

NOTAT

Faglige innspill om nærdemokratiske ordninger i Asker.

Lars U. Kobro, USN/SESAM, www.usn.no/sesam - 2.6.2020

Bakgrunn

Dette notatet er en revidering av det prosjektforslaget USN leverte til Asker kommune, i den utlyste konkurransen for følge Asker kommunes satsing på nærpolitiske ordninger 2020-2022. Notatet går gjennom de viktigste suksesskriteriene og fallgruvene for den type nærdemokratiske ordninger, avgrenset til gitte geografiske deler av kommunen, slik Asker har valgt å gjøre det. Det finnes også lokaldemokratiske ordninger som avgrenser deg til temaer, ikke territorier. Slike modeller kommenteres ikke eksplisitt i dette notatet. Se f.eks. Torfing et.al. 2017 for nærmere beskrivelse av slike ordninger.

«Det paaligger Statens Myndighet at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig samtale», heter det i Grunnlovens paragraf 100. Hvordan man konkret går fram for å sikre slike verdier vil naturligvis variere over tid. Mye tyder på at vi i dag står foran et tidsskifte hvor vi på ny må se oss om etter nye måter å sikre befolkningens demokratiske verdier. Å gå til valg hvert annet/fjerde år og stemme på en i hovedsak ferdig oppsatt nominasjonsliste fra partimøter hvor et svært lite representativt utvalg borgere deltar, er i ferd med å miste legitimitet og oppslutning. Ett grep som det i tiltakende grad gripes til en rekke steder i Europa er såkalte nærdemokratiske ordninger. Dette notatet gir en kort, men forhåpentligvis fyllestgjørende nok presentasjon av fenomenet, slik at det kan håndteres etter sine beste intensjoner i Asker kommune.

Nærdemokrati handler om makt og demokratisk innflytelse på avgrensede geografiske områder innenfor en kommune. Nærdemokratiske ordninger er en samlebetegnelse på ulike systemer og modeller for engasjement og deltakelse i lokalbefolkningen, og forholdet mellom denne befolkningen og det etablerte representative politiske og administrative systemet i kommunen forøvrig. I takt med redusert legitimitet og oppslutning om det konvensjonelle partibaserte representative demokratiet kommentert ovenfor, har det de siste årene vært en økt interesse og utprøving av ulike nærdemokratiske initiativer. Dette henger sammen med at nye former for involvering og medvirkning er et framvoksende felt i den internasjonale diskusjonen om demokratiets

tilstand. Mange innbyggere føler de blir lite ivaretatt av de etablerte politiske systemene, samtidig som systemene også viser at de gradvis blir dårligere i stand til å levere aksepterte løsninger på utfordringer preget av økt kompleksitet (Arnesen, 2018).

Situasjonen i Asker må ses i sammenheng med den nylig gjennomført kommunesammenslåingen hvor dagens Asker kommune består av tre tidligere selvstendige politiske enheter; Røyken, Hurum og Asker. Det er ikke unaturlig å se etableringen av lokalsamfunnsutvalgene i Tofte, Slemmestad og Heggedal som et kompenserende og mulig forebyggende tiltak mot en potensiell opplevelse av tap av innflytelse fra de aktuelle lokalsamfunnene. At tiltaket nå skal følge-forskes allerede fra oppstart, og i tillegg ses i sammenheng med aktiviteten som allerede har foregått noe tid i Klokkarstua og Verket nærmiljøforum, er svært interessant – og i norsk sammenheng ganske enestående. Det gir, etter vår oppfatning, et enestående utgangspunkt for læring.

I intensjonsavtalen mellom de tre nå sammenslåtte kommunene, heter det at det skal arbeides med «*Stor grad av innbyggermedvirkning med gode nærdemokratiske ordninger*».

Etableringen av lokalsamfunnsutvalg i Asker må ses i en større sammenheng hvor satsing knyttet til samskaping og medborgerskap brer om seg i hele Norden (kilde). Medborgerskap handler om motivasjon, evne og mulighet til å ta et medansvar for et større fellesskap, ikke bare sine egne individuelle interesser. Det er samtidig viktig at tiltakene oppfattes å berøre den enkeltes hverdag. Å treffe et nivå på satsingen hvor det handler om allmenne fellesskapsverdier som samtidig berører enkeltmenneskers hverdagsliv, kan være en krevende balanse.

Å oppleve at man selv kan påvirke livsmiljø og velferdsutvikling lokalt med relevans for eget (eller pårørendes) liv, kan gi både verdighet og motivasjon for videre deltakelse. Det motsatte kan føre til resignasjon og tilbaketrekning. Medborgerskap stimuleres av likeverdighet i samskaping i langt større grad enn når noen planlegger og yter tjenester for andre, selv når det foregår med den beste hensikt. Samskaping skjer der to eller flere offentlige og private (både næringsliv og sivilsamfunn) parter inngår i likeverdig samarbeid med det formål å ville forstå problemer og utfordringers kompleksitet, også designe og implementere/distribuere nye og bedre løsninger sammen. I slikt arbeid, viser både vår egen og en rekke andre skandinaviske forskningsbidrag, at kommuner som politiske og forvaltningsmessige organisasjoner må innta en annen rolle for få til samskaping, enn de roller vi er vant til å se og snakke om at kommuner har, og tradisjonelt har hatt (Andersen, 2016, Andersen og Espersen 2017, Kobro 2018, Tortzen 2017, Sønderskov 2019).

