikke tilfeldig. Ved siden av å være i rask vekst, er trolig Heggedal et av de lokalsamfunnene i tidligere Asker kommune som hadde- og har sterkest selvstendig identitet som eget lokalsamfunn.

2.1. Innbyggermedvirkning er så mangt

Nærdemokratiske ordninger er en bestemt form for innbyggermedvirkning. Innbyggermedvirkning rommer alt fra en tilfeldig samtale mellom en innbygger og en politiker som treffer hverandre i sosiale sammenhenger, via åpne møter i kommunens regi, når politikere besøker foreninger og lag, organisering av formelle høringer og oppmøte ved stemmeurnen i regulære valg. Nærdemokrati er en samlebetegnelse på ulike plattformer for politisk deltakelse i avgrensede geografiske områder av kommunen. Slike enheter er vanligvis opprettet av kommunen, oftest kun med en rådgivende funksjon som dialog og høringspartner. Slike organ har med andre ord ingen formell beslutningsmyndighet, men de lever med store forventninger begge veier om at det aktuelle nærmiljøet og kommunens sentrale administrasjon og politikere skal knyttes nært og tillitsfullt sammen (Hanssen, m.fl. 2013). Alle nærdemokratiske ordninger er derfor en form for innbyggermedvirkning, men all innbyggermedvirkning er ikke nærdemokrati (Kampevoll, Almås og Frisvoll 2018). Det finnes tilfeller hvor nærdemokratiske organer/utvalg innrømmes makt med beslutningsmyndighet over definerte temaer. Bydelsutvalg i Oslo, Bergen og andre store byer/kommune er eksempler på dette (Fimreite m.fl. 2017). På den annen side finnes det også nærdemokratiske organer som har oppstått ut fra lokale initiativ, uten noe bestemt formell tilknytning til sin stedlige kommune overhode. De fleste konkrete eksemplene, finner sin form mellom slike rendyrkede modeller.

I tråd med ovenstående er det vanlig å dele nærdemokratiske ordninger inn i tre hovedkategorier (Winswold 2013, Hanssen m.fl. 2013):

Sivilsamfunn	Nærdemokratiordning i formell tilknytning til kommunen	
<i>Frivillig organisasjoner med et selvbestemt avgrenset geografisk mandat.</i>	<i>Foreningsbasert lokalt utvalg innenfor et bestemt geografisk område</i>	<i>Desentralisert politisk organ med delegert beslutningsmyndighet og definert tjenesteansvar for ett eller flere temaer.</i>
Eks.: Velforeninger, nærmiljøforeninger, beboerforeninger, etc.	Eks.: Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, nærmiljøforeninger med avtale med kommunen, o.l.	Eks.: Bydelsutvalg
Karaktertrekk: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fri og uavhengig ▪ Vokst fram nedenfra ▪ Basert på innbyggerinitiativer og aktivitet ▪ Sosialt og faglig ▪ Felleskapsbyggende og identitetsskapende ▪ Varierende (tilfeldig) relasjon til kommunen – ofte også varierende over tid (personavhengig). 	Karaktertrekk: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mye utveksling av informasjon og orienteringer ▪ Diskusjonsfora ▪ En forbindelse mellom «folk» og politikere i kommunen ▪ Bygger fellesskap og lokal identitet ▪ Koordinerer tidligere fragmenterte initiativ og aktiviteter på stedet. 	Karaktertrekk: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Delegasjon ▪ Forvaltningskompetanse ▪ Lovregulert

Tabell. 1. Oversikt over ulike modeller for nærdemokratiske ordninger

Modellen ovenfor er brukt i mange ulike sammenhenger med noen tekstlige variasjoner i de tre kolonnene, også her, med våre ord. I hovedsak er modellen likevel gjenkjennelig og mye brukt med sine tre kolonner. Kommunedirektøren i Asker har brukt samme inndeling i sine innspill, skriftlig og muntlig i drøftingene om ny politisk struktur i Asker, denne våren.

Slik tilfelle som oftest er, nekter den såkalte «virkelige verden» å speile modeller av virkeligheten entydig – så også for LSU'ene i Asker kommune. Oppnevnt av kommunestyret og underlagt kommunelovens bestemmelser som kommunale underutvalg, er det ingen tvil om at ordningen i Asker faller inn under den blåfargede delen av tabellen. Men innenfor dette feltet foregår det i praksis en glidning mellom funksjoner, med karaktertrekk ved LSU'ene i Asker kommune fra begge de to blå kolonnene. Vi skal se nærmere på dette nedenfor når vi kommenterer erfaringer fra de tre LSU'enes arbeid mer i detalj.

2.2. Nærhet

En interessant effekt av nærdemokratiske ordninger har ikke så mye med siste delen av ordet å gjøre – det har altså mer med det *nære* å gjøre, enn *demokrati*, strengt tatt. Erfaringer fra nordiske land viser at nærdemokratiske organer bidrar til å bygge lokal identitet. Relasjoner bygges på tvers av miljøer og personer, takket være aktiviteter og aksjoner som det nærdemokratiske organet initierer – og i noe grad selv arrangerer. Gjennom slik aktivitet har lokale organisasjoner og foreninger funnet sammen og tatt initiativ til alt fra torgdager, ungdomsfestivaler, kulturarrangementer og liknende.

Lokal identitet er viktig for folks trivsel, men har strengt tatt ikke så mye med demokratiske beslutningsprosesser å gjøre.

Det er i mange norske kommuner utfordrende for «vanlige folk» å komme i dialog med beslutningstakere, både administrativt og politisk (Glimmerveen m.fl. 2022, Arnesen and Peters 2018, Arnesen 2017, Sandberg 2012). Flere undersøkelser viser at befolkningen i små kommuner er mer fornøyd med politikernes evne til å lytte, gi respons og ta hensyn til folks innspill. Winswold (2013) antar at dette simpelthen kan handle noe om forholdstall – at forholdstallet mellom politikere og innbyggere er lavere fører til tettere og mer tillitsfull kontakt. At store kommuner etablerer et nivå mellom seg og lokalsamfunn i form av en nærdemokratiordning, antas derfor å kunne føre til mer nærhet og bedre dialog mellom folk og sentrale myndigheter. Om det oppleves slik i Asker, vil vi kommentere nærmere nedenfor. Det forventes ikke bare at nærheten skal føre til dialog, men også bedre beslutninger. Den presumtvt tette dialogen vil kunne gi bedre tilgang til lokal informasjon, og beslutninger som gjelder- eller påvirker gitte lokalsamfunn kan bli bedre tilpasset den lokale konteksten. Slike resonnementer finner vi i stor grad i diskursen om samskaping. Samskapingens idealer om medborgerskap, demokrati, beslutningers treffsikkerhet og dermed også innovasjon, faller derfor sammen med ambisjoner om nærdemokratiske ordninger.

Forskning på feltet peker på at politikere i alle de nordiske landene selv opplever at nærdemokratiske organer bidrar til å bedre informasjonsgrunnlaget for egne beslutninger – der de fungerer etter intensjonen. Gjennom å styre kommunens politikk mer i tråd med lokalbefolkningens preferanser og interesser, kan beslutninger både få økt kvalitet og bedre legitimitet. Men så er det ikke alltid at ordningene fungerer etter intensjonene. Forskningen viser nemlig temmelig svake prov på at nærdemokratiske ordninger fører til økt politisk deltakelse og interesseartikulasjon. Særlig når det gjelder ulike former for nærmiljøfora (til venstre i tabellen ovenfor) uten ressurser og delegert myndighet, er slik mobiliseringseffekt svak. Ordningen ser ut til å gi best effekt i kommunens sentrale fora. De får tilgang til lokale interesser. De nærdemokratiske ordningene gir økt bevissthet hos sentrale politikere i kommunen om lokale forhold, først og fremst. I sum ser det derfor ut til at ordninger med lokalutvalg først og fremst kan gjøre det enklere for kommunen å ha et brohode utover i befolkningen for å aktivisere og trekke lokalsamfunnene med i ulike plan- og beslutningsprosesser (Winswold 2013).

2.3. Hvorfor virker det når det virker?

I sin redegjørelse, av nærdemokratiske ordninger som prinsipp, lister Winswold (2013), på grunnlag av internasjonal forskning, opp tre forutsetninger for at en nærdemokratiske ordning skal fungere:

- *Lokale deltakers opplevelse av nytte.* Deltakelse i nærdemokratiorganer må vise seg å ha konkret effekt på den politikken som springer ut av arbeidet. Winswold skriver at der nærdemokratiordningene ikke delegeres en beslutningsmyndighet, men kun har rådgivende funksjon, er det nødvendig likevel å ha en formell tilknytning (avtale) mellom

nærdemokratiorganet og kommunestyret som synliggjør hvordan det lokale initiativet forventes å skulle gjøre en forskjell.

- *Nærdemokratiorganet må ha god kontakt og legitimitet i den lokale befolkningen* som organet skal representere. Slik kontakt sikres formelt og prinsipielt gjennom valg, men også reelt og kulturelt ved å være synlig og anerkjent for det de faktisk foretar seg.
- *En riktig/relevant geografisk avgrensning.* De grensene som favner inn nærdemokratiområdet må være i samsvar med hva folk på stedet(-ene) føler er riktig i forhold til en naturlig lokal identitet.

Det siste fremheves i Asker kommunes Temaplan for medborgerskap slik (Asker kommune 2021):

«Geografiske områder med tydelig identitet viser seg best i stand til å kunne utnytte handlingsrommet som lokaldemokratiske ordninger gir. Et viktig formål med lokalsamfunnsutvalg er å fremme stedstilknytning og lokal identitet».

Hanssen m.fl. (2013) peker i tillegg til punktene ovenfor, på at det er viktig med gode og forståelige koblinger mellom lokale organer og det representative demokratiet. Et ønske om dette er som ønsker flest, ikke tilstrekkelig. Det må i tillegg arbeides i praksis med rutiner og prosedyrer for samhandling hvor det settes av tilstrekkelig ressurser til slike koblinger. Klausen m.fl. peker ellers på betydningen av at lokale medvirkningstiltak er synlige og godt kjent, med lokal legitimitet. Vi skal se nærmere på alle disse forholdene i våre kommentarer til forsøket i Asker, nedenfor.

3. Nærmere om nærdemokratiet i Asker

I intensjonsavtalen mellom de tre nå sammenslåtte kommunene i Asker heter det at det skal arbeides med «...stor grad av innbyggermedvirkning med gode nærdemokratiske ordninger». Videre heter det punktvis at den nye kommunen skal: « - I samarbeid med andre offentlige instanser og det sivile samfunn medvirke til en samfunnsutvikling som styrker folkehelsen og utjevner sosiale forskjeller i helse og levekår. - Anerkjennelse frivillighetens store verdi som samfunnsbygger» og « - Stimulerer til deltakelse i frivillig arbeid, medborgerskap og samskaping». Omtrent samtidig med avgjørelsen om å teste ut nærdemokratiske ordninger, ble det opprettet et *Utvalg for medborgerskap, et tjenesteområde for medborgerskap med egen direktør* for medborgerskap i kommunedirektørens ledergruppe. I sum demonstrerer dette at nye Asker hadde høye ambisjoner med satsing på medborgerskap og samskaping.

