

Demokrati heile vegen

Gode styringsgrep og metodar for folkevalte

Hans-Erik Ringkjøb

Bjarte Folkestad

Audun Offerdal

Jacob Aars

Mars 2007

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

Universitetsforskning Bergen



Innhald

Føreord.....	4
Samandrag	5
Summary	6
1. Kommunale vedtaksprosessar utan politikarar?	7
Innleiing.....	7
Demokrati heile vegen – ei avklaring	9
Hovudproblemstillingar og metode.....	16
Rapporten sitt datagrunnlag.....	17
Gangen i rapporten.....	18
2. Initiering og utvikling av politiske saker	19
3 Nye nordiske politikarroller under nye rammevilkår?	25
Innleiing.....	25
Om politikarroller	26
Noreg	27
Sverige.....	30
Danmark	34
Finland	36
Den nye nordiske politikaren	37
4. Inkluderande sakshandsaming i praksis.....	39
5. Frå del til heilskap, eller? – mot nye roller for lokalpolitikarane.....	53
Innleiing.....	53
Mot nye politikarroller?.....	54
Mot ei klarare ombodsrolle?	62
Partipolitikaren.....	64
Vurdering av dei nye rollene.....	64

Sektorpolitikaren er død, leve sektorpolitikaren	67
6. Farvel til timeglasmodellen? Om forholdet politikk – administrasjon	68
Innleiing.....	68
Om det praktiske i komiteane	70
Om forholdet til tenesteproduksjonen.....	76
Fleksibilitet, samspel og tillit.....	80
Oppsummering.....	81
7. Kan involvering vitalisere lokaldemokratiet?	83
Innleiing.....	83
Nye møteplassar og auka engasjement – om aktiviteten til innbyggjarane.....	84
Aktive politikarar i vitalisert kommunestyre?	89
Oppsummering.....	91
8 Demokrati heile vegen?.....	92
Innleiing.....	92
Positive erfaringar	92
Utfordringar og moglege løysingar	94
To ytterpunkt – byråkrati og demokrati.....	99
Kjelder	100
Referansar	101

Føreord

Prosjektet ”Demokrati hele veien – gode styringsgrep og metoder for folkevalgte” er initiert og finansiert av Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Oppdraget vart tildelt ei forskargruppe ved Rokkansenteret og Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitet i Bergen. Dr. polit Hans-Erik Ringkjøb (Rokkansenteret) har vore prosjektleiar, medan forskingsassistent Bjarte Folkestad (Rokkansenteret), dr.polit Jacob Aars (Rokkansenteret) og professor Audun Offerdal (Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap) har vore prosjektmedarbeidarar. Hans-Erik Ringkjøb og Bjarte Folkestad er hovudforfattarar av rapporten, medan Jacob Aars og Audun Offerdal har bidratt i oppstarts- og avslutningsfasen av prosjektet.

I den praktiske gjennomføringa har vi vore heilt avhengige av velvillige lokalpolitikarar og administrative tilsette. Dei har bidrege med datamaterialet som rapporten bygger på. Ved dei kommunale servicekontora ha dei velvillig funne fram skriftleg dokumentasjon og ordna med møterom. Prosjektet har vore organisert med ein eigen referansegruppe. KS sitt styre i Hordaland vart valt som referansegruppe og prosjektet er presentert og drøfta med referansegruppa to gonger. I referansegruppa møte vi engasjerte personar som kom med mange nyttige innspel. I tillegg har vi fått kommentarar undervegs frå KS gjennom Anna Charlotte Larsen og Hilde Klæboe. Vi takkar alle for samarbeidet.

Prosjektnamnet seier mykje om innhaldet og målsettinga med prosjektet. Demokrati heile vegen viser til kommunar der lokalpolitikarane og andre partar er aktive i heile den lokalpolitiske sakshandsaminga, frå initiering til vedtak. Målsettinga med prosjektet er å få fram at lokalpolitikarane kan ha ei aktiv rolle i ulike fasar av ei sak og dermed gjere meir enn berre å vedta ferdig utgreidde saker frå kommuneadministrasjonen. I prosjektet vert sakshandsaminga kartlagt og vurdert i 7 kommunar som har innført involverande sakshandsaming.

Prosjektet blir rapportert gjennom denne hovudrapporten og i eit eige idéhefte om korleis kommunane kan gå fram for å involvere politikarane meir i dei kommunale vedtaksprosessane.

Bergen, mars 2007

Hans-Erik Ringkjøb
Bjarte Folkestad
Audun Offerdal
Jacob Aars

Samandrag

Politikk er meir enn å fatte vedtak i konkrete saker. For sluttresultatet av ein politisk prosess er avhengig av korleis prosessen fram mot eit vedtak har vore og korleis det i neste omgang vert gjennomført. Eit inntrykk frå kommunane er at politikarane og andre involverte partar først kjem på banen først i vedtaksfasen. I initierings- og utviklingsfasane, samt i iverksettinga, er dei fråverande. Kommunestyra har blitt vedtaksorgan eller stått tilbake som sandpåstrørarar.

Med dette som utgangspunkt er det i prosjektet funne fram til kommunar som har innført sakshandsamingsprosessar som systematisk og i større grad involverer politikarane og andre interessentar i tidlege fasar av sakshandsaminga. Målet var for det første å få fram kva metodar som blir tatt i bruk for auka politisk deltaking, for det andre å sjå korleis desse metodane har fungert i praksis og for det tredje peike på kva som eventuelt må til for at politikarane i større grad skal sette sitt preg på lokalpolitikken gjennom eit engasjement i dei ulike fasane av ein vedtaksprosess.