I Asker er det ovennevnte satt inn i en sammenheng og systematikk som binder sammen medborgerskap og samskaping som verdi og ideal, gjennom innbyggertorg og nærdemokratiske ordninger som operative tiltak. Den sistnevnte satsingen, som vi her konsentrerer oss videre om, rommer to spor; Oppgaveutvalg og lokalsamfunnsutvalg. Asker har valgt den sistnevnte modellen.

Nærdemokrati

Vårt politiske system bygger på det representative demokrati der velgerne gjennom valg velger representanter som skal treffe beslutninger på befolkningens vegne. Etter fire år tar velgerne stilling til om representantene skal få fornyet tillit. Valgdeltakelse og muligheter for at alle grupper og lag i samfunnet deltar, er viktig i den normative debatten om demokratiet. Partiene og måten de fungerer på, er sentrale aktører i et representativt demokrati. Demokrati handler om en rekke slike representative mekanismer, men det handler også om å skape arenaer for deltakelse og meningsytring mellom valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon og innflytelse inngå i kommunenes rolle som demokratisk arena. Det er dette ansvaret det forestående forsøket med nærdemokratiske ordninger i Asker forsøker å ivareta.

Det er både fordeler og ulemper knyttet til en nærdemokratiorganisering som følger gamle kommunegrenser slik Asker i noen grad har planer om å gjøre. På minussiden kan det segmentere gamle motsetninger og forsterke lokal identitet på bekostning av ny felles kommuneidentitet og fellesskapsløsninger på tvers av gamle territorielle grenser. Tilhørighet og tilknytning kan på den annen side være en ressurs for engasjement og deltakelse. Områder med tydelig identitet viser seg best i stand til å kunne utnytte handlingsrommet som lokaldemokratiske ordninger gir.

Et alminnelig motiv for å etablere nærdemokrati er ønsket om å bidra til mer kontakt mellom det representative demokratiet og forvaltningen «inne på rådhuset» og befolkningen «ute» i kommunen. Slik kontakt kan ivaretas på en rekke måter, nærdemokratiske ordninger er langt fra den eneste. Ordningen med nærdemokrati, slik det legges opp i Asker er egentlig svært ambisiøst og arbeidskrevende. Større innbyggermedvirkning gjennom nærdemokratiske organer forutsetter en rekke institusjonelle og formelle mekanismer. Hvis koblingene mellom nærdemokratiet og det sentrale kommunedemokratiet er svakt, risikerer man at effekten også kan bli svak, i beste fall. – I verste fall kan det forårsake mangelfullt oppfylte forventninger, frustrasjon, og økt konflikt – med andre ord motsatte effekter av hva som er intendert.

Digitalt lokaldemokrati

Det skjer en generell rask utvikling av ulike digitale løsninger i vår tid, på alle områder. Med årsak i Covid-19, er farten økt betraktelig på områder som har med kommunikasjon, møteavvikling og demokrati å gjøre. Digitaliseringen her interessante potensialer for nærdemokratiske ordninger som krever forskning og nærmere oppfølging i tiden framover.

Innbyggernes deltakelse i lokale prosesser på stedet der de bor, mellom de konvensjonelle valgene er som vi har sett ovenfor, ikke bare et ønske – det er langt på vei også et krav til et vel fungerende liberalt demokrati (Meld.St. 33. 2007-2008). Internett er en plattform for deltakelse hvor det er lett å komme til orde, men samtidig vanskelig å bli hørt (NOU 2010:14, Hegna 2018, Johannesen 2018, Johannesen et.al. 2019).

PostLocal AS utviklet gjennom hele 2019 et digitalt konsept for styrket dialog mellom folkevalgte og innbyggere. Konseptet består av et digitalt dialogverktøy med tilhørende metode, primært

utviklet for den «politiske banehalvdelen» i norske kommuner. Våren 2019 gjennomførte USN, sammen med PostLocal et pilotprosjekt i fem kommuner hvor det ble publiserte en evalueringsrapport som dokumenterer interessante funn (Johannesen et.al. 2019). Erfaringer viser at det kan være et svært nyttig verktøy i nærpolitisk arbeid. Et klart flertall av innbyggerne ønsker å ta teknologien i bruk dersom den ble alminnelig tilgjengelig i deres kommune. Vi bringer dette fram for nærmere avklaring av om dette kan inkorporeres i Askers satsing i egen dialog med kommunen i forbindelse med den forestående følgeforskningen.

Snubletråder

Aktuell retorikk og positive oppmerksomhet om samskaping og nærdemokrati har ofte en sterk normative karakter. Det kan føre til at et potensielle fallgruver dekkes over (Brandsen et.al. 2018). I velferdsstaten, eller rettere; i norske *velferdskommuner* er ulike former for brukermedvirkning sett på som et tegn på demokrati og god etisk forvaltning. Kroken og Madsen viser gjennom flere egne innspill og i kapitler fra andre, eksempler på skjult makt og fordekt maktanvendelse (Kroken og Madsen 2016).

Målet med nærdemokratiske ordninger på stedsnivå, slik Asker legger opp til, skal tjene til å sikre bred deltakelse rundt spørsmål som presumtvt angår alle i de aktuelle lokalsamfunnene. Gjennomgang av nærdemokratiordninger i nordiske land viser imidlertid at noen lokale politiske organer domineres av bestemte foreninger eller personer, og deres agenda. Rekruttering av medlemmer og fasilitering av dialogen innenfor de lokaldemokratiske organene er derfor en utfordring. I stedet for å underbygge demokrativerdier så kan disse i stedet undergraves ved at enkelte aktører i sivilsamfunnet får en uforholdsmessig sterk innflytelse.