Vi vil ikke kommentere den samlede satsingen på medborgerskap i Asker i noe særlig grad i denne rapporten. Det ville være å gå et godt stykke utenfor det mandatet vi har fått for oppdraget, og dessuten kreve langt mer ressurser og en langt bredere datainnsamling enn det vi har foretatt. Vi ser likevel naturligvis vår følgeforskning av tre lokalsamfunnsutvalg i *sammenheng med* den samlede satsingen på medborgerskap. Et politisk-kulturelt og juridisk fenomen som det vi har studert i dette prosjektet må alltid ses lys av kontekst.

3.1. Et arbeid i to dilemmaer

Lokalsamfunnsutvalgene ble oppnevnt av Asker kommunestyret 9. juni 2020 i samsvar med Kommuneloven. Lokalsamfunnsutvalgene er formelt sett folkevalgte organer på lik linje med andre politiske utvalg i kommunen og skal derfor følge formelle regler for innkalling, protokoller, offentlighet, frister mv. Samtidig har det vært viktig for flere av deltakerne som ble innvalgt i utvalgene å understreke at de *ikke ønsker å være politikere*. I ulike møter med oss i følgeforskningen ga flere av dem tydelig uttrykk for at de så på seg selv som lokalsamfunnets talspersoner og ambassadører – ikke som lokale politikere for kommunen. De ønsket å arbeide fritt, uavhengig av fastlåste rammer. Denne «spagaten» mellom forpliktelser og frihet er det vi i våre to tidligere rapporter fra prosjektet har beskrevet som forsøkets ene dilemma.

Det andre dilemmaet handler om lojalitet, i alle fall prinsipielt sett. LSU'ene er organisert i den kommunale strukturen i Asker under politisk *Utvalg for medborgerskap*, administrativt underlagt direktør/tjenesteområde medborgerskap. Opprettelse av LSU har hatt som formål å styrke lokaldemokratiet gjennom at en slik «ytre funksjon» skal skape forankring og legitimitet i lokalsamfunnene som rådhusets forlengede arm. Kommunale planer, reguleringer og politiske prioriteringer skal forankres og spres effektivt utover i kommunen gjennom LSU'enes virksomhet, er det tenkt. Samtidig er utvalgene gitt initiativrett og de er gitt penger til fordeling etter eget skjønn for å kunne spille en aktiv rolle som brobygger og koordinerende aktør lokalt. Utvalgene skal altså kunne ta initiativ og ellers fange opp initiativer og saker lokalt som de så kan bringe inn for sentrale myndigheter i kommunen, i fylket eller overfor nasjonale myndigheter for den del, om de har

frimodighet til det. Tofte LSU har for eksempel ved flere anledninger henvendt seg til Viken fylkeskommune når det gjelder fylkeskommunens samferdselsansvar. Å være ambassadører for makten i rådhuset, og samtidig agenter for lokalsamfunnet er altså det andre potensielle dilemmaet for Askers tre lokalsamfunnsutvalg. Dette spennet i mandatet for kommunens LSU'er kom bare delvis til syne i vedtaket om opprettelse av ordningen. Andre lokalsamfunnsorganiseringer, slik vi har sett det i Klokkarstua og Verket (se nedenfor) har ikke på samme måte måtte håndtere slike dilemmaer. De har da heller ikke hatt et mandat som gjør det naturlig for dem å arbeide som om de var rådhusets forlengede arm.

3.2. Flere initiativer parallelt

De tre lokalsamfunnsutvalgene er ikke den eneste organiserte satsingen som Asker kommune har initiert med hensyn til lokal innbyggermedvirkning. Det foregår en storstilt utvikling av **innbyggertorg** i Asker med mye ressursbruk og ambisiøse målsettinger. I en rekke lokalmiljøer finnes i tillegg Frivilligsentraler eller Nærmiljøsentraler med kommunal støtte og avtaler. Alle de tre stedene hvor det er etablert LSU finnes begge typer institusjoner.

I Asker finnes det dessuten 75 velforeninger², med et kommunedekkende Asker velforbund som paraply³. Det finnes et antall nærmiljøforeninger/fora i tillegg til dette. I tillegg til dette finnes FAU ved skoler, et stort antall lokale foreninger og lag, boligforeninger og nabolagsforeninger, med mere. Frivilligheten i Asker er med andre ord en viktig driver for lokalsamfunnsutvikling på mange arenaer i hele kommunen – selv om en økende del av frivilligheten finner former og formater også utenfor den klassiske frivillige sektoren (Kobro 2020).

I sum skaper bildet ovenfor på den positive siden et mangfold med mange anledninger og arenaer for kommunens innbyggere å engasjere seg og bli engasjert i ulike formater og former. På den mer problematiske siden kan man enkelt se at mangfoldet også kan bli uoversiktlig og fungere sub-optimalt. Mye tid og en hel del ressurser, også kommunale kroner, kan gå med til å utvikle arenaer og aktiviteter som av og til overlapper hverandre, med fare for å kunne gå litt «i beina» på hverandre. Dette siste er da også tatt opp av Asker Velforbund i møte/samtaler med kommunen. Vi har også observert i samtaler og på arenaer hvor vi har deltatt at satsingen på medborgerskap i Asker kommune kan være preget av «litt mye ukoordinert innsats på mange områder», som en informant uttrykte det i et forskningsintervju – «...med gode intensjoner», som vedkommende føyer til.

2

https://portal.styreweb.com/api/files/4653999/PgLRGfOiESgTfwfpGmS3w/Medlemsforeninger%20Asker%20Velforbund.pdf?DocLinkId=19012&ref=%2fpunkt_06%2funderpunkt_02%2f

³ <http://www.askervelforbund.no/>

Lokalområder i Asker	Frivillig-/nærmiljøsentraler	Innbyggertorg	Innbyggere i 2022	Prognose 2030
01 Nesøya	0	0	4656	4645
02 Holmen	0	1	14177	15876
03 Sentrum	3 (Asker, NaKuHel, Borgen)	1	30253	31984
04 Vollen	1	0	5417	5938
05 Heggedal	1	1	5987	6754
06 Dikemark	0	0	4443	4831
07 Slemmestad	0	1	9178	10097
08 Røyken	0	0	5448	6334
09 Spikkestad	1 (Røyken)	0 (1)	4702	4834
10 Sætre	2 (Hurum og Klokkarstua)	1	8721	9552
11 Tofte	0	1	4034	4497

Tabell 2. Oversikt over Asker kommunes 11 definerte nærmiljøer med fordeling av Frivilligsentraler/Nærmiljøsentraler og Innbyggertorg med kommunal støtte. Kilde: Asker kommune.

4. Metode - informasjonsinnsamling

Det har vært gjennomført til sammen 85 LSU-møter i Asker, fordelt på de tre utvalgene i forsøksperioden; 26 i Heggedal, 29 i Slemmestad og 30 i Tofte. Omtrent halvparten av møtene har vært gjennomført digitalt, resten har vært fysiske. Vi har lest gjennom sakslister og protokoller for alle, og selv vært til stede på fem slike møter hvor vi har gjort feltnotater. I tillegg har vi deltatt flere ganger med innlegg og aktiv deltakelse på åpne «folkemøter»; to i Slemmestad, ett i Heggedal og ett på Klokkarstua. Vi har vært med på fire felles møter for alle de tre LSU'ene, tre dialogmøter mellom LSU'ene og kommunens *Utvalg for medborgerskap*, vi har deltatt på to møter i dette utvalget hvor vi har gitt orientering og deltatt i samtale om nærdemokratiordningen, vi har vært invitert og deltatt i to kommunestyremøter/politisk verksteder og dessuten deltatt på flere andre møter/seminarer i Asker-samfunnet som ikke har handlet direkte om nærdemokrati, men som vi likevel mente hadde relevans for prosjektet. Vi har gjennomført 2 dybdeintervjuer med leder og nestleder i de tre utvalgene ved to ulike tidspunkt (ved oppstart og avslutning). Fordi *Klokkarstua og Verket nærmiljøforum* har vært et referanse-case (kommenteres nærmere nedenfor) har vi også deltatt på et styremøte der, intervjuet leder og nestleder, og dessuten i sluttfasen av forsøket, hatt forholdsvis mye e-post og telefonkonferanser med lederen av det spesifikke nærmiljøforumet.

I tillegg til ovenstående har vi gjennomført to webbasert spørreundersøkelser til medlemmene i de tre lokalsamfunnsutvalgene. Den første gjennomførte vi ved oppstart, deretter en halvveis ut i forsøket. Resultatene fra disse er publisert i hhv. en oppstartsrapport og en midtveisrapport. Vi hadde opprinnelig en intensjon om å gjøre en tredje survey ved prosjektets avslutning. Vi vurderte imidlertid, i samråd med oppdragsgiver og enkelte medlemmer i de tre utvalgene, at de spørsmålene vi stilte i de to første surveyene hadde mistet mye relevans i sluttfasen av forsøket. Vi valgte derfor i stedet bruke de gjenstående ressursene på å komme «tettere på» utvalgsmedlemmenes erfaringer. Vi gjennomførte derfor stedlige fokusgruppeintervjuer av de tre utvalgene.

5. Frihet og forpliktelser

Lokalsamfunnsutvalgene i Asker ble opprettet av kommunestyret med hjemmel i kommunelovens § 5-7. Det betyr at utvalgene er folkevalgte organer, og at medlemmene av utvalgene er å regne som folkevalgte, jf. kommuneloven § 5-1 tredje og fjerde ledd. Formelt sett betyr dette videre at utvalgets medlemmer er politikere – i navnet, om ikke i gavnet. Et av utvalgsmedlemmene skriver i åpent felt i den første surveyen vi sendte ut etter oppstart at hen sa seg villig til å rekrutteres inn i arbeidet nettopp fordi vedkommende ville være med å gjøre en forskjell lokalt, men «ikke kunne tenke seg å være politiker».

Fordi LSU'ene er forankret i loven som politiske utvalg er både saksbehandling, arkivrutiner, protokollering etc. lovregulert (Kommunelovens kapittel 11, Forvaltningsloven kapittel IV–VI, og i kommunens eget reglement for saksbehandling i folkevalgte organer iht. KS SAK 19/26).

Disse formelle rammene forårsaket mye forvirring og en hel del spørsmål, også en hel del uro internt i utvalgene med usikkerhet om hvilket handlingsrom de hadde og på hvilken måte de kunne opptre i sine lokalsamfunn. Kommuneadvokaten i Asker ble konsultert og ga 2.2.2021 en uttalelse til kommunedirektøren. Kommuneadvokatens redegjørelse understreket at LSU'enes handlingsrom var begrenset mht. deres mulighet til for eksempel å fasilitere åpne samlinger, å agere som utvalg utenom oppsatte møter, og ta del i lokale prosesser i rollen som utvalg, etc. Kommuneadvokaten skriver at LSU'ene ikke kan fungerer på andre måter enn i formelt satte møter, og at «...det er et møte i lovens forstand også hvor medlemmene av et slikt organ samles for å bli orientert om eller foreta en foreløpig diskusjon av et tema». I avslutningen av en relativt omfattende redegjørelsen understreket kommuneadvokaten at det «...med andre ord skal svært lite til for at en sammenkomst regnes som et møte i kommunelovens forstand, og kravene til kunngjøring, møteinnkalling, møte-offentlighet mv. trer inn».