Undersøkinga baserer seg på case-studier i 7 kommunar. Felles for desse kommunane er at dei har vedtatt ordningar for involverande sakshandsaming. I desse kommunane har vi samla inn data både om formell organisering ved hjelp av dokument og henta inn erfaringar gjennom personlege intervju med til saman 38 politikarar og administrativt tilsette.

Eit av dei klaraste funna i undersøkinga er at det er fullt moglege for politikarane å delta meir i sakshandsaming frå A til Å og det fører med seg ei rekke positive sider. Politikarane vert aktiviserte, dagsorden i kommunen blir meir politisk, sakene ber i større grad preg av politiske vurderingar og problemstillingar, administrasjonen og politikarane arbeider i lag for å nemne nokre. Det handlar om at politikarane deltek i fasar der administrasjonen før kunne påverke ei sak politisk. Der dei har lukkast med ”demokrati heile vegen”, opplever politikarane større innverknad og dei kan gjennom gode og omfattande prosessar legge premissane for utviklinga av kommunen.

Alt er likevel ikkje rosenraudt. Auka politisk involvering i større og prinsipielle saker fører til mindre politisk deltaking i mange andre saker. Dei større sakene tek all merksemd og administrasjonen har fått eit mykje større ansvar. Politikarane er difor ikkje like glad for einsidig fokus på heilskap, at administrasjonen har fått delegert mange saker, at modellen tek mykje tid og ressursar og at dei i liten grad kjem i kontakt med den kommunale tenesteproduksjonen.

Som alle former for organisering har involverande sakshandsaming sine fordeler og ulemper. For at kommunane skal lukkast må det vere viktig for dei at sakshandsaminga vert endra. Endringa må i tillegg vere tilpassa dei ønska og behova dei har lokalt. I så måte er det avgjerande at kommunane ikkje låser seg til ein bestemt modell eller prosedyre, men gjev rom for ulike variantar etter kva som måtte vere teneleg i ulike saker. Då vil også kommunane i stor grad imøtekomme fleire av dei negative erfaringane dei har gjort seg fram til no.

Summary

The final phase of a political decision making process in local government take place in the local council. Nevertheless, the final phase is only one of many phases where policy formulation takes place. Local politicians play a main part in the final phase, but are absent in initial phases concerning agenda setting and innovative political development. As a result local politicians are decision makers and seldom policy formulators.

Using this as a point of departure, we examine municipalities where political decision making includes politicians in all phases from initiative to the final decision. Our goals has been to detect different methods of decision making involving politicians, examine the use of these methods and finally evaluate the impact politicians has on the issue at hand.

7 case-studies are conducted in 6 municipalities and in one county. The cases feature the implementation of new decision making processes involving politicians. Our data consists of documents and interviews with 38 councillors and administrators. The documents provided information regarding formal organisation structures and decision making processes while the interviews revealed experiences with the new mode of involving decision making.

Our analyses indicate several methods to involve politicians from initiatives to decisions. We observe more active politicians, they put new issues at the agenda, issues at hand are marked by the work of the politicians and politicians and administrators cooperate well. In practise politicians are involved where they previously were absent leaving the administrators to make political decisions. Succeeding to establish involving decision making processes leaves politicians with greater influence and possibilities to decide upon the main questions concerning the evolvement of their municipality.

Still there are some negative experiences. Increased political participation in the decision making process is especially applied in strategic and principal issues. Consequently politicians are equally less involved in minor questions. When all attention is devoted to the principal and strategic questions it becomes a problem leaving all other matters for the administration. The politicians are therefore not satisfied only to consider the totality of their municipality. Furthermore delegation of tasks to the administration has increased and they use considerable more time to carry out their role as a councillor. This combined with the fact that the local councillors rarely get in touch with the service production of their municipality, suggest that there are considerable challenges for the municipalities.

A critical factor to succeed is thus a clear call for a new process. Furthermore the change must be a local one, not an adaptation of a model used somewhere else. In addition it is crucial that the decision making is flexible, allowing the politicians to shop among different processes corresponding to the issues at hand. Attaining flexibility the municipalities will as well meet some of the negative experiences that the politicians have faced so far.

1. Kommunale vedtaksprosessar utan politikarar?

Innleiing

Det er mange eksempel frå kommunane på at ikkje alt er som det bør vere når det gjeld den kommunale sakshandsaminga. Politikarane gir uttrykk for at saker kjem overraskande på dei og innbyggjarane kritiserer politikarane for ikkje å ha tid til å lytte til deira synspunkt. Det er heller ikkje uvanleg at det i debatten både i kommunestyra og i lokalmedia blir hevda at saksframstillinga verken er objektiv eller tilstrekkeleg for å kaste lys over ei sak. Til tider går det for fort i svingane, andre gonger tek det for lang tid og det ikkje sjeldan er det slik at det er først når eit vedtak er fatta at det går opp for innbyggjarane og politikarane kva som faktisk er vedteke. Utfordringane er illustrert nedanfor gjennom eit lite knippe med presseklipp:

Å være representant i Harstad kommunestyre kan være en blandet fornøyelse. ... Saken har versert i den kommunale papirmølla siden 1999, og timer og penger har vært brukt i hopetall for å finne en løsning. (Leiar Harstad Tidene 28. februar 2007)