En annen trussel er ansvarsfraskrivelse. I tider med reduserte budsjetter og press på offentlige velferdsytelser, slik vi så i England gjennom hele 80 og 90-tallet, kan «samskaping» (*co-production*) være et skalkeskjul for innsparing og offentlig tilbaketrekning (Brandsen et.al. 2018). En beslektet trussel er at hybridisering (sammenblanding av offentlig sektor og sivilsamfunn i tjenesteproduksjonen) og utvanning kan ha slektskap. Kommunen trekker seg tilbake i en forventning om at andre lokale aktører overtar, uten at det skjer. I stedet for vitalisering av lokalsamfunnet kan det i stedet skje det en ansvarspulverisering og passivisering.

Et annet minefelt som også, etter vår erfaring, sjeldent kommenteres eller gis særlig oppmerksomhet i lokale samskapingsprosesser, er kommunikasjonens maktfunksjon. «Kunnskap er avmakt», sier Stein Bråten (1973), med henvisning til det asymmetriske maktforholdet som kan oppstå når en part i et samarbeid lærer seg den andres språk og koder (modellmakt), mens det samme ikke skjer den andre veien. Alle kunnskaps og interesseområder har sitt språk. Hvis de som behersker det politiske og byråkratiske språket gjennom et samarbeid, lærer seg å forstå, kommunisere og «tenke» i koder og konsepter fra sårbare grupper, uten at disse på samme måte lærer seg politikken og byråkratiets språklige irrganger, vil det kunne utvikles et avhengighetsforhold med ujevn maktfordeling. Oppå en slik erkjennelse, vet vi også at ikke all kommunikasjon er åpen. Skjulte agendaer på begge sider av bordet vil kunne undergrave tillit og respekt, og vi vet at tillit er en bærebjelke i all samskaping (Whiteley 2000, Zak and Knack 2001, Bjørnsvold

& Méon 2010, Hansen 2009). Det er derfor svært viktig at opplegg og gjennomføring av nærde-
mokratiske ordninger er oppmerksom på potensielle/eventuelle skjulte agendaer og interesse-
motsetninger.

Den siste fallgraven er det vi kan kalle «*samskading*». I motsetning til samskaping, beskriver
samskading en situasjoner hvor man terminerer eller ødelegger fullt ut funksjonelle og gode
tjenester, med en begrunnelse i at ting nå skal «gjøres andreledes og i fellesskap». En *samska-
ding* kan også inntreffe når tjenester flyttes nærmere folk med begrunnelse i mål om større bru-
kermedvirkning, selv om brukerne selv er fullstendig tilfreds med måten tjenestene produseres
og distribueres på. I det godes navn og intensjon, blir løsninger derfor likevel dårligere enn de
var.

Stedsutvikling

Et viktig formål med nærdemokratiske ordninger definert til avgrensede deler av kommunen,
slik som i Asker, er å fremme stedstilknytning og lokal identitet. Stedsutvikling er et tema med
økende interesse og vitenskapelig produksjon de senere årene, både i Norge og i resten av Eu-
ropa (Brandtzæg 2014). Forskningsfronten har beveget seg relativt raskt framover og funn fra
arbeidet bør ses i sammenheng med nærdemokrati. Særlig ett perspektiv står fram som særlig
interessant i dette bildet. Det handler om at kjernen i stedsutvikling, der den fungerer, gjen-
nomsyres av sektorovergripende og desentrale handlingstilnærminger (Mose 2010).

Samarbeid, og i tiltakende grad et fokus på samskaping, mobiliseres i *lokale handlingsorienterte
felt*. Ikke-statlige aktører i form av lokale og regionale nettverk involveres og mobiliseres i større
grad enn tidligere, i kommunale beslutnings- og handlingsprosesser. Den lokale befolkningens
interesser ivaretas altså gjennom nye og eksperimentelle former for deltakelse. Kommunen ses
i større grad som et sted, ikke først og fremst en organisasjon (Kobro, 2018). Mose (2010) peker
imidtertid på at metodiske og gjennomtenkte konseptuelle grunnlag for bærekraftig utvikling,
forankret i integrerte og operative stedsutviklingsstrategier, ofte mangler. Fra USN og Tele-
marksforsking side, har vi forsøkt å bøte på dette i vårt opplegg for følgesforskning av de nær-
politiske ordningene i Asker.

Telemarksforsking har gjennomført følgeevaluering av to større nasjonale verdiskapingspro-
grammer. Gjennom arbeidet er det utvikle et konseptuelt og teoretisk grunnlag for integrert
stedsutvikling, såkalt *bred verdiskaping* (Haukeland & Brandtzæg 2009, Haukeland et al. 2010,
Haukeland & Brandtzæg 2011. Brandtzæg & Haukeland 2013, Haukeland & Brandtzæg 2019).
Det konseptuelle grunnlag for bred verdiskaping er spesielt relevant i arbeidet med å skape en
utvikling med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål som Asker i høy grad knytter sine utviklings-
strategier/kommuneplan opp mot.