Etter hva vi fikk inntrykk av, overrasket dette kommuneledelsen. Kommunedirektøren kontaktet KS-advokatene for å få en *second opinion*. Svaret derfra 22.03.2021 var litt «mykere» i sin redegjørelse av innbyggerinvolveringens handlingsrom, selv om det i brevet fra KS-advokatene ikke ser ut til at de helt har tatt innover seg at det sentrale poenget med *lokal forankring* for LSU'ene, i sin redegjørelse. De refererer stadig til «oppgaveutvalgt» som i denne sammenhengen er noe annet enn lokalsamfunnsutvalg. KS-advokatene refererte fyldig fra grunnlagsarbeidet til Kommuneloven og lar det skinne tydelig gjennom at det å arrangeres treff og andre samlinger av type høringer, drøftinger og idedugnader, «hvor form og organisering i liten grad minner om det som tradisjonelt regnes som folkevalgte organer», som det står, «...synes lite naturlig å karakterisere som formelle møter etter Kommunelovens bestemmelser». Hverken vi, kommunens ledelse eller LSU'ene syntes runden med juridiske betenkninger var spesielt oppklarende. Det hele rant ut i sanden med en uttrykt holdning fra både politisk og administrativ ledelse i kommunene om at LSU'ene ikke måtte ta dette så alvorlig... «Prøv ut ulike former» - «Ta sjansen på å være litt frie» - og ikke minst uttrykket om at båten må få

bli til mens vi ror, som en sentral politiker uttrykte det, noterte vi oss som uttrykk for den holdningen som spredte seg i denne perioden, omtrent halvveis i forsøket.

Usikkerheten og alle oppfordringene om å tøye kommunelovens bestemmelser, ble møtte på ulik måte i de tre utvalgene. I Heggedal LSU registrerte vi oppgitthet og frustrasjon. Der noterte vi oss at utvalget, anført av sin leder, i stedet gjerne ville ha mer delegert politisk makt og en politisk håndtering av utvalget mer i tråd med kommunelovens føringer, mens Tofte på den annen side var raske med å anse seg fri fra loven (langt på vei), uttrykt fra utvalgslederen ved en anledning at «vi gjør mye som vi vil vi - jeg settes sikkert ikke i fengsel».

I en periode på ett år i løpet av annet halvår 2021 /nyåret 2022 preget saken om lovens rammer forsøket med lokalsamfunnsutvalg. Kommuneledelsen og saksbehandlerapparatet strevde i denne perioden med å finne ut av hvordan de skulle håndtere den usikkerheten som hadde satt seg. Innenfor kommunens administrasjon var det også en periode to ulike syn på hvor sterkt loven skulle være styrende for forsøket. Etter hvert ble det tydelig at kommunen, med signaler både fra kommunedirektør og direktør for medborgerskap, pluss ledende politikere, at utvalgene skulle arbeide fritt og aktivt inn mot sine lokalsamfunn, uten å låse seg fast i lovregulerte oppgaver og formelle møter.

Nedenstående kommentar fra et medlem av et lokalt LSU, gir uttrykk for den utfordringen ved LSUs mandat som det ovenstående aktualiserer – og fordi dette preget forsøket en lang periode, gjengis den her. Kommentaren er noe redigert, ved at noe personlig tekst er fjernet:

Lokalsamfunnsutvalgene har fra starten fremstått som en hybrid løsning. På den ene siden er utvalget oppnevnt av kommunestyret og i likhet med kommunalpolitiske utvalg, fullt ut regulert av Kommuneloven og Asker kommunes saksbehandlingsreglement. På den annen side har utvalgenes mandat, som er nokså generelt og idealistisk utformet med svært få konkrete anvisninger, formuleringer som peker mot at utvalgene skal forestå stedsutvikling og skape stedsidentitet. Det vil si at utvalgene skal ta initiativ til og arbeide med trivselsfremmende, nyttige og hyggelig aktiviteter i sine respektive områder. Det krever arbeid med å innlede dialoger, samarbeid, kontakt og relasjoner med personer, grupper og lag i området. Slike prosesser må følges opp og fullføres. – Det er mitt inntrykk etter disse to første årene av prøve-tiden, at kommunen legger størst vekt på og har størst forventninger til denne delen av virksomheten. Derimot finner jeg få forventninger eller føringer fra kommunen vis-a-vis utvalgene om at de skal være et tydelig, aktivt og viktige element i demokratiske prosesser i området. Med dette mener jeg; å være et ledd i det representative- så vel som i det deltakende demokratiet, i nærdemokratiet. Dette til tross for at det er nettopp det navnet som kommunen ga forsøksprosjektet: Nærdemokratiske ordninger. Enhver tanke om i forsøksperioden å være så nytenkende, politisk fremsynt, og kall det dristig, at man prøvde ut om utvalgene kunne få delegert myndighet fra kommunestyret til å treffe avgjørelse i egnede sakstyper, har falt på stengrunn. Heller ikke synes utvalgenes høringsuttalelser eller andre innspill å ha blitt vektlagt særlig mye i kommunen.

Kommentaren oppsummerer på en dekkende måte nettopp ordningens hybride karakter, og dermed en spenning i forsøket på samtidig å være et «trivselsfremmende» tiltak, og et myndig demokratiorgan på stedet.

5.1. Utenfor lovens rammer

Utover vinteren og våren 2022, etter at det var gitt forsikringer til utvalgene fra både politisk og administrativ ledelse om at de kunne og *burde* operere relativt fritt, startet en periode med stor aktivitet og utprøving av ulike arbeidsformer i alle de tre utvalgene. Det juridiske handlingsrommet ble tolket åpnere enn hva kommuneadvokaten i Asker først hadde gitt uttrykk for, skjedde omtrent samtidig med at pandemiens begrensninger opphørte. Det virket dobbelt «frigjørende» på utvalgene. Dette falt også sammen med ny-valg av medlemmer i de tre utvalgene våren 2022 (Kommunestyremøte 20.5.22). I realiteten førte det i de fleste tilfeller til en gjenoppnevning av medlemmer som allerede satt i utvalgene med kun utskifting av ett utvalgsmedlem i hhv. Tofte og Slemmestad, mens det i Heggedal ble en nærmest total utskifting. Utvalget der fikk ny leder (rekruttert internt fra utvalget) og fem nye medlemmer.

Når vi ser hvilke saker utvalgene har behandlet og hva de i realiteten har brukt tid på i sine konvensjonelle møter under forsøket, ser vi da også at det tegner seg et skille fra denne tiden. Motivasjonen økte, kreativiteten med tanke på aktiviteter og arenaer som utvalgene engasjerte seg i ble tydeligere, og ambisjoner om å gjøre en forskjell i sine lokalmiljøer gjennom noe mer enn synsing og meningsproduksjon i møtene ble synlig. På bakgrunn av protokollgjennomgang av alle møtene i de tre lokalsamfunnsutvalgene, har vi funnet det meningsfullt å kategorisere sakene i fire grupper som vist i tabellen nedenfor.

Orienteringssaker er alle type saker som kommer fra 'rådhuset' med orienteringer fra kommunedirektøren. Plansaker er ofte også orienteringer som det ikke legges opp til at utvalgene skal mene eller beslutte noe om. Vi har valgt å synliggjøre slike saker i egen kolonne. Noen planer inviteres utvalgene til å mene noe om, slike saker rubriserer vi under 'politikk' i tabellen. Andre saker, spesielt har behandling av et utall temaplaner tatt tid og oppmerksomhet i utvalgsmøter – dette har vi lagt under rubrikken 'planer'. *Aktiviteter* er saker som ligger utenfor en streng forståelse av kommunelovens regulering av underutvalg. Kolonnen rommer saker som har vært oppe til behandling, og som handler om konkret aktivitet/arenaer og liknende som utvalget selv har tatt initiativet til eller samarbeider med andre om lokalt. I kolonnen 'politikk' har vi lagt saker fra utvalgsmøter hvor utvalgene på eget initiativ, eller på anmodning har uttalt seg aktivt om forhold de vil ha endret eller utviklet, men hvor videre beslutninger vil måtte tas «over hodet» på utvalget selv; i kommunestyre eller fylkesting. Alle saker som har dreid seg om å tildele midler fra den potten utvalgene fikk til slik fordeling, finner vi i den nest siste kolonnen, mens saker vi ikke fant det naturlig å legge i noen av de øvrige kolonnene, havnet i kategorien «annet». Den femte kolonnen er gitt saker som handler om noe bestemt tema og som derfor ikke lar seg plassere under en av de andre kategoriene. I tillegg til de sakene vi har plassert på dette grunnlaget, har utvalgene behandlet saker som protokoll fra sist møte i utvalget, utsettelse av sak, eller saker på sakskartet som utvalget velger å ikke behandle. Slike ikke-tematiske saker eller saker som ikke er behandlet i det aktuelle møtet, har vi sett bort fra. Totalt antall behandlede saker i utvalgene er derfor høyere enn summen av våre tabeller nedenfor.

Når vi ser oversikten over saker fordelt på denne måten på neste side, skynder vi oss å legge til at mange saker har elementer av flere ting samtidig. Et utvalgsmedlem i Slemmestad satt ord på dette da han understreket «De store møtene vi lager for å samle folk og høre hva de mener også ta det videre – det er jo å være pådriver!». Forberedelser til folkemøte kunne derfor være lagt både i aktivitet og politikk.

Skal vi likevel bruke oversikten slik den er satte opp til noe nyttig, ser vi at utvalgenes arbeid har vært sterkt preget av orienteringer og planer. Mest plansaker var det den første perioden. Dette bekreftes av utvalgsmedlemmenes opplevelser: «Vi måtte til slutt sette ned foten for hva vi kunne motta fra kommunen», sa en av LSU-lederne i et avsluttende intervju.

SLEMMESTAD

	Orienteringer	Planer	Aktiviteter	Politikk	Tilskudd	Annet
2020	5	3	1	0	4	0
2021	5	10	1	5	17	0
2022	4	4	1	5	22	0
2023	1	1	1	1	19	
SUM: 110	15	18	4	11	62	0

HEGGEDAL

	Orienteringer	Planer	Aktiviteter	Politikk	Tilskudd	Annet
2020	5	3	0	0	1	0
2021	9	10	0	9	10	2
2022	4	4	2	7	20	2
2023	1	2	1	4	13	1
SUM: 110	19	19	3	20	44	5

TOFTE

	Orienteringer	Planer	Aktiviteter	Politikk	Tilskudd	Annet
2020	5	3	0	0	1	1
2021	4	11	0	4	12	
2022	5	5	1	4	15	1
2023	3	1	0	1	11	
SUM: 88	17	20	1	9	39	2

Tabell 3: Fordeling av saker på sakskartet til tre lokalsamfunnsutvalg i Asker kommune fra oktober 2020 til mai 2023.: SUM: 308

I midtveisrapporten pekte vi på et fall i motivasjonen for å delta i LSU'ene halvveis ut i forsøket, da arbeidet var preget av digitale møter og omfattende saker oversendt til uttalelse fra kommunen til utvalgene. I den fasen fikk vi en rekke uttalelser som denne fra utvalgsmedlemmer (Kobro og Brandtzæg 2021):

«Etter min oppfatning er LSU blitt et ekstra byråkratisk ledd som har blitt til på grunn av nærdemokratireformen, og jeg er usikker på hvor stor innvirkning og reell innflytelse vi har. Jeg håper jeg tar feil, og at den lille endringen jeg nå ser i arbeidet med og rundt LSU skal gjøre at jeg ser verdien av å sitte i LSU. Akkurat nå ser jeg det ikke, og føler at det er mye jobb for lite.» (LSU-medlem).