«Det er arrogant av kommunen å overse det organ som har beslutningsmyndighet, nemlig politiet, særlig når kommunen forventer at politiet skal treffe vedtak om å fjerne parkeringsplasser politiet selv har». Dette skriver politimester Truls Fyhn ... Bakgrunnen er at formannskapet 2. mai vedtok en parkeringsplan for Tromsø Sentrum - uten å ha konsultert politiet, som er skiltmyndighet, overhodet. (Nordlys 11. mai 2005)

Alle byggesaker i Oslo behandles derimot administrativt, på delegasjon i Plan- og bygningsetaten, i motsetning til de fleste andre kommuner i Norge. Dermed er byggesakene i Oslo unndratt en åpen og demokratisk saksbehandling, og godkjennes i lukkede rom. (Aftenposten Aften 10.mars 2006)

For å sikre et egnet lokale for salg for ildvann og sprudlevann, bladde Vestby kommune opp tre millioner. Odd Nordheim (SV) mener saksbehandlingen er frekk. *Jeg har ingenting mot et Vinmonopol i Vestby sentrum, men er dette en kommunal oppgave? Vi snakker om en kommune som ikke har råd til å strø på gangveiene.* Han fikk støtte for sin kritikk av kjøpet av pollokale i Vestby sentrum, noen få skritt unna rådhuset. *Forkastelig, tordnet Kjell G. Bakke (H).* (Østlandets Blad 6.mars 2007)

Når det vert retta kritikk mot den kommunale sakshandsaminga, vert det også i stor grad retta kritikk mot hovudelementet i lokalpolitikken. For den kommunale sakshandsaminga eller vedtaksprosessen, frå ei sak kjem på dagsorden og fram til vedtak og iverksetting, er i grove trekk det kommunalpolitikk i praksis dreier seg om. Dette gjeld frå dei ukompliserte enkeltsakene til store plansaker. Dei fleste er truleg einig i at sakshandsaming og vedtaksprosessar er noko av kjernen i det som skjer i lokalpolitikken, men semja er kanskje ikkje like stor om kva som er gode sakshandsamingsprosessar. Nettopp det kan vere bakgrunnen for at det i mange tilfelle vert retta kritikk mot det grunnlaget som lokalpolitiakarane har fatta sine vedtak på.

Ikkje sjeldan står kommunane overfor situasjonar der dei må vege omsynet til ein effektiv sakshandsaming opp mot kravet om at saker skal vere tilstrekkelig utgreidd og der alle relevante omsyn skal kome fram (jf kommunelova § 23). På same tid er det ikkje klart kva som er tilstrekkeleg eller god sakshandsaming, og av den grunn kan det ofte vere vanskeleg å seie når ei sak er klar for politisk handsaming. På dette området er det variasjonar mellom kommunane og frå ei sak til ei anna. Ei rekke rutinesaker som må vedtakast i kommunestyret treng sjeldan ein omfattande lokalpolitisk prosess der både politikarar og innbyggjarar vert involverte. I saker av prinsipiell karakter vil det derimot kunne vere annleis. Det kan eksempelvis vere plansaker, der ein viss grad av involvering er lovfesta, budsjett- og økonomisaker som vedkjem grunnleggjande politiske prioriteringar eller typiske lokale konfliktsaker som lokaliseringssaker kan vere og som skulestruktursaker så godt som alltid er. I slike saker vil det gjerne vere ønskeleg med ein breiare prosess for å fange opp ulike haldningar og synspunkt. Er det derimot slik at dette aldri skjer, vil den lokalpolitiske aktiviteten bestå i å respondere på administrasjonen sine framlegg. Over tid kan dette gje seg utslag i lokalpolitisk frustrasjon og maktesløyse. Det blir ein dårlig *lokalpolitisk* meiningsdanning.

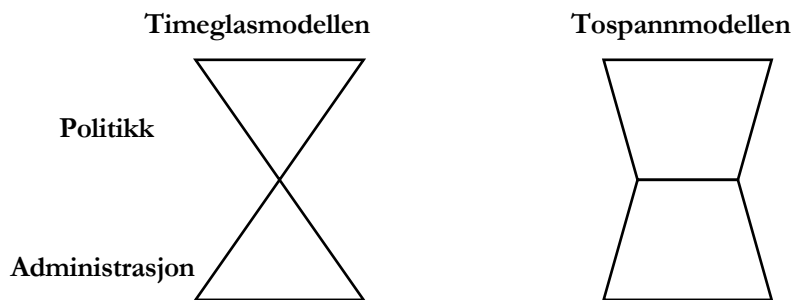
Ein breiare prosess vil opne for politisk involvering i dei tidlege fasane av sakshandsaminga. Det kan vere viktig fordi det er i initierings- og utviklingsfasen premissane for ei sak blir lagt. Kva som er dei sentrale spørsmåla, kva som skal utgreiast og korleis sjølve prosessen skal vere, blir gjerne fastlagt tidleg, og då vil politisk deltaking kunne vere viktig. Men ein slik sakshandsamingsprosess som inkluderar politikarane står stikk i strid med den dominerande utviklinga når det gjeld kommunal organisering etter innføringa av kommunelova i 1992. Trenden har nettopp vore at politikarane skal halde seg borte frå detaljane og i tillegg halde seg på den politiske banehalvdelen i sakshandsaminga. Det er New Public Management (NPM) og målstyringsmodellen som har vore rådande (Larsen og Offerdal 2000), der effektiv sakshandsaming har hatt forrang i forhold til meir langsame demokratiske prosessar. Ein mogleg konsekvens av målstyringsmodellen kan nettopp vere at det ikkje blir demokrati hele vegen. Trass i dette er hovudtemaet for denne rapporten korleis politikarane i større grad kan involvere seg og kva konsekvensar det har ført med seg i kommunar det slike prosessar er prøvd ut.