Når det gjelder håndtering av lokalt utviklingsarbeid, foregår observasjoner og tolkninger ofte
innenfor den såkalte *triple-helix*-modellen (f.eks. Porter 1990 og Etzkowitz & Leydesdorff 1998).
Modellen beskriver hvordan innovasjon og utvikling er avhengig av samarbeid mellom aktører i
privat sektor, offentlig sektor og fra kompetansemiljøer. I arbeidet med bred verdiskaping står

samhandlingen mellom disse sektorene også sentralt, men i tillegg viser erfaringene at *den frivillige sektoren* (og sivilsamfunn generelt) spiller en viktig rolle. Frivillige lag, organisasjoner og foreninger, sitter gjerne med verdifull kunnskap og kompetanse, og kan derfor være sentrale bidragsyttere i mange ulike sammenhenger. Involvering av frivillig sektor er også en viktig inngang for å få fram et steds særpreg og kvaliteter, og endelig kan involvering av frivillige være med på å skape lokalt engasjement og underbygge engasjement fra lokale ildsjeler og ambassadører. Den frivillige sektoren bidrar til å skape deler av det miljømessige, kulturelle og sosiale grunnlaget som gjør et sted attraktivt, noe som i sin tur danner grobunn for bærekraftig utvikling.

Arbeidet med bred verdiskaping gjennom de verdiskapingsprogrammene Telemarksforskning har vært aktive kunnskapsleverandører til, har synliggjort behovet for å utvikle en *quadruple*-helixmodell, der samspillet mellom aktører både i privat, offentlig, og frivillig sektor, i samspill med kompetanseaktører inngår i gjensidige samspill (Brandtzæg & Haukeland 2014b).

I forbindelse med nærdemokratiske ordninger vil vi understreke at sosial verdiskaping kan være en nøkkelfaktor. Det er ikke mulig bare å beslutte eller bevilge seg til sosial verdiskaping – det kreves andre typer ressurser. Sosiale ressurser for motivasjon, mobilisering, dialog og tillit, har vist seg å være undervurdert i flere forsøk med lokal mobilisering og nærdemokrati (Svardal, Kobro et.al. 2015).

I vår følgeforskning av Asker kommunes nærdemokratiske ordninger, vil vi trekke veksler på den attraktivitetsmodellen som Telemarksforskning har utviklet og anvendt i et stort antall kommuner og regioner (f.eks. Vareide et al. 2013). Modellen er bygget på en forutsetning om at alle steder kan påvirke egen attraktivitet. De kan stimulere arbeidsplassvekst og tilflytning (reduert fraflytting) gjennom å blir mer attraktive for *bedrifter, besøk, og bokvaliteter*. – De tre hovedfaktorene danner en trekantet modell, kalt «*attraktivitetspyramiden*». I henhold til funn som er generert ut fra bruk av modellen, er tillit og samarbeid mellom ulike aktører fra ulike deler av attraktivitetspyramiden, en plattform for stedsutvikling i hele attraktivitetspyramiden.

Vi finner tillit som bærende verdi i en rekke modeller og teorier for samfunnsutvikling. Tillit mellom sentrale aktører på et sted gjør det lettere å beslutte, igangsette og gjennomføre politikk og operative tiltak for å bedre livskvaliteter på et sted. Tillit kan dessuten påvirke et steds kultur, identitet og omdømme positivt slik at stedet står frem som mer attraktivt overfor omgivelsene. Det vil derfor være viktig å bygge forståelse og aktiv innsats for å underbygge tillit som verdi, i det operative arbeidet med nærdemokratiske ordninger i Asker.

Telemarksforskning har utviklet en *tillitsundersøkelse* for kommuner og regioner som avdekker hvor stor tillit viktige samfunns- og utviklingsaktører har til hverandre. Disse erfaringene er nyttige som grunnlag for å lokalutvalgene i Asker fungerer (Momrak & Leikvoll 2019).

Noen flere relevante faglige innspill

Det er i de senere årene gjennomført en rekke forskningsprosjekter som direkte eller indirekte har fokus på hvordan nærdemokratiske ordninger fungerer, og som har frambrakt ytterligere kunnskap, litt på siden av temaene kommentert ovenfor.

En utredning av Klausen et al. (2013) med fokus på innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen viser at god medvirkning fra innbyggerne kan gjøre politikerne bedre i stand til å utøve sin rolle som folkevalgt. Gitt en rekke betingelser, kan det sikres bedre nærhet og forankring også av de beslutningene som foretas sentralt i kommunen / kommunestyret. Medvirkningen «ute» kan bidra til at det fattes bedre beslutninger «inne» (på rådhuset), og at det blir lettere å iverksette de tiltak som besluttet. Det er viktig å merke seg fordi implementering ofte viser seg å være en akilleshæl for politiske prosesser i mange lokalsamfunn. Forankring hos dem som beslutningene skal virke for, er viktig å få til tidlig i prosessene – det vil gjøre iverksetting enklere. Klausen et.al. peker på at dette henger sammen med at det er viktig med gode koblinger til det representative demokratiet, gode rutiner og prosedyrer for samhandling «oppover» i systemene, og at det settes av tilstrekkelig ressurser til dette. Det vises ellers til at det er viktig at medvirkningstiltakene er *synlige*, at det gis god og motiverende informasjon om ordningene og at det er viktig med tilstedeværelse på de arenaene *hvor folk er*, noe som også inkluderer digitale plattformer. Erfaringene understreker at det er lettest å skape engasjement i *nære og konkrete spørsmål*, og at det er viktig å synliggjøre hvordan innspill fra innbyggerne *vil bli håndtert* i den videre beslutningsprosessen.