Men opplevelsen og holdningen endret seg etter hvert som utvalgene begynte å jobbe mer selvstendig, og reelt sett begynte å arbeide utenfor lovens strengeste rammer. I de avsluttende fokusgruppeintervjuene har vi i stedet notert oss uttalelser som disse:

«Kurven for motivasjon har vært stigende etter at det åpnet etter Korona. Det har vært positivt med åpne møter for alle, folk her har begynt å se oss. Folk regner oss som en spydspiss i forhold til kommunale systemer og politikk. Innbyggerne får hjelp innover i systemet». (LSU-leder)

«Jeg skjønner mer gangen i ting nå. Jeg hadde ikke jobbet kommunalt før. Det er givende å møte mange engasjerte mennesker. Nå går jeg ut av møtene med mer futt og krutt enn det jeg hadde da jeg kom inn». (LSU-medlem).

«Vi setter spor som det kan gro noe videre på. Det har skjedd ting her som ikke ville skjedd uten oss. Det er motiverende å gjøre en forskjell!» (LSU-leder)

Det har vært en tydelig dreining av utvalgenes aktivitet, ikke så mye i sakenes innhold som i aktivitet ved siden av møtene. Noe som ikke kommer fram av saksoversikten i tabellene. I tabellen for Tofte, kan det for eksempel se ut som om utvalget har vært lite aktivitets-orientert. Det motsatte er tilfelle. Tofte LSU var, er vårt inntrykk, det første av de tre utvalgene som begynte å agere fritt ift. den strengeste fortolkningen av Kommuneloven. LSU-lederen i Tofte ga da også tidlig uttrykk i samtaler med oss av en litt kjettersk innstilling til dette med å uttrykke at han trodde han neppe ville havne i fengsel om han var litt romslig i forhold til den strengeste fortolkningen av loven. Holdningen resulterte i en rekke aktiviteter og arrangementer, både for egen del og en rolle de påtok seg for andre. Tofte LSU arrangerte f.eks. et folkemøte om en områdeplan på anmodning fra Statkraft, Silva Greenfuel og kommunen, ca. 150 personer møtte opp. Tofte LSU arrangerte også et åpent møte med ca. 80 fram møtte, om ny brannstasjon etter forespørsel fra Asker og Bærum brann og redning. Etter hvert dreide også aktiviteten i Heggedal og Slemmestad seg mer og mer over i praktiske og fysiske aktiviteter. Heggedal LSU som medarrangør for en ungdomskonferanse som munnet ut i et prosjekt «Verdens beste Heggedal» og en pepperkakeutstilling i et butikkvindu samme sted, er eksempler, og Slemmestad LSUs gjennomførte idé om å dele ut blomster og sjokoladehilsen til ensomme i sitt område opp under jul hvert år, er et av flere eksempler fra den delen av lokalsamfunnsatsingen.

6. Diskusjon

Nedenfor vil vi kommentere data og observasjoner fra følgeforskningen i lys av det bildet vi tegnet innledningsvis av prinsipper for nærdemokratiske ordninger generelt, og videre over i de føringene som ble lagt inn for Asker kommunes forsøk med lokalsamfunnsutvalg spesielt.

6.1. Kommentarer om mandatet for ordningen

Formelt har ordningen med LSU i Asker vært godt forankret politisk. Med formelt vedtak om oppretting og årlige dialogmøter med Utvalg for medborgerskap gir relativt god forankring. Et eget tjenesteområde med egen direktør og stab knyttet til medborgerskap i kommunens organisasjon, virker også å ha vært en solid administrativ forankring. Det siste kan imidlertid være et damoklessverd. Det kan i prinsippet fungere slik at de andre tjenesteområdene ikke tar skikkelig innover seg, eller påtar seg ansvar for å involvere LSU'ene i *sine* aktuelle fagfelt. Det kan bre seg en bevisst eller ubevisst holdning om at «dette hører til en annen del av kommunen».

Innspill og kommentarer vi har fått i intervjuer med LSU-medlemmer og i møter hvor representanter for ulike tjenesteområder har vært representert, viser da også tydelige spor av dette. Forsøket med LSU som en samlet satsing i Asker, på tvers av sektorer, synes derfor noe svak.. det kan skyldes nettopp at det har vært en forsøksordning for læring og utprøving. Vi har informasjon fra våre intervjuer med utvalgsmedlemmene om en håndfull saker hvor andre deler av kommunen enn tjenesteområdet for medborgerskap, har unnlatt å svare opp henvendelser fra LSU'er eller svart på en slik måte at det har virket tydelig for de lokale mottakerne at «oss bryr kommunen seg egentlig fint lite om», som en informant uttrykte det. Vi har også fått innsyn i kommunikasjon mellom et utvalg og en avdeling i kommunen som viser tydelig skuffelse og tilløp til dyp frustrasjon fra lokalsamfunnsutvalgets representanter over at deres syn og innspill ikke oppleves å ha blitt tatt på alvor, i konkrete saker.

Med tanke på at prosjektet har vært en *forsøksordning*, kan det virke som om mandatets «unøyaktighet» knyttet til Kommuneloven og reglement for saksbehandling, har slått inn både som en styrke og en svakhet. I forsøkets første fase var det åpenbart en svakhet med mye uro, tidvis frustrasjon og uklarheter mht. hva som var tillatt å gjøre og hvordan utvalgene skulle agere lokalt. I den andre halvdel av forsøket, etter at det spredte seg i utvalgene en større frimodighet og «kjettersk» holdning i forhold til de strengeste fortolkningene av loven og dens forarbeider, ble det rom for mer kreativ famling, som jo har vært et mål med ordningen i seg selv. Når denne rapporten skrives, har Kommunedirektøren lagt fram et notat med forslag til justert videreføring av ordningen, se dette⁴. Det er behandlet i Utvalg for medborgerskap (27.4.23 – [SAK 0020/23](#)) og vil legges fram for beslutning i Formannskap og Kommunestyre ila. juni.

Kjennskapet til ordningen og dens mandat, samt oppslutningen om den hos sentrale aktører kunne sannsynligvis vært bedre om det hadde vært gjort en interessentkartlegging i starten av forsøket.

⁴ <https://asker.digdem.no/file/clgkisojaa0c70q1bbuxw0jm9>

Nærdemokratiske ordninger hviler på mange aktørers goodwill og støtte. Det som ofte går under betegnelsen *stakeholdere* (Philips 2003) er personer og institusjoner hvis holdninger og beslutninger har formell og/eller uformell innflytelse over ordningens muligheter for å lykkes iht. sitt formål (kilde). På toppen av en imaginær pyramide av stakeholdere, vil vi i dette prosjektet typisk finne politiske lederskapet i kommunen. Ved siden av dem, og reelt sett ofte over dem med større makt over LSU'enes daglige drift, står Kommunaldirektøren og hans ledere i det kommunale hierarkiet av ledere helt ned til det politiske sekretariatet som forbereder og følger sakene til lokalsamfunnsutvalgene helt fram til møtebordet. I vår kontakt med politikerne i Asker i løpet av prosjektet, har vi opplevd en sterk positiv holdning til forsøket – noe vi finner igjen i Utvalg for medborgerskaps vedtak, gjengitt nedenfor. Samtidig har sentrale politikere i kommunen gitt uttrykk for den samme usikkerheten om hva utvalgene egentlig skal holde på med, som det utvalgene selv opplevde den første tiden. Selv om usikkerheten i noen grad ga seg utslag i frustrasjon i (deler av) utvalgene, virket det imidlertid som om sentrale politikere snarere så dette som en mulighet.

Når det gjelder det administrative apparatet på rådhuset er bildet ikke entydig. Et godt stykke ut i forsøket var nok personene i den operative saksbehandlingen mer opptatt av at utvalgene skulle fungere nettopp som formelle politiske utvalg enn hva deres kolleger høyere opp i det strategiske lederskapet tenkte om saken. Når det sies, må det samtidig understrekes at medlemmene i de tre utvalgene hele tiden har uttrykt stor begeistring for den støtten som det operative politiske sekretariatet har gitt utvalgene. – Spesielt gjelder dette naturligvis den støtten de opplever å ha fått, særlig dets ledere, når det gjelder «å forstå alle de vanskelige kommunale prosessene og sakene», som en av utvalgslederne uttrykte det i et intervju med oss i slutfasen av forsøket.

Hvordan stakeholdere i Innbyggertog og Frivilligsentraler lokalt har opplevd å få et nytt organ etablert midt inne på sin egen hjemmebane har vi dessverre ikke gjort selvstendige datainnsamling om. Likevel har vi i prosjektets løp registrert noen uttrykk for dette. Registeringene har kommet «i farta» som bi-setninger eller tilfeldige kommentarer i samtaler/aktiviteter som har hatt annet fokus. Slik informasjon må derfor nærmest betraktes som anekdotisk, men i den grad slik informasjon likevel har en viss verdi, har vi merket oss at den peker i motstående retninger. Ved ett tilfelle møtte vi en «hussjef» for et Innbyggertog på en av LSU-lokalitetene. Hun var på vei ut av et LSU-møte der vi var på vei inn. På det tidspunktet var det klart at ordningen skulle opphøre. Vedkommende dro en av oss litt til side og nærmest sukket ut sin skuffelse over at det. «Jeg har vært SÅ glad i dette utvalget – de spiller en SÅ viktig rolle her på stedet», sa hun med ettertrykk i det hun forsvant ut døren. – Et av de andre stedene har vi med motsatt fortegn, flere ganger fanget opp uttrykk for friksjon mellom stedets godt innarbeidede nærmiljøsentral og det nyetablerte lokalsamfunnsutvalget. Et tredje sted har de løst den mulige floken mellom ulike aktører og mandater ved at lederen av nærmiljøsentralen like godt gikk inn som leder av stedets LSU. Prinsippet bak Tordenskiolds soldater virker å ha effekt flere steder enn i Marstrand⁵.

⁵ En metaforisk henvisning til beretningen om Tordenskiolds lureri etter slaget ved Marstrand hvor han skapte et inntrykk av å disponere en stor avdeling marinesoldater ved å la de samme soldatene løpe og stille seg opp i ulike gater, under en inspeksjon fra en svensk forhandlingsleder.