Demokrati heile vegen – ei avklaring

I prosjektnamnet ”Demokrati heile vegen – gode styringsgrep og metodar for folkevalte” finn vi ein ide om at handsaminga av saker i kommunane kan vere noko meir enn administrativ førebuing som vert avslutta gjennom politiske vedtak. I staden vert det fokusert på om det kan vere slik at politikarane er meir aktivt involverte i ulike fasar av sakshandsaminga og i tilfelle korleis dette i praksis kan la seg gjere.

Spørsmålet rettar seg mot det formelle skiljet mellom politikk og administrasjon. Ideelt sett skal gjerne det politiske systemet i ein kommune fungere i tråd med den parlamentariske styringskjeda (Olsen 1978, 1988). Det vil seie at politikarane på vegne av innbyggjarane ber om saksutgreiingar frå administrasjonen og legg premissane for korleis kommunen skal styrast. Administrasjonen skal fungere som sekretariat, rådgjevar og iverksetjar (ibid:24). Initiativretten ligg hjå politikarane. Ein breiare prosess i sakshandsaminga vil kunne opne for politisk involvering i dei tidlege fasane av sakshandsaminga. Det kan vere viktig fordi det er i initierings- og utviklingsfasen premissane for ei sak blir lagt.

Men den rådande styringsfilosofien i kommunane er ikkje i utgangspunktet lagt opp på ein slik måte at politikarane og andre i stor grad bli involverte i dei kommunale vedtaksprosessane. Dette kjem særleg fram om ein legg til grunn det klare skiljet som både kommunelova og NPM legg til grunn mellom politikk og administrasjon. I sin reine form er det timeglasmodellen som vert lagt til grunn, der kontakten mellom politikarane og administrasjonen skal skje gjennom møtet mellom ordførar og rådmann. Når ein så vel å gå over til ei sakshandsaming der politikarane i større grad er involverte i ulike delar av sakshandsaminga, vil ein bryte ned dette skiljet. Politikarane vil då møte administrasjonen i sakshandsaminga og vil måtte samarbeide med administrativt tilsette. Ut frå dette kan vi sjå for oss to ulike modellar i forholdet mellom politikk og administrasjon, timeglasmodellen og tospannmodellen:



Dei to modellane illustrere at forholdet mellom politikk og administrasjon kan variere frå tette skott, der nokon få ”har lov” til å snakke i lag, til eit ope system der samhandling mellom politikarane og administrasjonen vert sett på som uproblematisk og der politikarane og administrasjonen utgjer eit fellesskap. Men desse to modellane seier ikkje noko om korleis samhandlinga mellom politikk og administrasjon skjer i praksis. Til det

treng vi ulike modellar som illustrerar den politiske vedtaks- eller sakshandsamingsprosessen.

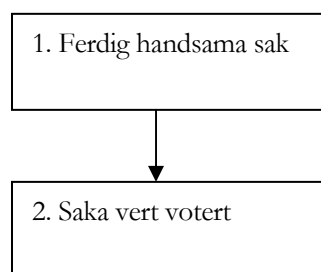
Frå ekskludering til involvering

Kvar einaste sak same kva omfang den måtte ha skal i prinsippet gjennomgå ein nokolunde lik prosess. I litteraturen er denne prosessen skildra på ulike måtar og det handlar om vedtaksprosessar (sjå td Simon 1945, 1957, Mintzberg 1979, Svava 1998, 1999) som gjerne er delt inn i ulike fasar. Ein grov modell vil vere å dele inn i 3 hovudfasar: Initiativfasen, utgreiingsfasen og vedtaksfasen. *Initiativfasen* handlar om å få ei sak på dagsorden og i denne samanhengen få til ei politisk sak som kjem til handsaming i eit politisk organ. For den enkelte sak vil ikkje sjølv initiativfasen utgjere ein stor del av sjølv sakshandsaminga, men det kan ha vore ein lang prosess for å få ei sak til handsaming. Likevel kan ein i initiativfasen også snakke om utviklingsfasen. Det vil seie at det handlar ikkje berre om å få ei sak på dagsorden, men om å definere kva saka skal handle om i det vidare arbeidet. Det som gjerne vert sett på som sjølv sakshandsaminga skjer i *utgreiingsfasen* og denne fasen utgjere ofte hovudfasen i ei sak. Utgreiingsfasen handlar om å få innsikt og kunnskap om saka slik at politikarane har eit grunnlag å fatte sine vedtak på. Når utgreiingsfasen er avslutta, blir *vedtaksfasen* neste steg. I ein politisk samanheng handlar det om politiske vedtak i politiske organ, men i ein kommunal samanheng kan det like gjerne vere administrative vedtak.

Det viktige her er at politikarane i ulik grad kan vere involverte i dei ulike fasane av ein vedtaksprosess. Og det er mange ulike vegar frå ei sak vert føreslått til ho ligg ferdig handsama, klar for votering. Med utgangspunkt i graden av involvering har vi sett opp ulike scenaria for sakshandsaming. Hovudfokuset er på kva måte politikarar involverer seg i dei ulike fasane av ei sakshandsaming.