Klausen et al. peker videre på at politikerne i møte med lokale stemmer ofte føler seg mer forpliktet til å ta hensyn til enkeltsaker enn helhetlig og langsiktig politikk. Det er en utfordring som også er blitt trukket fram i forbindelse med flere kommunestrukturutredninger som Telemarksforskning har gjennomført (bl.a. Brandtzæg et al. 2011). De viser eksempler på kommuner som har hatt grendeutvalg siden forrige kommunesammenslåing helt tilbake på 60-tallet, hvor det finnes erfaringer på at det fortsatt eksisterte politiske fronter preget av kamp mellom ulike bygder (de gamle kommunene). Nærdemokrati kan derfor føre til provinsialisme og ikke til bærekraftig utviklingen av stedet/kommunen som helhet.

Også Hanssen et al. (2013) peker i sin gjennomgang av erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden, på det samme: Det er viktig at de som deltar i utvalgene opplever at arbeidet har konkret effekt. Det krever en klar kobling mellom kommunens politikk og lokalutvalgenes arbeid, og en synliggjøring av at innbyggernes input kan gjøre en forskjell. Det er viktig at roller og forventninger blir klarlagt. Ingenting må tas for gitt. Resultater kommer ikke «av seg selv» bare fordi ordningene er etablert.

Nærdemokratiorganene, politikerne og innbyggerne må ha klart for seg hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller. Utredninger peker på viktigheten av at det finnes medarbeidere i kommunen som har som oppgave å sørge for å kontakte og kommunikasjon mellom utvalg og kommunens sentraladministrasjon og kommunestyre. En slik funksjon er også viktig for å kunne justere og kalibrere forventninger, hjelpe ikke-aktive områder eller grupper, og hindre at frivillige aktører; «Tordenskiolds soldater» blir overbelastet.

Det er interessant å merke seg at i utredninger av nærdemokratiske ordninger, at få politikere ser ut til å oppleve at de nærdemokratiske organene utfordrer deres rolle som beslutningstakere. Det kan ha sammenheng med at mange nærdemokratiorganene er rådgivende. Kommunepolitikere blir stort sett sittende med all beslutningsmyndighet, noe som fører til at det representative demokratiet ikke trues, eller i særlig grad utfordres. Til tross for dette er det altså

viktig at de som inviteres inn i nærdemokratiske organene opplever at deltakelsen er nyttige og at de har en viss gjennomslagskraft. Å balansere mellom makt og avmakt er sannsynligvis en av lokaldemokrati-tiltakenes mest krevende øvelse.

Makt og avmakt

Det er særlig to trekk, knyttet til maktaspektet, vi vil kommentere. Den norske samfunnsmodellen slik den har vokst fram etter krigen, handler på en side sett om desentralisering. Fra å være en sterkt sentralisert embetsmannsstat før de to verdenskrigene, via en sterkt sentralisert velferdsstat etter annen verdenskrig, har det foregått en desentralisering av ansvar for utføring av oppgaver til landets kommuner. Det har resultert i at vi i realiteten ikke lengre har en velferdsstat, men for øyeblikket 356 *velferdskommuner* (Kobro, 2018). Dagens aktuelle polemikk i norsk politikk kan skape et inntrykk av at det foregår en tiltakende sentralisering, men i realiteten har et stort antall velferdsoppgaver og ansvarsfelt i hele etterkrigstiden blitt overført til kommunesektoren. Opprettelse av nærdemokratiske ordninger kan, og bør sannsynligvis også ses på bakgrunn av en bevegelse hvor oppgaveløsning overføres nærmest mulig «der folk bor».

Det andre karaktertrekket ved den norske velferdsmodellen, med relevans for å forstå og håndtere nærdemokratiske ordninger, er det den foreløpig siste Makt og demokratiutredningen i Norge kaller «velferdsstatens grenseløshet» (Vike et. al. 2002). Velferdsstatens operative tjenester har som oppgave og mandat å gjennomføre det som gjerne kalles en *universell ambisjon*. Organisasjoner i alminnelighet har, til tross for ulik forankring i næringer, bransjer, kulturliv, opplæring eller annet, minst én vesentlig ting felles, de har grenser! (Vike et.al. 2002, s. 11). Det gjelder naturligvis også Asker kommune... Det finnes klare skiller på hva de gjør og hva de ikke gjør, hvem som er innenfor og hvem som er utenfor. Relasjoner med omverden, ofte definert som et marked eller en etterspørsel, reguleres gjennom mekanismer som underbygger slike grense – for alle typer organisasjoner. Ofte håndteres dette gjennom pris; kjøp/salg, som i sin tur sikrer organisasjonens overlevelse målt i en eller annen form for balanse. Velferdskommunen faller imidlertid utenfor et slikt bilde og logikk fordi det ikke finnes (eller skal være) noe tydelig skille mellom innenfor og utenfor. I den grad noen likevel faller utenfor, er det et problem. *Utenforskap* kalles det, og store ressurser settes inn for å motvirke det. De tjenestene som skapes for å motvirke utenforskap og for å betjene de som allerede er innenfor – som altså i prinsippet skal være «alle», er i overveiende grad produkter/tjenester som ikke kan eller skal reguleres iht. pris og betalingsevne. De er derfor i prinsippet *universelle*, eller grenseløse (veier, skoler, helsetjenester, rent vann, ren luft, osv., osv.). Denne grenseløsheten utfordrer de nær-demokratiske ordningene.