Ved ett tilfelle ble vi fra forskersiden direkte involvert i en situasjon med relevans for stakeholderes oppfatning av LSU'enes mandat og oppgave. *Asker velforbund* ga ved en anledning skriftlig uttrykk for at hele ordningen med LSU kunne undergrave lokale vel-lags eksistens. Det ble avholdt et dialogmøte mellom kommunen og Asker velforbund den 29.05.22. hvor vi deltok fra forskerteamet. Fra kommunen deltok tre ledere med litt ulike kommunale funksjoner sammen med en sentral politiker. Fra vellaget deltok lederen og tre styremedlemmer i Asker velforbund som er en paraplyorganisasjon over lokal-lag lokalisert i nye Asker kommune. To av de deltakende styremedlemmene var aktive også i Tofte vel. Samtalen munnet, slik vi noterte oss, ut i en udramatisk oppsummering av at det er «plass til alle». Fra vår side vurderer vi det slik at om vel-lag i dag hadde vært som det var tidligere da det var en betydelige samfunnsbygger fra 1800- og begynnelsen av 1900-tallet (noe en av deltakerne fra vellaget stadig vendte tilbake til), ville etableringen av LSU i Asker kunne reelt sett være mye mer «truende» for Vel-lagenes eksistens. I tidligere tider var lokale vel-lag både en demokratisk faktor og en stedlig koordinator for stedsutvikling mange steder. Situasjonen i dag er, slik vi vurderer den, snarere slik at vel-lagene med sitt ofte svært lokale mandat, må kunne finne sin rolle på linje med øvrige aktører. De to styremedlemmene som også hadde forankring i Tofte vel, var eksponenter for en slik holdning noe vi fikk bekreftet i et eget møte vi senere avholdt lokalt med styret i Tofte Vel. En av styremedlemmene i Tofte vel sitter dessuten i Tofte LSU. – Også der så det med andre ord ut som om det tordenskioldske prinsippet med få personer i mange roller, motvirket mulige interessekonflikter.

6.2. Er satsingen fulgt opp med nødvendige ressurser – penger og personell?

Asker kommune har satsset betydelige midler på LSU-ordningen både ved å overføre kr. 500 000 /år til fordeling til lokale formål over hvert av de tre utvalgenes budsjetter – kr. 250.000 det første året fordi ordningen ikke kom i gang før etter sommeren. I tillegg er det knyttet betydelige kommunale kostnader til å følge utvalgene med personalressurser. Slike kostnader er i kommunaldirektørens sak, både skriftlig og i møte med LSU'ene den 2.3. 2023 om mulig fortsettelse av ordningen, gjort til et hovedpoeng for hvorfor dagens ordning ikke kan fortsette ved en utvidelse til alle lokalsamfunn i kommunen.

Når det er sagt og blikket igjen vendes bakover mot ordningen slik den har fungert iht. følgeforskningens fokus, har både kontantene utvalgene fikk til rådighet og den administrative personalstøtten utvalgene har fått, vært en betydelig positiv ressurs for utvalgene. Det er naturligvis åpent for å stille prinsipielle spørsmål om praksisen ved at lokalsamfunnsutvalgene skal kunne tildele tilskudd til lokale formål ut fra deres egentlige mandat om å «produsere» demokrati. Å stimulere lokalsamfunnsaktivitet i regi av lokale foreninger med pengegaver kan kanskje sies å bidra til å knytte politiske beslutninger og myndigheter i kommunen nærmere til lokal befolkning, som er lokaldemokratiske ordningers bærende idé.

6.3. Demokratisk makt og innflytelse

LSU'ene i Asker har lite formell beslutningsmakt, noe som kan skape urealistiske forventninger om innflytelse hos personer som har ambisjoner om å gjøre en forskjell. Unntaket er LSU'enes fullmakt til å fordele penger til lokale tiltak etter egne vurderinger – langt på vei. De har fått retningslinjer, men føler seg ikke særlig bundet av dem – Heggedal virker å ha vært mest lojale ift. retningslinjene, Tofte minst. Annen makt og innflytelse i utvalgene knytter seg til de meningene de har hatt og formidlet «oppover» i systemet. I vår gjennomgang av alle de 308 sakene vi har vurdert, ser vi at 40 av dem passer å kalle for politisk påvirkning. Selv om dette er et betydelig antall saker for lokale organer så fordeler de seg på tre utvalg og 84 møter. LSU'enes rolle som «lobby-instanser organer» kan derfor ikke sies å ga vært deres dominerende rolle. Når vi samtidig vet at alle de tre utvalgene har hatt relativt stor aktivitet utenfor rådsmøtene, og dermed utenfor vår opptelling av saker, må det kunne hevdes at rollen som politiske påvirkere har representert en enda mindre del av deres samlede innsats. LSU'ene har i sum, med noe variasjon mellom de tre, vært mer trivselsskapere, brobyggere og lokalsamfunnsbyggere gjennom praktiske-konkrete tiltak enn de har vært politisk utvalg, strengt tatt – med noe unntak. Tofte LSUs iherdige innsats på buss/samferdselsområde både innenfor og utenfor den formelle møtestrukturen har hatt en tydelig politisk brodd. Også de to andre utvalgene har, som tabellene viser, arbeidet med enkeltsaker som har hatt karakter av politisk påvirkning.

6.4. Er LSU'ene demokratiske organer?

Når det gjelder demokrativerdier for LSU'ene gjennom deltakerrepresentativitet ble det i etableringen av ordningen med LSU i Asker nedfelt i vedtektene at utvalgene skulle ha en viss bredde i representasjonen – sannsynligvis for å sikre forankring, relevans og muligens oppslutning i den lokale befolkningen. Det ble besluttet at minst ett medlem skulle representere lokale lag og foreninger, minst ett medlem skulle representere lokalt næringsliv og minst to faste medlemmer og ett varamedlem skulle være under 22 år på valgtidspunktet. Utvalget skulle ha 7 faste medlemmer og 4 varamedlemmer, valgbare etter kommuneloven § 7-2, og bosatt i det aktuelle området. Hvordan dette har fungert med tanke på reell demokratisk verdi har vi ikke informasjon om. Vi har ikke foretatt undersøkelser av holdninger, kjennskap eller oppslutning om ordningen i den alminnelige befolkningen. Det ble fra et utvalg underveis, etterspurt kunnskap fra forskerne om hva lokalsamfunnet visste og mente om ordningen. Vi svarte da, som vi gjøre her, at slik datainnsamling ligger utenfor følgeforskningens rammer – dessverre. Vi har derfor begrenset oss i dette (og andre) avsnitt til å kommentere det vi mener vi har datagrunnlag til å si noe kvalifisert om.

Et viktig grunnlag for å oppnevne tre lokalsamfunnsutvalg i Asker var, som vi har sett, å etablere en *lokaldemokratisk ordning*. I relieff mot en rekke andre tiltak iverksatt for å styrke stedsutvikling i kommunen, skulle LSU'enes profil være å ivareta den lokale *demokratiske* dimensjonen. Utvalgene skulle, sammensatt av syv personer med den forhåndsdefinerte bredden i sammensetningen styrke lokalsamfunnenes medbestemmelse i politiske saker. Medborgerskapet «ute» i kommunen skal gjøre de folkevalgte «inne» i rådhuset bedre i stand til å fylle sin rolle som representanter for innbyggerne i hele kommunen. Vi mener det er rimelig å hevde at ivaretagelse av en slik funksjon forutsetter nær

og sannsynligvis relativt hyppig kontakt mellom utvalgene «ute» og politiske råd og utvalg «inne». Det vil også være naturlig at det var en viss kontakt og relasjonsbygging mellom personer i LSU'ene og sentrale politikere i kommunen også mellom slike møter. I Asker kommune har dette vært håndtert på flere måter. Det har blitt arrangert dialogmøte mellom de tre lokalsamfunnsutvalgene og Utvalg for medborgerskap, en gang i året. Vi har deltatt på tre slike møter. Intensjonen har vært god, men gjennomføring av møtene i rådhusets arkitektonisk stramme og «harde» kommunestyresal, og med en regi mer tilpasset formelle beslutningsmøter enn åpne dialoger vil vi mene, kan vi ikke si at vi opplevde møtene som spesielt «dialogiske». 'Informasjonsmøter' ville nok vært en mer passende overskrift fordi de bar preg av informasjonsutveksling mer enn problemløsning og utvikling. Andre råd eller utvalg i kommunen har det ikke vært organisert noe treffpunkt for. Hvis det er slik at LSU'ene bare arbeider med saker under tjenesteområde medborgerskap ville det vært rimelig, men forholdet er jo slik at saker som påvirker eller gjelder lokalsamfunn i Asker i prinsippet (også ofte i praksis) kan angå alle tjenesteområder. Mangel på rutiner/prosedyrer for kontakt mellom lokalsamfunnsutvalgene og politikere fra andre fagkomiteer/utvalg enn utvalget for medborgerskap, må derfor kunne sies å være en svakhet i forhold til målet om å være et nær-demokratisk organ.

Hvordan den politiske kontakten og nærheten mellom «ute» og «inne» har fungert uformelt har det vært vanskeligere å registrere. Slik kontakt har foregått på telefon og gjennom besøk av sentrale politikere, vet vi. Særlig ordføreren og lederen av utvalg for medborgerskap har vært på mange besøk ute i de tre aktuelle lokalsamfunnene, i regulære LSU-møter og på arenaer/aktiviteter som LSU'ene har initiert eller vært delaktige i å skape.

Internasjonal forskning om formell innbyggermedvirkning, viser at politiske vedtak fattet av sentrale kommunepolitikere er mer i overenstemmelse med innbyggerens preferanser ved at viktig informasjon om behov, ideer til løsninger og konsekvenser kommer «på bordet» gjennom den lokale involveringen (Löfgren m.fl. 2010, Nyseth m.fl. 2000, Glimmerveen 2022, Arnesen and Peters 2018, Tortzen 2019, Torfing m.fl. 2019). Slik innsikt ligger delvis til grunn for satsning på medborgerskap i Asker og flere andre kommuner. Lokal mobilisering kan lette iverksetting av tiltak fordi slik forankring kan bidra til redusert konfliktnivå og skape større forståelse av hva som er nødvendige i en offentlig kontekst med mange hensyn å ivareta. Medvirkning som virker gir læring for både politikere og innbyggere fordi politikerne på den ene siden får bedre innsikt i befolkningens ønsker og behov, og lokalbefolkningen får på den andre siden mer kunnskap om politikernes vanskelige prioriteringer. Ordningen med nærdemokrati skal også kunne gi det representative demokratiet i kommunen større «responsivitet» ved å reagere raskt og adekvat i forhold til reelle behov og interesser når og der de oppstår ute i «virkeligheten». Om dette skjer etter intensjonen, vil det kunne skape større tillit til demokratiet ute i befolkningen. Men alt dette forutsetter at ordningen virker.

Et annet aspekt ved demokratiet er representativitet. Utvalgene var i utgangspunktet tenkt å sikres representativitet gjennom en omfattende utvalgsprosess. På grunn av pandemiens begrensninger ble rekrutteringen gjennomført etter forenklete prosedyrer. I realiteten ble enkelt-personer som på en eller annen måte hadde utmerket seg, eller som var «kjent» i lokalmiljøet som en

samfunnsinteressert borger, spurt av en representant fra kommunen. Formelt sett ble de plukket ut av lokale valgkomiteer, i starten ble disse foreslått på folkemøter, men i intervju med oss var det tydelig at flere av medlemmene selv hadde en oppfatning av å være utfordret direkte av kommunen. Vi kommer uansett ikke unna spørsmålet om hvor representative medlemmene har vært og dermed også hvor representative eller dekkende de forslagene som er kommet fra dem har vært, sett i forhold til lokalbefolkningens samlede preferanser. Det finnes generelt ingen garanti for at forslag og politikk som utøves av lokaldemokratiske organer ivaretar lokale særinteresser på en god måte. I forsøket i Asker finnes det enda svakere føringer at representativitetskvaliteter er ivaretatt. Inntrykket vårt fra møtene vi deltok i, er at dette aspektet ikke har vært tematisert i ærlig grad. Heller ikke i vår relativt omfattende dialog med kommunens ledelse, har temaet vært på bordet. Når det er sagt, har vi likevel inntrykk av at LSU'ene alle tre steder har vært anerkjent som «stedets representanter», og at de har skjøttet sitt mandat med samvittighetsfullt ønske om å tjene «alles» interesser.