Den fyrste framgangsmåten er av meir tradisjonell karakter (Sjå figur 1) der dei politiske organa er reine vedtaksorgan:

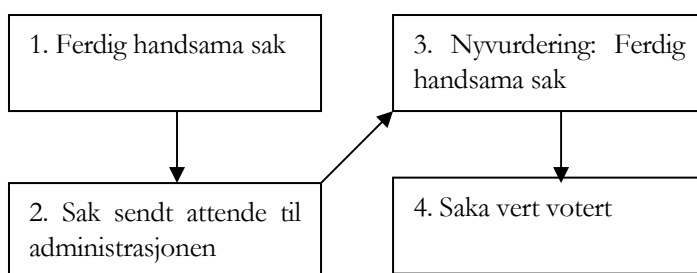
Figur 1



Her kjem politikarane inn fyrst i punkt 2, som vil seie vedtaksfasen. Kva som har skjedd i forkant av handsaminga (punkt 1) har ikkje politikarane vore med på. Politikarane får saka gjennom sakspapira før eit politisk møte og tek stilling til saka i møtet.

Ein anna moglegheit som tek utgangspunkt i same framgangsmåten som i figur 1 er at saka vert sendt attende til administrasjonen for ytterlegare handsaming (Figur 2):

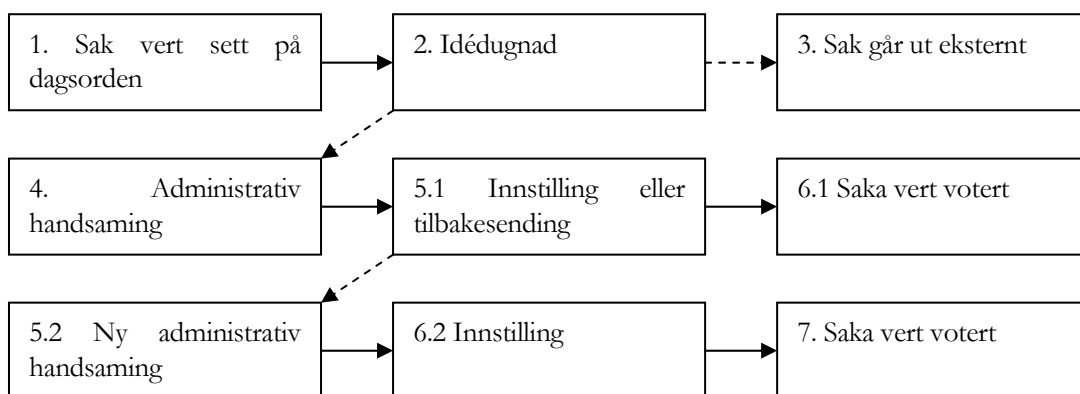
Figur 2



Framleis er ikkje politikarane direkte involverte i sjølve sakshandsaminga, og initieringa ligg på administrasjonen si side. Det som politikarane tek utgangspunkt i er ei ferdig utgreidd sak frå administrasjonen som dei ikkje er nøgde med. Då kan dei anten avslå saka gjennom votering eller be om ytterlegare utgreiingar. Denne modellen viser likevel at politikarane kan involvere seg i ei sak etter at den er klar for votering. I dei tilfella der ei sak vert sendt tilbake til administrasjonen, skjer det gjerne på grunnlag av at forventningane til politikarane ikkje vart oppfylt. Viktige element i saka kan ha mangla, nye opplysningar kan ha kome til osv. Poenget er at ved å sende ei sak tilbake til administrasjonen gir politikarane signal om kva dei vil ha med i sak og på den måten påverkar dei sakshandsaminga og til ein viss grad vert dei involverte i utgreiingsfasen. Likevel er det slik at saka vert sendt tilbake og justert før den på nytt kjem på politikarane sitt bord.

Eit tredje alternativ er at det vert lagt opp til meir involvering og der ein er open får at saker kan gå fleire rundar mellom politikarane og administrasjonen. Nedanfor i figur 3 er framgangsmåten endra:

Figur 3



Først vert saka sett på dagsorden, anten av politikarane sjølve eller administrasjonen. Deretter kan ein ha ein såkalla idédugnad eller ”brainstorming”. Dette er eit ledd i det Bukve (1997:241) kallar for kreativ problemløysing. Her opnar ein for uformelle møter, der idear til løysingar vert lansert. Dette gjerast ”... same kor - ”ville” - dei måtte synast i utgangspunktet. Det er viktig å få fram flest mogleg forslag.” (ibid.). Det neste steget er å vurdere om andre instansar skal verte høyrte (boks 3 i figur 3). Dette kan vere innbyggjarane, lag og organisasjonar og andre partar som kan verte råka av innstillinga. Saka går så til administrativ handsaming, som deretter munnar ut i ei innstilling frå ein komité, adhocutval eller andre former for utval som har handsama saka. Etter at innstillinga er klar vert saka teken opp til votering i kommunestyret.