Den ovenfor beskrevne grenseløsheten og desentraliseringen hvor kommuner får «alt ansvar», legger et kolossalt press på norske kommuner. Kombinasjonen av en eldre befolkning fører til at en økt mismatch mellom yte og nytte, kompleksitet knyttet til et mer mangfoldig kulturelt samfunn, mobilitet og demografi generelt ser ut til å tappe mange distriktssamfunn for unge mennesker og kompetanse, barnefattigdom øker tross stor innsats for det motsatte, unge mennes-

kers psykiske helse viser uheldige utviklingstrekk, og tiltakende klimaskapte ødeleggelser og belastninger skaper et press på kommunale tjenester. Utfordringene kan vanskelig løses med «mer av det samme».

Kommunesektoren befinner seg i et krysspress mellom stigende forventninger til offentlig tjenesteproduksjon på den enes siden, og knapphet på ressurser, gode ideer og handlingsrom på den andre. «Det er press på både penger, produkt og personale i forhold til å levere bærekraftig velferd av høy kvalitet» (Torfing et.al. 2017).

Beskrivelsen ovenfor bringer oss til dette avsnittets overskrift – makt og avmakt. «Når krybben er tom bites hestene», sies det i et ordtak. Kommunale ledere driver et intenst arbeid for å rasjonalisere, effektivisere og spare inn på budsjetter og innsatsområder etter fattige (sic!) evner over hele linja, samtidig strekkers de seg maksimalt for å møte befolkningen på nær sagt alle områder hvor behov viser seg å være udekket eller utilfredsstillende møtt. At den første strekkøvelsen ofte ligger til rådmannen med stab, mens det er politikere som oftest tar seg av den andre, forhindrer ikke at de begge systemene kjenner en kommunal virkelighet under press. Når vi så i sammenheng med samskaping-strategier bringer sivilsamfunnsaktører inn som likeverdige parter, oppstår det enda en spenning i bildet, og den er kompleks fordi forventninger fra sivilsamfunnet ikke er entydige.

Det finnes aktører i sivilsamfunnet som er sosialisert inn i en *New Public Management* tradisjon som tenker om egen rolle at de er «kunder» i et velferdssystem hvor tjenester på forhånd er betalt over skatteseddelen, og det finnes moderate stemmer som lojalt tilpasser seg en «*Public planning*» logikk. – Om de ikke lenger står med lua i hånda som kommunens befolkning var lært opp til, vil deres naturlige respons likevel være å vente på tur og oppfatte «rettferdighet» og «likt for alle» som bærende prinsipper som de orienterer seg etter, også innenfor de nye nær-demokratiske ordningene. Men så finnes det mennesker og miljøer som kjennetegnes av en mer utålmodig og entreprenøriell orientering, som skjønner at uten nye ideer og frimodige initiativer «nedenfra» vil velferdsstaten forvitte. De kan derfor ikke skjønne hvorfor ting skal ta sånn tid (!), og hvorfor det skal være så vanskelig å «få ting gjort» når de først har kommet opp med forslag og ideer.

Ulike forventninger og «innbyggerstiler» vil aktivisere et stort og kompleks antall relasjoner i de berørte lokalsamfunnene. Ideer, enten de kommer fra politikere selv og deres partier/miljøer, eller om de absorberes inn i politiske prosesser fra sivilsamfunnet, må siles og forhandles gjennom formelle politiske prosesser – men det må også arbeides med en tilpasning til de nye ordningene hos kommunens ansatte, i eksisterende planverk, juridiske rammer og etablert forvaltningspraksis. Alle prosessene må passes inn i økonomiske rammer, som rammer og begrenser det demokratiske spillerommet. Som vi forstår, er neppe arbeid med nær-demokratiske ordninger et felt for amatører... - også er det nettopp det det er. De «profesjonelle» politikerne og byråkratene skal i noen grad vike plassen for å gi plass til sivilsamfunnets interesser og interensenter.

I dette kompliserte balansespillet utøves makt. Makt er kort og litt generelt formulert noens evne og anledning til å få andre til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort uten at de var påvirket av

det som i hvert tilfelle utgjør maktens basis. Maktens basis kan være av mange slag: Fysisk makt, økonomisk, juridisk, sosial, psykologisk, retorisk makt, etc. Mer interessant enn å lete seg blind etter maktens basis, er det imidlertid å avdekke maktens logikk. Det finnes i prinsippet to måter å se makt på, enten statisk som et null-sum spill. Mengde makt er gitt, så hvis du får mer av den, får jeg mindre. En annen måte er å se på makt som dynamisk; ikke en kake som skal fordeles men en plante som vokser med rett behandling. Oppfatningen om at du og jeg kan bli mektigere; oppnå mer, om vi samarbeider enn om vi arbeider hver for oss, har opphav i en dynamisk maktforståelse.

I tankegodset grunnlagsdokumenter for de lokaldemokratiske ordningene i Asker, finner vi spor av begge logikkene. Vi tror det i tråd med de samskappingsprinsippene det later til at Asker setter høyt i sin kommuneplan, er viktig at det dynamiske synet på makt vinner mest mulig terreng.

En nylig publisert doktorgrad tar for seg politikernes holdninger og evner til å agere på en måte som stimulerer samskaping (Sønderskov 2019). Mette Sønderskov stiller i sitt phd-arbeid spørsmålet om norske lokalpolitikeres holdninger til borgerdeltakelse gir grobunn for demokratisk innovasjon? I sitt casearbeid i fire norske kommuner, kunne hun identifisere «...en sterk motstand i politikernes institusjonaliserte holdninger og rolleoppfatninger når det gjelder idéen om å interagere mer direkte i samarbeidsrelasjoner med borgerne» (Ibid. s.4). Vi tror (og mener å finne argumenter for dette hos Sønderskov), at politikeres motstand mot reell samskaping ikke er «vondt ment», men at det kan tilskrives en mer eller mindre bevisst tilknytning til makt som et null-sum-spill.