I sum vil vi hevde at den demokratiske broen mellom rådhuset⁶ og utvalgene i Tofte, Slemmestad og Heggedal har vært moderat utviklet. Det har vært vanlig at kommunale ledere har møtt i LSU-møtene med orienteringer. Sterkest var den nok i starten av forsøket, til tross for pandemien – eller var det nettopp på grunn av den? Å delta i digitale møter med LSU'ene hadde liten omkostning da. Vi finner ingen tydelig tegn i vårt materiale på at slik oppmøte, hverken digitalt eller fysisk har skapt sterk gjensidig tillit og læring begge veier. Tvert om kan ting tyde på at det er blitt noe mindre kontakt og slett ingen økt gjensidig læring mellom styring og sivilsamfunn «ute», utover i siste del av perioden. Ett skriftlig innspill og en uttalelse i et intervju vi registrerte fra to uavhengige utvalgsledere, aktualiserer dette. Begge hevder at (de to) lokalsamfunnsutvalgene i økende grad overses i saker som de selv mener at de burde vært konsultert om, men som de i begge tilfeller først er blitt klar over aktualiteten av gjennom oppslag i lokalavisa.

6.5. Legitimitetsutfordringer

Et nærdemokratiske organs legitimitet handler om at det har oppslutting hos befolkningen som det er ment å representere (Arnesen 2017, Arnesen 2018, Arnesen and Peters 2018, Hanssen m.fl. 2013). Vi kan skille mellom tre former for slik legitimitet. *Inntakslegitimitet* handler om at sakene det jobbes med og personene som arbeider med dem, er underlagt anerkjente demokratiske spilleregler, *gjennomstrømningslegitimitet* dreier seg om at beslutningsprosessene er transparente, og *resultatlegitimitet* at organets beslutninger oppfattes av omgivelsene, å bidra med gode løsninger. Særlig er gjennomstrømningslegitimitet og resultatlegitimitet generelt utfordrende i kommunale prosesser. Det er da også noe av bakgrunnen for å opprette lokaldemokratiske ordninger. Der arbeides det dedikert med politiske saker i ulike former og formater – det rigges til prosesser og ulike kommunikasjons- og påvirkningskanaler tas i bruk, og det fattes beslutninger. Men når alt kommer

⁶ Vi bruker ordet `rådhuset` her som språkbilde for de sentrale politiske prosessene og organene i en kommune – både de administrative og politiske.

til alt er det likevel vanskelig for befolkningen å få innsyn i saksbehandlingen, de beslutningene som tas og resultatene av dem.

Det finnes generelt lite systematisk informasjon om hvordan ulike nærdemokratiske utvalg scorer på legitimitetsmål (Ringholm 2004), og vi har dessverre heller ingen slike eksplisitte målinger i vårt arbeid med lokalsamfunnsutvalgene i Asker. Toril Ringholm viste imidlertid i sin phd-studie allerede i 2004 at noen nærdemokratiordninger virker å være mest opptatt av å følge gjeldende prosedyrer, mens andre utvalg hun studerte var mest opptatt av de resultatene de kunne oppnå. Hun kalte det siste for «entreprenørutvalg» - utvalg som var mer opptatt av å sørge for endring og framdrift, enn hele tiden å være sikker på at man gjorde ting på den rette måten (Ringholm 2004, Hanssen m.fl. 2013). Vi vil kommentere nærmere nedenfor, hvordan dette også ga seg utslag i Asker.

Legitimitet har ikke vært noe hovedfokus i vår følgeforskning, men vi har likevel grunn til å tro at de alle de tre LSU'ene har hatt relativt høy legitimitet, i alle fall for den første av de nevnte legitimitetsformene. Et slikt inntrykk stammer fra de samtalene vi har hatt med utvalgenes representanter, og en gjennomlesning av høringsuttalelsene som kom inn fra både enkeltpersoner, organisasjoner og bedrifter i forbindelse med Asker kommunes vurdering av sin politiske struktur i april 2023. Resultatlegitimiteten har vi minst data og gjøre en vurdering på grunnlag av.

Når det gjelder andre organer slik som 'foreninger' eller andre og frivillige organisasjoner, vil det ha mindre relevans å vurdere legitimitetsformer på samme måte som ovenfor. Demokratisk legitimitet har ikke den samme relevansen for organer utenfor Kommunelovens bestemmelser (og ambisjoner). Deltagere som møter opp i foreningslivets arenaer, rekruttering til styrer og aktivitetenes fokus har ofte ikke samme ambisjonen eller anstrengelser om å reflektere befolkningen som helhet på samme måte som demokratiske organer. I ikke-politiske-formelle organisasjonsformer mangler det ofte litt på skriftlighet, forberedelse av saker, referater/arkiv, innkallinger etc. De innspillene som sendes kommunen fra slike organisasjoner kan lett 'koke bort i kålen' i kommunens byråkratiske og politiske behandlinger. Det skal sies at også lokalsamfunnsutvalgene med sin demokratiske forankring, har hatt opplevelser av å bli «kokt bort» i Asker kommunes saksbehandling. Vi har tidligere kommentert hvordan en leder for et kommunalt tjenesteområde svarte på et spørsmål om hvordan han oppfattet og behandlet høringsinnspill fra utvalget som et hvilket som helt annet innspill fra menigmann. Slike erfaringer peker i retning av ordningen med lokalsamfunnsutvalg nok har hatt noen utfordringer med gjennomstrømningslegitimitet.

Bare en gang i møte med LSU'ene møtte vi en problematisering av egen legitimering. Det handlet om utvalgenes makt over fordeling av tilskudd. I alminnelighet virket det som om utvalgene trivdes i rollen med å behandle og dele ut lokale tilskudd. Vi ser av tabellene på side 18 at det også har vært en vesentlig del av saksmengden. I et utvalg registrerte vi en stemme som stilte et prinsipielt spørsmål til dette. Vedkommende med lang erfaring fra offentlig forvaltning spurte mer «ut i luften», slik vi oppfattet det, enn at det var ment som et kritisk spørsmål til sine kolleger i det aktuelle utvalget: - Har vi og de andre utvalgene egentlig tilstrekkelig kompetanse og demokratiske grunnlag for å håndtere alle disse søknadene, spurte han. Og han fortsatte med å spørre oss i forskerteamet om hva

som egentlig var legitimitetsgrunnlaget for å sitte som tilskuddsforvalter. Et medlem fra et annet utvalg kommenterte dette spørsmålet uten selv å vite at det var reist et annet stred, ved å hevde at «...tilskuddsmidlene har ikke vært det viktigste for oss. Om kommunen hadde kuttet ordningen, hadde det vært helt utmerket. Vi kunne hjulpet lokale søkere inn i andre tilskuddsordninger som kommunen har».

6.6. Lokal patriotisme

I Danmark og Finland viser noe forskning på nærdemokratiske ordninger at lokalsamfunn som har hatt en uro for om de vil miste sin selvstendighet i forbindelse med kommunesammenslåinger der, har brukt lokaldemokratiske ordninger som motkraft mot en mulig anonymisering i den nye storkommunen (Löfgren m.fl. 2010, Sandberg 2012). Forarbeidene for etablering av LSU i Tofte (gamle Hurum) og Slemmestad (gamle Røyken) hadde innslag av slik begrunnelse. I Danmark vises det til eksempler hvor effekten kan ha blitt for sterk. Nærdemokratiske ordningene har vært så effektive at de har motvirket effekter av kommunereformen – opplevelsen av «oss» mot «dem» er forsterket. Vi finner ingen slike tendenser i Asker. Tvert om ser det ut som om opprettelsen av de tre LSU'ene har gjort kommunesammenslåingen mer smidig og tjent til å redusere opprinnelig motstand mot vedtaket om storkommune blant personer og miljøer i deler av Hurum og Røyken. Her må vi forholde oss til den informasjonen vi har fått muntlig i intervjuer/samtaler med LSU-medlemmer. Vi har som sagt, ikke foretatt egne undersøkelser av lokalbefolkningens holdninger til kommunereformen i Asker.

6.7. Motivasjon

Motivasjon for arbeid i lokaldemokratiske fora for enkelt-deltakere er en viktig, sannsynligvis den viktigste driveren for ordningen. Temaet har derfor vært viktig i følgeforskningen.

De undersøkelsene vi gjorde, først rett etter oppstart og deretter omtrent halvveis i forsøket, viste samlet sett noe fallende motivasjon, med variasjoner mellom utvalgene. De fokusgruppeintervjuene vi foretok i slutfasen, tyder imidlertid på at motivasjonen igjen har økt – i alle utvalgene. En åpenbar forklaring er at det har vært et nytt valg på medlemmer, og at de medlemmene med lavest motivasjon kan være erstattet med nye deltakere med «fersk» motivasjon.

Vår vurdering halvveis i forsøket når motivasjonen hadde en nedgang, var da at det *ikke* skyldes opplevelser av mindre betydning/relevans lokalt. Tvert om virket det som om LSU da begynte å finne sin form som en faktor som kunne sette tydelige spor etter seg lokalt. Som nær-*demokratisk* faktor derimot, opplevde nok medlemmene (jevnt over) at det hadde liten betydning i Asker-samfunnet. Vår forståelse av dette nå er at vi tror deltakerne føler på en avstand mellom hvor mye innflytelse de trodde og håpet de ville få, og den innflytelsen de reelt sett fikk. Den første (nå avgåtte) lederen av Heggedal lokalsamfunnsutvalg, har i vårt materiale vært en tydelig eksponent for en slik opplevelse, men vi fant tydelige spor av samme skuffelse også hos andre – gjennom hele forsøket.

Arbeidet i lokalsamfunnsutvalgene har krevd mye mer tid og krefter, særlig fra lederne av utvalgene, enn de hadde sett for seg. Dette slår naturligvis også inn på deres personlige kost/nytte vurdering, med betydning for personlig motivasjon. Det forholdet at alle medlemmene opplevde godtgjørelsen for arbeidet som «urettferdig lav» (som en av dem uttrykte i intervju med oss), spiller nok også inn på motivasjonen, selv om vi kun har hørt uttrykk fra en enkelt LSU-representant om at utsikter til honorar spilte en vesentlig rolle for vedkommendes motivasjon for å si ja, til en plass i utvalget. Vedkommende var en av ungdomsrepresentantene, og han understrekte i samtaler med oss at honoraret (kr. 2.000 per møte) ikke lenger var hans hovedmotivasjon for å delta. I alle andre samtaler hvor dette har vært et tema har alle andre deltakere framhevet at deres motivasjon har handlet om «å gjøre en forskjell».