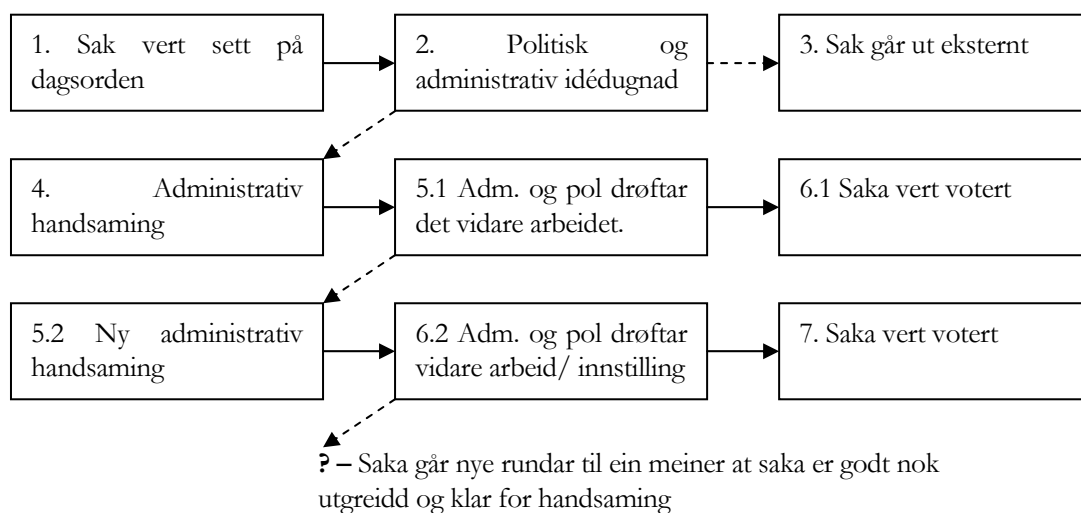
Legg merke til at figur 3 er sett opp horisontalt, og ikkje vertikalt slik som i dei to andre figurane. Dette er gjort for å illustrere kva slags type struktur den kommunale organiseringa *kan* ha, alt etter val av sakshandsamingsmetode. I dei to fyrste figurane har vi å gjere med ein hierarkisk struktur, medan den siste figuren er eit uttrykk for ein flat, ikkje-hierarkisk struktur.

Det som er viktig å få fram i forståinga av desse figurane er at dei to fyrste har ein ganske beint fram framgangsmåte. Politikarane har her eit val dei må ta, om kva som er dei beste alternativa av det som vert foreslått frå administrasjonen eller formulere eit vedtak sjølve. Politikarane kan dermed endre på framlegg til innstilling, men det vil heile tida baserer seg på ein administrativt utarbeidd saksframstilling. I figur 3 vert det opna for til dels ulike framgangsmåtar. Potensialet for politikarane til å kunne prege sakshandsaminga er gjenspegla i det mangfaldet av moglegheiter som figuren opnar opp for. For det første kan dei sjølv setje dagsorden, noko som er viktig i seg sjølv. For det andre kan dei legge føringar for korleis ei sak skal verte handsama frå dag ein. Det også viktig å understreke at sakene beveger seg fram og tilbake mellom politikarane og administrasjonen. Dette er illustrert i Boks 5.1 i figur 3, der ein sender saka tilbake til

administrasjonen for meir utgreiing. Politikarane kan også sjølv vurdere om dei vil innhente informasjon frå instansar utanfor den kommunale organisasjonen, gjennom til dømes synfaringar og høyringar. Politikarane kan altså få informasjon og kunnskap på ein anna måte.

Fellesnemnaren i alle modellane er likevel at administrasjonen og politikarane har klart definerte roller, men at politikarane i aukande grad vert involverte i ulike fasar av sakene. Ein fjerde modell vil vere der politikarane og administrasjonen i tillegg samhandlar i prosessen. Det vi då kan tenke oss er ein tilsvarande prosess som i figur 3, men at både politikarane og administrasjonen deltek. Det handlar om at ein i det konkrete sakshandsamingsarbeidet faktisk opphevar skiljet mellom politikk og administrasjon. I organisasjonslitteraturen er ikkje dette noko nytt, der politikk og administrasjon i lang tid er sett på som samanvede prosessar. Vidare peiker Svava (1999) på at dualitet heller enn dikotomi passar betre for å seie noko om forholdet politikk og administrasjon. Poenget er at det ikkje berre er umogleg å skilje politikk og administrasjon, det er heller ikkje særleg fornuftig. I praksis fører dette til ei anna samhandling mellom politikk og administrasjon i ein vedtaksprosess. Det kan illustrerast gjennom ei modifisering av figur 3:

Figur 2



I denne modellen er det også ei viss arbeidsdeling mellom administrasjonen og politikarane, der administrasjonen legg fram fakta og på den måten skaffar det som er ønskjeleg av informasjon. Politikarane er dei som eine og åleine fattar det endelege vedtaket som arbeidet endar opp i. Men i utgreiingsfasen er det lagt til rette for at politikarane og administrasjonen møtes til opne diskusjonar og drøftingar. Poenget er at det blir ei politisk og administrativ samhandling i enkelte fasar av arbeidet der ein prøver å få til ei så god sak som mogleg uavhengig om ein er folkevalt eller kommunalt tilsett.

Dei fire modellane illustrerer ulike måtar å tenke seg ein vedtaksprosess på, frå lite politisk involvering til omfattande involvering og samarbeid mellom politikk og administrasjon. Det er også klart at desse vedtaksmodellane vil vere ulike på den måten at jo meir omfattande dei vert, dess meir tid vil kvar enkelt sak ta. Den tradisjonelle vedtaksprosessen, slik den er illustrert her, er også den mest effektive ved at den vil ta kortast tid. Det vil opne for at politikarane kan handsame og ta stilling i fleire saker enn tilfellet vil vere om dei har saker som er lagt opp etter figur 4. Då vil politikarane kunne involvere seg i få saker, men på ein mykje meir grundigare måte.