Det samme trekket finnes sannsynligvis innenfor den kommunale *forvaltningen*. Anne Tortzens har i sin phd. fra Universitetet i Roskilde i Danmark, studert kommunale lederes håndtering av samskaping under spørsmålet «Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelse? Også hun (Tortzen 2016) finner at ledelse av samskaping er utfordrende, og at maktaspektet er et sentralt motiv som må forstås.

«Forskningen peger på en række barrierer af institutionel art, der tenderer mod at fastholde de offentlige aktører i deres vante roller. Forskningen peger på, at de offentlige aktører er tilbøjelige til at handle efter en 'passendehedslogik'. Denne logik indebærer bl.a., at de opfatter samarbejde med eksterne aktører som uforudsigeligt og risikofyldt, og at de er utilbøjelige til at ville afgive magt og indflydelse til borgere og civilsamfundsaktører». (Tortzen, s. 204)

Vi har også i vår egen forskning på feltet funnet mange spor av at makt og roller låser ideer om samskaping og borgermedvirkning inn i institusjonelle modeller og mønstre som tar brodden av samskapingens effekter, før de får utspilt seg.

Jeg har satt meg litt inn i dette med samskaping. Jeg tror ikke det er noe for oss. Det kommer jo til å kreve at vi gir fra oss ganske mye makt» (Kommunal enhetsleder)¹

¹ Sitert fra håndboks «La oss gjøre det sammen!» (Kobro red. 2018)

Bærekraft og bærekraftsmål

Innføring av nærdemokratiske ordninger i Asker er uløselig (tror vi) knyttet til kommunens sterke satsing på bærekraftsmålene. Bærekraftig lokalsamfunnsutvikling kjennetegnes av at befolkningen og næringslivets behov imøtekommes og håndteres på en måte som ikke reduserer kommende generasjoners muligheter til å dekke sine behov. Et slikt perspektiv forutsetter en balanse mellom økonomisk utvikling, sosial utvikling og hensynet til natur og økologi på alle måter. FNs bærekraftsmål griper derfor i betydelig grad inn i lokaldemokratisk arbeid.

En rekke utredninger og politiske styringsdokumenter i global, nasjonal og regionale kontekster, peker på at realisering av bærekraftsmålene forutsetter sterke partnerskap. Myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet må derfor samarbeide for å oppnå bærekraftig utvikling. Bærekraftsmålene er ikke mål for FN, det er mål for verden. Det er derfor helt saksvarende at Asker kommune i sine bestrebelser om å styrke lokaldemokrati og stedsutvikling, forankrer satsingen opp i bærekraftsmålene. Vi har selv (SESAM) i flere sammenhenger understreket mål nr. 17: *Partnership for det goals*, som et sentralt mål for oppnåelse av de øvrige seksten, slik figuren illustrerer.



Figur 1. FNs (og verdens) bærekraftsmål sortert med mål 17 som bærende prinsipp for de seksten øvrige. Illustrasjon fra Larvik kommune.

Referanser og relevant litteratur

- Andersen, L. L. (2016) Social innovasjon og sosialt entreprenørskap. I: R. Posborg, H. Nørrelykke, & H. Antczak (Eds.), *Socialrådgivning og sosialt arbeid*. En grundbog. 3. udg (pp. 545–560). København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, L.L & Espersen, HH (2017) Samskaping, samproduksjon og partnerskaber – teoretiske perspektiver. I: Sosialstyrelsen (Ed) *Partnerskaber og samarbeider mellom det offentlige og sivilsamfunnet*. Sosialstyrelsen, Danmark.
- Arnesen, S. (2018) Demokratisk legitimitet. Foredrag på Kommunal- og moderniseringsdepartementets konferanse for prosjektet Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner. 26. september 2018. https://www.regjeringen.no/contentassets/e74264c4e7974fdc919577172a531063/arnesen_lokaldemokratikonferanse_manus.pdf
- Bjørnskov, C. and P-G. Méon (2013) Is trust the missing root of institutions, education, and development? *Public Choice* 157(3-4), December 2013.
- Brandtsen, T., T. Steen and B. Verschuere (ed.) (2018) *Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*. Routledge Critical Studies in Public Management. Routledge.
- Brandtzæg, B.A. & Haukeland, P.I. (2013). *Naturarven som verdiskaper. Statusrapport 2013*. Telemarksforskning. TF-notat nr. 22.
- Brandtzæg, B.A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A. (2014b). *Kommunesamanslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet*. Telemarksforskning. TF-notat 29/2014.
- Brandtzæg, B.A., & Haukeland, P.I. (2011). *Verdiskapingsprogrammet for kulturminner. Årsrapport for 2010 med utviklingstrekk gjennom prosjektperioden*. Telemarksforskning. TF-notat nr. 5.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. (2011). *Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke*. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Bråten, S. (1973), "Model Monopoly and Communication: Systems Theoretical Notes on Democratization". *Acta Sociologica*, 98-107.
- Distriktssenteret (2014) *Nærdemokrati. Kunnskap og erfaringer fra arbeidsverkstedet på Værnes* 23. oktober 2014. Hefte.
- Ekspertutvalget (2014). *Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg, mars 2014*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1998). *The Endless Transition: A 'Triple Helix' of University-Industry-Government Relations*. *Minerva* 36, 203–208.
- Hanssen, G.S., Klausen, J.E. & Winsvold, M. (2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR-rapport 2013:4.
- Hansen, M. (2009) Collaboration - How leaders avoid the traps, build common ground, and reap big results. *Harvard Business Review*.
- Haukeland, P.I. & Brandtzæg, B.A. (2019). *Bred verdiskaping som strategi for bærekraftig stedsutvikling*. Vitenskapelig artikkel i *Utmark : tidsskrift for utmarksforskning* 1/2019.