I siste del av forsøket har vi registrert et interessant trekk knyttet til motivasjon. Flere deltakere gir uttrykk for at motivasjonen for å være et kommunalt utvalg, i betydningen bidra til å bygge en demokratisk bro mellom rådhuset og lokalsamfunnet, er lav. «Jeg driter i kommunen», var en uttalelse fra ett LSU-medlem, som dermed gir et litt skarpt uttrykk for denne holdningen. Materiale viser i stedet at motivasjonen for å spille en aktiv rolle i lokalsamfunnet har økt. At aktiviteten utvalgene engasjerer seg i utenom møtene gir glede og motivasjon, er kanskje ikke så overraskende – men det er tydelig at de formelle utvalgsmøtene slik de er blitt etter at de strengeste rammene er lagt vekk, også oppleves motiverende. «Jeg går ut av møtene med mer futt og krutt enn det jeg hadde da jeg kom inn», forteller et av utvalgsmedlemmene i det utvalget som nok slet mest med intern motivasjon halvveis ut i forsøket, overfor oss i avslutningsfasen.

6.8. Ikke så lett å være en «kommune 3.0» likevel

Begrepet kommune 3.0 er mye brukt i Asker. I korthet går det ut på at kommunen har ambisjoner om å ikke lenger samarbeide med sine innbyggere ovenfra og ned som en konvensjonell servicekommune som sier «hva kan vi gjøre for dere», men heller å være en kommune som skaperløsninger sammen med sine innbyggere (samskaping) på grunnlag av verdier av likeverdighet med spørsmål som «hva kan vi gjøre sammen». – Det er mange ting i forsøket i Asker som tyder på at dette (naturligvis) er lettere sagt enn gjort. «Da er det mange saksbehandlere som må endre måten de jobber på», sa en utvalgsleder i en samtale med oss om kommunens samskappings-ambisjoner. Vi registrerte flere fortellinger underveis i forsøket fra utvalgene om at de ikke fikk snakke med rette saksbehandler for saker de var opptatt av fordi «å gå tjenestevei», er et prinsipp det er naturlig å forholde seg til innenfor et hierarkisk forvaltningssystem, men i sivilsamfunnet er ikke slik praksis like naturlig. «Hvordan skal vi kunne samarbeide likeverdige, når vi ikke får lov å snakke sammen?», var et spørsmål vi fanget opp fra en deltaker i et fokusgruppeintervju, etter at vedkommende hadde forsøkt.

«I et møte hadde vi besøk fra en kommunal leder. Da jeg spurte om våre henvendelser er likestilt med hvilken som helst henvendelse fra innbyggere av kommunen, svarte han ja. Det ble i grunnen spikeren i kista for hva jeg siden regnet med at vi kunne samarbeide med kommunen om videre», sa

en annen i samme utvalg. Dette kan, slik vi vurderer det, skyldes at denne lederen hadde svak kunnskap om LSU'enes mandat – uansett vil møte med slike holdninger kunne virke demotiverende.

Vår klare oppfatning er at opprettelse av lokalsamfunnsutvalg etter kommunelovens bestemmelser om underutvalg ikke ga aktørene i Asker særlig gode rammer for samskaping. Formaliteter, begrenset handlingsrom for å jobbe med prosesser og aktivitet utenfor møtene, samt tilpasning til kommunens alminnelige regler for saksbehandling ikke gir de beste betingelsene for åpen dialog, kreativitet og den type spontanitet som ellers kjennetegner vitale sivilsamfunn. En tiltakende internasjonal forskning om samskaping i kommunal kontekst, viser at samskapingens verdier og praksis kan stimulere til innovasjon (kilde). Vi finner ikke noen tydelige tegn gjennom det treårige forsøket i Asker på at lokalutvalgsmodellen, slik den ble introdusert der har stimulert til velferds- eller lokalsamfunnsinnovasjon. Innovasjonsimpulsene og innovasjonsresultater, i den grad dette kan registreres i forsøksperioden, har vokst fram på siden av den rollen utvalgene opprinnelig skulle ha.

6.9. Kommunalisering av frivilligheten

Vi har tidligere kommentert hvor gjennomorganisert deler av frivilligheten i Asker virker å være. Det kan likevel være plass til en nærdemokratisk ordning. Verken Frivilligsentraler/nærmiljøsentraler, Innbyggertorg, vel-foreninger eller andre lokale organisasjoner/foreninger har demokratiutvikling som sitt eksplisitte formål selv om de (fleste) er bygget opp etter demokratiske spilleregler og dermed virker positivt for demokratiske verdier og spilleregler. Man må også kunne si at lokal innbyggermedvirkning i form av aktiviteter og møteplasser har innvirkning på stedets lokaldemokratiske verdier. «LSU har fungert som en 'kommunalisering' av lokalt engasjement», sa en LSU-leder med et litt resignert sukk, i siste fase av forsøket.

Dersom LSU'ene hadde rendyrket sin rolle som politisk utvalg, og begrenset all sin aktivitet til å produsere meninger, ville roller og ansvar mellom de ulike aktørene/arenaene kunne vært tydeligere adskilt. Når det i stedet er blitt slik at LSU'ene i Asker har forestått en rekke lokale arrangementer på egenhånd eller i samarbeid med andre, slik som julegrantenning og pepperkakehusutstilling (Heggedal), utdeling av blomster og sjokolade til eldre og ensomme (Slemmestad) eller deltakelse i lokale folkehelseiltak («Hverdagsreisen» i Tofte), med mye mere, har det vært mindre tydelig hvem som har hatt hva slags ansvar. Særlig problematisk mener vi det må være, sett fra et styringsperspektiv fra rådhuset, at arbeidet i Frivilligsentraler, Innbyggertorg og LSU glir så over i hverandre i stor grad.

I tråd med ovenstående er det vår oppfatning at den modellen (hvis det kan kalles en modell) som har vokst fram i Asker-samfunnet, med flere parallelle og overlappende aktører og arenaer for lokal aktivitet og innbyggeraktivitet ville hatt nytte av en avklaring og en «oppdydding» av mandat, roller og oppgaver. Det ligger imidlertid utenfor vårt mandat å foreta eller foreslå konkrete grep for en slik avklaring utover å peke på at våre samlede kommentarer om forsøket med LSU i denne rapporten må ses i lys av en slik kontekst. – Asker kommune kan stå i fare for å «ville for mye». I utvikling av

resultater, ikke bare intensjoner om samskaping, handler det ikke først og fremst om hvor *mye* man gjør, men mer om *hvordan* man gjør det (Tortzen 2019).

7. Avslutning

«I en stor kommune er det viktig med gode bindeledd mellom det som er kommuneomfattende og det helt lokale. Å dele kommunen inn i områder med hvert sitt nærdemokratiske organ kan styrke samarbeidet mellom kommunen og det enkelte lokalsamfunn, forsterke eksisterende frivillighet og få fram nye stemmer i samfunnsamtalen».

Sitatet er hentet fra sluttrapporten til et kommunalt utvalg i Asker, som vurderte den politiske strukturen framover. Deres rapport som forventes å nedfelles i politiske vedtak, faller praktisk talt samtidig med publisering av denne sluttrapporten. Når denne rapporten går i trykken, er det kun dager siden formannskapet (6. juni 20023) gjorde sitt vedtak om å erstatte lokalsamfunnsutvalg med «områdeforum» i alle kommunens definerte lokalsamfunn. Det legges i saken opp til at områdeforumene skal ha en friere rolle enn det LSU-ordningen hadde etter Kommune-loven, men likevel fungere som «et bindeledd mellom kommunen og kommunens ulike lokalsamfunn», som det står i saken. Nærmiljøforumet i Klokkarstua og Verket har i svært liten grad hatt den sistnevnte funksjonen, men i noen grad den første. Etter den nye modellen som er foreslått, vil Klokkarstua og Verket inngå i et «Områdeforum» på samme måte som det foreslås opprettet i alle kommunens nærmiljøer.

Vi mener det er gode grunner til å avslutte rapporten av følgesforskningen med å understreke betydningen av begge de to prinsippene – både frihet og forpliktelse, samtidig med at vi peker på at de trekker i ulike retninger. Det kan skape en dynamikk som er skapende, men med feil anvendelse kan det i stedet virke opprivende.

Vår følgeforskning av Asker kommunes arbeid med den nærdemokratiske modellen som har vært forsøkt viser at prinsippene kan kombineres. Men at det er krevende. En samordnet og samskapt lokalsamfunnsutvikling må først og fremst bygges sammen lokalt. Den må bygges nedenfra. *If you love somebody, set them free!* (Sting). Men det er altså bare første prinsipp. Det andre handler om at dette ikke skal skje i et vakuum. En kommune er dypest sett et fellesskap – om man greier å se bort fra sektorer, bransjer, lokaliteter og andre legitime særinteresser så skapes et sted av et felles *vi*. Tillitsfulle samarbeid er derfor ikke en bonus for lokalsamfunn som er ekstra flinke, det bør være det grunnlaget man bygger lokale løsninger på sammen. *Det trengs to til tango!*

Om kommunen lykkes med å regissere et økosystem for lokal skaperkraft og fellesskap uten å styre det, verken med formelle føringer eller å drukne initiativene i gode intensjoner slik forsøket bar noe preg av den første perioden, tror vi den neste generasjonen nærdemokratiske ordninger i Asker kan skape livskvalitet gjennom medborgerskap og reell samskaping, tuftet på både frihet og forpliktelser. Den 6. juni 2023 vedtok Asker formannskap å omgjøre dagens løsning for nærdemokratiske ordninger med tre Lokalsamfunnsutvalg, til en ordning med Områdeforum for alle kommunens lokalsamfunn. Saken ble, på bakgrunn av Kommunedirektørens orientering om framtidige retningslinjene for den nye modellen, enstemmig vedtatt. Retningslinjene skal regulere forutsetningene for å bli anerkjent av kommunen som et områdeforum for sitt lokalområde. Slike områdeforum vil få en særskilt samarbeidsavtale med Asker kommune. Kommunedirektørens forslag til retningslinjer ligger i vedlegg.

8. Referanser

- Arnesen, S. (2017): "Legitimacy from Decision-Making Influence and Outcome Favourability: Results from General Population Survey Experiments", *Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0032321716667956>
- Arnesen, S. (2018) Demokratisk legitimitet. Foredrag på Kommunal- og moderniseringsdepartementets konferanse for prosjektet Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner. 26. september 2018.
- Arnesen, S. og Peters Y. (2018): "The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions", *Comparative Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0010414017720702>
- Asker kommune (2021) Sammen for å nå målene. Temaplan medborgerskap 2021–2033.
- Distriktsenteret (2014) Nærdemokrati. Kunnskap og erfaringer fra arbeidsverkstedet på Værnes 23. oktober 2014.
- Fimreite, A.L. m. fl (2017): Byen og nærdemokratiet. Rapport fra lokaldemokratiutvalget i Bergen. 07.04.2017. <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/206337/Rapport-Byen-og-Naerdemokratiet>.
- Glimmerveen, L., Ybema, S and Nies H. (2022) Who Participates in Public Participation? The Exclusionary Effects of Inclusionary Efforts. *Administration & Society*, Volume 54, Issue 4, April 2022, Pp 543-574.
- Hanssen G. S., Klausen, J.E. og Winsvold, M. (2013) Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden. NIBR-rapport 2013:4.
- Hubert, A., Bureau of European Policy Advisers (BEPA) (2010). Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union. Report.
- Kampevoll, F, Almås, H.E. og Frisvoll, S. (2018) Politisk organisering og ordninger for nærdemokrati i sammenslåtte kommuner. Rapport 5/2018. RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning. Trondheim.
- Kobro, L. (2020) Lokal frivillighet – Nye roller underveis. I Lorentzen, G og Midtsundstad, A, (red). Frivillighet. Nye former for frivillig arbeid i norske kommuner. Fagbokforlaget. Bergen.