I kommunane vil dei stå overfor mange ulike sakstypar som kan handsamast på ulik måte. Det er først og fremst involvering i større saker som er fokus for dett prosjektet. Og større saker vil krevje ein annan prosess enn enkle saker. Her er det mogleg å skilje mellom regelorienterte saker, utarbeiding av føresegnar og vedtekter, tilfeldige enkeltsaker, saker som femner fleire fagområde og plan- eller budsjettsaker (Bukve1997:250-251). Dei regelorienterte sakene handlar om å sjå ei sak opp mot ei lov, føresegn eller tidlegare vedtak, og her er behovet for involvering minst, medan involveringa bør vere størst i saker som vedkjem fleire fagområde eller er plan- eller budsjett sak. Her kan vi snakke om at sakshandsaminga nærast vert organisert som eit prosjekt. Prosessen nåe ein komité eller utval arbeider med ei konkret sak, kan vere lik prosjektarbeid på den måten at det ikkje er ei rutineoppgåve, oppgåva er tidsavgrensa, den kan skiljast ut som ei eiga oppgåve, den krev fagkunnskap og samordning frå fleire personar eller organisasjonar, problemløysinga skjer gjerne i grupper, oppgåva er planlagt eller styrt etter ei målsetting (mandat) og det er ei ramme for ressursar og kostnader. Alle desse elementa kan ei større lokalpolitisk sak gjennomgå. Og det interessante er at i prosjektarbeid så snakkar vi om klart definerte fasar der alle deltakarane i prosjektet er involverte (ibid.). Det gjeld *oppstartsfasen*, der prosjektet vert definert og gjennomføringa planlagt, *søkefasen*, som er ein kreativ problemløysingsprosess der bygging av tillit, fellesskap og ein god gruppekultur er avgjerande, *analysefasen* som er å vurdere den informasjon ein har og gjerne hentar inn synspunkt frå ulike interessentar og til slutt *handlingsfasen*, der ein vel alternativ og gjennomfører det som er vedtatt. Ei samanlikning mellom ei sakshandsaming der politikarane skal seie ja eller nei til administrasjonen sitt framlegg og ei meir prosjektorientert tilnærming vil vere å gå frå ekskludering til involvering.

Politisk involvering og heilskap

Ei anna sentral side ved den utviklinga vi har sett i kommunane er at rolla til politikarane er blitt omdefinert. I tillegg til eit klart ønske om eit klarare skilje mellom politikk og administrasjon har det vore eit ønske om at politikarane skal legge vekt på heilskapen framfor enkeltsaker og detaljar. Ideane som ligg til grunn er at politikarane gjennom å fokusere på heilskapen skal ta dei overordna og prinsipielle vedtaka i ein kommunen, medan detaljar og enkeltsaker kan overlatast til administrasjonen. Det vil i praksis seie at kommunane gjennom sine delegasjonsreglement må definere kva som er saker som skal handsamast politisk og kva som kan delegerast til administrasjonen.

Dette kan bli ei utfordring når kommunane skal involvere politikarane i sakshandsaminga, fordi vi snakkar ikkje om ein, men fleire heilskapar. Kva som er heilskapen kan til dømes vere avhengig av type sak. Ser ein kommunen under eitt, kan heilskap vere det same som til det beste for heile kommunen. I praksis vil dette kunne dreie seg om å prioritere dei ressursane kommunen har slik at kommunen som heilskap for mest mogleg att for ressursbruken eller at ressursane vert fordelt på ein rettferdig måte mellom dei ulike tenestoområda. Denne forma for heilskap vil vi kunne finne i samband med budsjett- og økonomiplanarbeidet, eller i arbeidet med kommuneplanen.

Noko annleis vil det vere om ein tenker på heilskap som å ta inn over seg alle relevante element knytt til ei bestemt sak eller eit saksfelt. Heilskap kan då bli heilskap for den aktuelle saka. Eksempelvis kan ei sak om ny kino gjerast heilskapleg ved at ein drøftar dette opp mot kultur, ungdomspolitik, næringsutvikling, trivsel osv. Dette vil kunne gje eit heilskapleg bilete av kinoen si rolle, men ikkje nødvendigvis som ein del av ein heilskapleg politikk for kommunen.

Vidare vil heilskapspolitikk også kunne vere partipolitikk. Eit av dei vanlegaste argumenta som partipolitikarane nyttar når det vert snakk om bygdelister, er at ein må støtte opp om partia fordi dei tek ansvar for heilskapen. Dilemmaet for partipolitikarane blir det same som ovanfor, det kan bli konflikt mellom heilskapstenkinga om det er kommunane som står i fokus eller om det er heilskapen i ei konkret sak. Då kan ein oppleve at partiet jobbar for god økonomistyring og ei varsam line når det gjeld investeringar på eitt nivå, medan enkeltpolitikarar i ei sak vil kjempe for å få gjennomslag for ei sak som vil krevje investeringar. På eit vis kan heilskap i ei konkret sak føre til større avstand til den kommunale heilskapen. Ein kjem heller ikkje utanom at eit viktig argument i mange enkeltsaker er at politikarane ser saka isolert og ikkje i ein større samanheng.