- Haukeland, P.I., & Brandtzæg, B.A. (2009). *Den brede verdiskapingen. Et bærekraftig utviklingsperspektiv*. Telemarksforsking. TF-notat nr. 20.
- Haukeland, P.I., Svoldal, S. Brandtzæg, B.A., Clemetsen, M., Krogh, E., Bjørnstad, K., Mose, I., Siegrist, D. Hammer, T., & Weixlbaumer, N. (2010). *Landskapsøkonomi. Bidrag til bærekraftig verdiskaping, landskapsbasert entreprenørskap og stedsutvikling. Med eksempler fra regionalparker i Norge og i Europa*. Telemarksforsking. TF-rapport nr. 263.
- Haukeland, P.I., & Brandtzæg, B.A. (2011). *Naturarven som grunnlag for bred verdiskaping. Samlede oppstartanalyser fra verdiskapingsprogrammet Naturarven som verdiskaper*. Telemarksforsking. TF-notat nr. 52/2011.
- Hegna, K. (2018). Endringer i samfunnspolitisk engasjement og deltakelse blant ungdom 2009-2016. *Tidsskrift for Ungdomsforsking*, 18(1).
- Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge Studies in Public Opinion and Political Psychology. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johannessen, M.R., L. Berntzen og T. Bøe (2019) Digitalt lokaldemokrati? En evaluering av PostItLocals pilotprosjekt i fem kommuner. USN-Handelshøyskolen rapport 2019.
- Johannessen, Marius Rohde. (2018). Genres of Participation in Social Networking Systems: A Study of the 2017 Norwegian Parliamentary Election BT - Electronic Participation. In N. Edelman, P. Parycek, G. Misuraca, P. Panagiotopoulos, Y. Charalabidis, & S. Virkar (Eds.), *Lecture Notes in Computer science* (pp. 64–75). Cham: Springer International Publishing.
- Johannessen, Marius Rohde. (2019) Lokalpolitiske debatter i nye medieomgivelser. Paper på Norsk Medieforskerkonferansen, 18.-19. oktober 2018, Bodø. Upublisert.
- Klausen, J.E., Arnesen, S., Christensen, D.A., Fokestad, B. Hansen, G.D., Winsvold, M. & Aars. J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret 2013.
- KMD – Kommunal og moderniseringsdepartementet. Temaside på Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/nardemokratiske-ordninger/id2425372/>
- Kobro, L.U. (2018) La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon. KS og USN. <https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/handle/11250/2488431>
- Kroken, R., og O.J. Madsen (red) (2016). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten. Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»?.* Gyldendal Akademisk
- Kulturdepartementet (2010) NOU 2010:14 - Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte.
- Momrak, A.M. & Leikvoll, G.K. (2019). *Innbyggerinvolvering og samsskaping i kommunal sektor*. Telemarksforsking. Rapport 471.
- Mose, I. (2010). Dynamiske verneområder og integrert stedsutvikling. I Haukeland, P.I. et al. (2010). *Landskapsøkonomi*. Telemarksforsking. TF-rapport Nr. 263.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- St.meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati.

- Svardal, S., L.U. Kobro, G.K.AA. Leikvold, C. Sørhaug og A. Thorstensen (2015) Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK). TF-rapport nr. 352, 2015.
- Sønderskov, M. (2019) Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse: En propp for demokratisk innovasjon? Ph.d.-avhandling i innovasjon i tjenesteyting i offentlig og privat sektor. Handelshøgskolen Innlandet - fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap.
- Torfing, J., E. Sørensen, M. Winsvold, og A. Røiseland (2017) En ny politisk arbeidsform? Evaluering av oppgaveutvalg i Svelvik kommune våren 2017. Notat.
- Tortzen, A. (2016) Samskabelse i kommunale rammer. PhD afhandling Roskilde Universitet.
- Tortzen, A. (2017) Leading co-production: Three leadership styles and how they affect the quality and public value of co-production processes. Paper for PUBSIC 2017, 15-17 November 2017, Lillehammer, Norway.
- Vareide, K, Kobro, I. og Storm, H. (2013). *Forslag til ny programteori for attraktivitet. Milepelsnotat 2.* Telemarksforskning. TF-notat nr. 11/2013.
- Vike, H. (2004) Velferd uten grenser: Den norske velferdsstaten ved veiskillet. Akrobe Forlag.
- Vike, H., A. Brinchmann, H. Haukelien, R. Kroken og R. Bakken. (2002) Maktens samvittighet. En publisasjon under Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Gyldendal Oslo.
- Whiteley, P.F. (2000) Economic Growth and Social Capital. Political Studies. Volume 48:3, June 2000. Pp 443-466.
- Zak, P.J. and S. Knack (2001) Trust and Growth. The Economic Journal. Volume11: 470, March 2001. Pp. 295-321