- Kobro, L.U. (2023) Nærdemokratiske ordninger. Notat til kommunaldirektøren i Asker kommune. 07.02.23. USN-SESAM.
- Kobro, L.U. og B.A. Brandtzæg (2020) Godt begynt er halvt fullendt? En oppstartsanalyse. Rapport fra forsøk med nærdemokratiske ordninger i Asker kommune. USN og Telemarksforskning. Desember 2020.
- Kobro, L.U. og B.A. Brandtzæg (2021) Så langt - så godt? Midtveisevaluering av en lokaldemokratisk ordning i Asker kommune. Universitetet i Sørøst-Norge, Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon. Skriftserien nr. 77:2021.
- Löfgren, K., Torfing, J., & Agger, A. (2010). Nærdemokrati etter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbasert borgerinndragelse. Roskilde Universitetsforlag.
- Nyseth, T. Ringholm, T., Røiseland A. og Aarsæther N. (2000) Dugnad og demokrati. Bydelsutvalg, bygdelag og velforeninger som politiske institusjoner. Oslo. Kommuneforlaget
- Phillips, R. (2003). Stakeholder Theory and Organizational Ethics. Berrett-Koehler Publishers.
- Ringholm, T. (2004) Demokrati på dugnad. En studie av ti problemløsningsprosesser i norske lokalutvalg. Phd-avhandling. Universitetet i Tromsø.
- Sandberg, S. (2012) Autonomi, integration eller positiv særbehandling? Kommundeldemokrati i sammanslagna kommuner i Finland. Paper ved årskonferanse for Nordisk kommuneforskning (NORKOM), Oslo 22.–24.11.2012.
- Torfing, J., Sørensen, W. and Røiseland, A. (2016) Transforming the Public Sector Into an Arena for Co- Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. Administration & Society 51(5): pp. 795-825.
- Tortzen, Anne. 2019. Samskabelse af velfærd: muligheder og faldgrupper. København: Hans Reitzels Forlag.
- Vike H., Karlsson B. og Sundet R. (red.) (2021). Velferdsstatens transformasjoner. Fagbokforlaget. Bergen. Open access
- von Heimburg, D og Ness, O. (red.) (2021) Aksjonsforskning: Samskapt kunnskap som endrer liv og samfunn. Fagbokforlaget. Bergen.
- Winsvold, M. (red.) (2013). Veier til god lokaldemokratisk styring. NIBR-rapport 2013:24.

VEDLEGG

Kommunedirektørens forslag til retningslinjer for Områdeforum i Asker.

Enstemmig vedtatt av Asker kommunes formannskap, 6. juni 2023. Behandles i Asker kommunestyre 13.6. 2023.

Områdeforumene skal til sammen dekke hele kommunen. Forumene skal være satt sammen av innbyggere lokalt. Forumene skal være selvstendige og frie fra kommunen, og kommunen skal sørge for at de kan skape nye løsninger for medvirkning, samskaping og lokal representasjon.

Kommunen skal legge til rette for at områdeforumene skal kunne ta følgende rolle:

- a) Bidra til et godt lokalsamfunn i hele sitt område
- b) Hjelp gode krefter lokalt til å finne sammen for å løse utfordringer – både enkeltpersoner, frivillige, kommunale og næringslivet
- c) Være et bindeledd mellom det som skjer lokalt og kommunen
- d) Ta opp saker med kommunen som interesserer lokalsamfunnet
- e) Uttale seg til kommunen på vegne av lokalsamfunnet i saker som gjelder lokalsamfunnet
- f) Bruke penger som kommunen gir til områdeforumet – og andre penger som områdeforumet samler inn – til det beste for lokalsamfunnet
- g) Ikke erstatte eksisterende, lokalt engasjement, men forsterke det som allerede finnes

For å bli anerkjent som områdeforum for sitt område, skal områdeforumet være registrert i Enhetsregisteret som en frivillig organisasjon for alle som bor, driver frivillig aktivitet eller driver næring i lokalområdet. Områdeforumet skal ha et styre. Dette skal være valgt på et årsmøte som er åpent for alle som bor i lokalområdet. Valgprosessen skal være åpen og gjøre det mulig å rekruttere bredt til forumet. Utover dette skal ikke kommunen stille krav til hvordan områdeforumet er organisert.

Områdeforumet blir anerkjent ved at kommunen og områdeforumet inngår en samarbeidsavtale. Denne skal slå fast at områdeforumet er en hovedsamarbeidspartner for kommunen i området. Avtalen skal beskrive felles forventninger mellom kommune og områdeforum i tråd med disse retningslinjene. Avtalen skal være basert på lokale behov og forhold.

Områdeforumet skal være uavhengig av kommunen. Kommune og områdeforum skal ikke kunne instruere hverandre.

Kommunen er forpliktet til å:

- a) Sørge for at hele kommuneorganisasjonen er sparringspartner og støttespiller for områdeforumene.
- b) Sikre at områdeforumet har en base og en navngitt hovedkontaktperson på sitt lokale innbyggertorg.
- c) Sikre at kontaktpersonen formidler kontakt og informasjon mellom områdeforumet og de ulike tjenestene og menneskene som jobber i kommunen. Kontaktpersonen skal delta på møtene til områdeforumet når det er naturlig, og skal kunne hjelpe dem å finne fram i kommunen. Øvrige virksomheter og tjenesteområder i kommunen skal bidra til at

kontaktpersonen kan gjøre en god jobb. Kontaktpersonen skal respektere områdeforumets uavhengighet.

- d) Gi nødvendig støtte til at områdeforumet kan få gjennomført sine møter og aktiviteter, men skal ikke organisere møter og aktiviteter for områdeforumet.
- e) Sørge for at områdeforumene er informert og tatt med i dialog om saker som angår dem på et så tidlig tidspunkt som praktisk mulig, og at uttalelser fra områdeforumene blir tillagt særlig vekt i kommunal saksbehandling når dette er mulig.
- f) Arrangere minst ett felles dialogmøte for områdeforumene med det hovedutvalget i kommunen som har ansvar for dem årlig, gjerne i kombinasjon med dialog med kommunedirektørens ledergruppe. Hovedutvalget har ansvar for å følge opp områdeforumene gjennom året.
- g) Legge til rette for læring og dialog mellom områdeforumene, og tilby jevnlig fellestreff mellom områdeforumene. Kommunen kan ta opp fellessaker som gjelder alle områdeforum på slike treff.
- h) Tilby områdeforumene relevant kompetanseutvikling.
- i) Besvare henvendelser og forespørsler fra områdeforumene så raskt som mulig. Kommunen og områdeforum skal ha jevnlig dialog om hva som er hensiktsmessig saksbehandling av henvendelser fra områdeforum til kommunen. Henvendelser og initiativer fra områdeforumene skal prioriteres høyt av kommunen.
- j) Gi hvert områdeforum et årlig tilskudd på kr 250 000 i 2024. Tilskuddets størrelse etter 2024 avgjøres i kommunens årlige budsjetter. Kommunen skal bare føre kontroll med bruk av tilskuddet ved begrunnet mistanke om misbruk av pengene, men skal da kunne gjennomføre nødvendige kontrollaktiviteter for å fastslå om det har forekommet misbruk. Ubrukte midler skal kunne overføres til året etter. Kommunen utbetaler tilskudd etter å ha mottatt årsmøtepapirer, inkludert regnskap for bruk av fjorårets tilskudd.
- k) Tilby gratis møtelokaler til områdeforumene
- l) Kommunen skal samarbeide med områdeforumene om hensiktsmessige digitale verktøy for samhandling, medvirkning og kommunikasjon.
- m) Kommunen kan hvert fjerde år tilby områdeforumet å utarbeide en lokalsamfunnsanalyse sammen med dem, som områdeforumet kan velge å legge til grunn for sitt arbeid.
- n) Kommunen skal legge til rette for at lokale aktører innenfor hvert område selv lager forslag til vedtekter og samarbeidsavtale, og skal tilby nødvendig hjelp til å komme i gang.

Kommunen skal oppfordre områdeforumet til å:

- a) Invitere til utstrakt samarbeid med ulike lokale aktører, på måter som er tilpasset lokale forhold.
- b) Arbeide aktivt på flere ulike måter for å nå ut til innbyggere i sitt område med ulik bakgrunn og interesser.

Kommunen er inndelt i 8 områder med hvert sitt områdeforum. Det kan bare være ett områdeforum i hvert område. Områdeforumet velger selv sitt eget navn. Dersom to områdeforumer ønsker å slå seg sammen eller et områdeforum ønsker å dele seg i flere områder, skal kommunen anerkjenne

dette og endre retningslinjene tilsvarende. Hvis to områdeforumer ønsker å endre grensene mellom seg, skal kommunen også anerkjenne dette og endre retningslinjene tilsvarende. Det kommunale tilskuddet skal likevel fordeles likt på alle områdeforumene. Disse områdene med tilhørende plansoner etter kommuneplanen er:

- a) Nesøya-Holmen (plansoner: Nesøya nord, Nesøya sør, Mellom-Nes, Billingstadsletta, Billingstad, Hvalstad, Landøya, Holmen, Vakås)
- b) Asker sentrum (plansoner: Høn, Båstad, Sentrum, Bondi, Ånnerud, Semsveien, Gamle Drammensvei, Gullhella, Vettre, Bleikeråsen, Blakstad)
- c) Borgen (plansoner: Østre Borgen, Vestre Borgen, Vardåsen)
- d) Heggedal-Dikemark (plansoner: Dikemark, Heggedal vest, Sentrale Heggedal, Gjellum)
- e) Slemmestad-Vollen (plansoner: Vollen, Bjerkås, Slemmestad nord, Slemmestad sør, Fossum, Bødalen, Nærsnes)
- f) Spikkestad-Røyken-Midtbygda-Hyggen (plansoner: Spikkestad nord, Spikkestad sør, Lahell, Røyken, Midtbygda, Hyggen)
- g) Sætre-Åros (plansoner: Åros, Sætre syd, Sætre nord, Klokkarstua, Storsand)
- h) Tofte-Holmsbu-Filtvet (plansoner: Filtvet, Tofte, Holmsbu)

Kommunestyret delegerer til kommunedirektøren å gjøre nødvendige tilpasninger av disse retningslinjene i dialog med frivillige lag og foreninger i kommunen i perioden 13. juni 2023 – 1. februar 2024. Samarbeidsavtaler med områdeforumene skal godkjennes av kommunestyret selv. Disse retningslinjene trer i kraft straks.

Skriftserien nr. 126
2023

Snipp, snapp, snute?...

Sluttrapport for følgeforskning av
en nærdemokratisk ordning i
Asker kommune

Lars U. Kobro
Bent Aslak Brandtzæg

ISBN: 978-82-7206-790-7

ISSN: 2535-5325

usn.no/sesam