Dyrkinga av heilskap vil på den andre sida seie avvikling av sektoriseringa. Det er velkjent at ein av konsekvensane kommunane har erfart ved hovudutvalskmodellen er auka sektorisering der kva sektor jobba for sine interesser. Det gjorde det vanskeleg å prioritere og å samordne. Og det er nettopp her vi finn eit av dei viktigaste argumenta for heilskapstenkinga. Kommunen skal sjåast under eitt og ikkje isolert frå ein sektor til ein annan. Heilskap handlar då om å gjere dei overordna prioriteringane for kva kommunen skal bruke sine ressursar på. Eit argument mot sektorisering er dermed at politikarar og tilsette prioriterer høgast sine ansvarsområde. Eit anna argument for å legge vekt på heilskap er at ein unngår einsak- eller hjartesakpolitikarar. Det blir ikkje oppfatta som legitimt å gå til val for å fremje ei konkret sak, ein må ta inn over seg at lokalpolitikarane har eit større ansvar. Og set vi dette på spissen, vil det ikkje vere aksept for at folk deltek berre ut frå eigeninteresse. Eit politisk engasjement må bygge på ei eller anna form for kollektiv grunngeving utover dei reine eigeninteressene.

Ein mogleg konsekvens av dette er at kommunar som satsar på "Demokrati heile vegen", forstått som auka involvering frå politikarane sin side i sakshandsaminga, kan oppleve konflikt mellom sakshandsamingsprosessane og dei rådande organisasjonsløysingane i kommunane. For det fyrste vil det vere eit brot med timeglasmodellen og for det andre kan kommunane oppleve ein konflikt mellom ulike

former for heilskap. Kommunane kan, til liks med dei fleste organisasjonar, bli nøydd til å leve med målkonflikt.

Vi skal i denne rapporten sjå nærare på kva som kan gjerast for at særleg politikarane og til ein viss grad innbyggjarane i større grad kan involvera seg i dei tidlege fasane av sakshandsaminga. Kva kan gjerast for å få saker på dagsorden?, kva moglegheiter er det for at politikarane er aktive i alle fasar av ei sak?, korleis kan administrasjonen, politikarane og innbyggjarane jobbe tettare i alle fasar av sakshandsaminga? Dette vil handle om involvering i praksis, men vi vil også sjå nærare på konsekvensane av dei kommunale løysingane og om dei gjennom sine val løyser nokre problem, men i tillegg får nye problem i fanget?

Hovudproblemstillingar og metode

Vi har fram til no sett litt på kva moglegheiter det formelt sett er for kommunestyrerepresentantane å delta i initierings- og utviklingsfasen av ”større” saker. Desse moglegheitene er også tatt i bruk på ulike måtar og i ulike grad i kommunane, men også om vi samanliknar mellom lang. Som eit utgangspunkt skal vi difor sjå nærare på kva tidlegare forskning seier om konsekvensane av nye kommunale organisasjonsmodellar der politikarane sin involvering i sakene var meint å auke. Her vil vi vere opptatt av erfaringane i kommunane og spesielt rette fokuset mot det som skjer med politikarrolla dersom kommunane i større grad involverer politikarane i vedtaksprosessane. Her vil vi samanlikne Noreg med våre naboland og ta utgangspunkt i tidlegare forskning gjennomført både nasjonalt og i Norden. Det sentrale temaet vil vere i kva grad den kommunale organiseringa påverkar kva politikarroller som utviklar seg i kommunane. Hovudproblemstillinga i denne delen av rapporten blir som følgjer: *I kva grad er det mogleg å legge til rette for politiske involvering i dei tidlege fasane av ein vedtaksprosess og har ulike organisasjonsmodellar som søker å oppnå dette konsekvensar for måten det politiske arbeidet blir utført på?*

Den andre delen av rapporten vil vere ei empirisk undersøking av kommunar som medvite har gjennomført endringar for å styrke det politiske innslaget i initierings- og utviklingsfasen av politiske saker. Vi vil sjå nærare på kommunar som har gjort endringar i organiseringa og sakshandsaminga med tanke på å involvere politikarane i større grad. Det er den kontinuerlege samhandlinga mellom administrasjon, politikarar og gjerne andre partar som blir vårt fokus. Vår overordna problemstilling her vil vere: *Kva tiltak har kommunane gjennomført for å auke den politiske involveringa i initierings- og utviklingsfasane av saksprosessane og kva effekt har det hatt på den politiske sakshandsaminga lokalt?* Makter desse kommunane på ein betre måte å balansere omsynet til ein effektiv sakshandsaming og omsynet til breiare deltaking i sakshandsamingsprosessen?

Dette handlar om å få ein oversikt over ulike tiltak som er gjort i kommunane for å styrke politikarane si rolle i dei tidlege fasane av ei sakshandsaming, bakgrunnen for kvifor tiltaka er gjennomført og kva erfaringar ein har opparbeida seg under eit nytt sakshandsamingsregime. Sidan forskinga til no mellom anna har vist at kommunar som har prøvd ulike former for involvering ikkje nødvendigvis har fått initiativrike politikarar

som til dømes set dagsorden (Bukve 2002, Offerdal og Ringkjøb 2002), er det viktig å ha i mente at dette er basert på evalueringar av endringar som skjedde like etter at kommunelova vart gjort gjeldande. Korleis dette er i dag veit vi lite om, og dei siste 5-10 åra har gjeve kommunane høve til å justere og gjere betre dei endringane som vart gjennomført på midten av 1990-talet. På grunnlag av det kan erfaringane i dag vise seg å vere motsett av det som tidlegare undersøkingar har dokumentert.

Rapporten sitt datagrunnlag

Den empiriske undersøkinga er gjennomført som djupstudiar i 7 kommunar. Desse er Arendal, Mandal, Sola, Sogndal, Songdalen og Øvre Eiker samt Oppland fylkeskommune. Kommunane blir nærare introdusert i kapittel 4, men dei har alle til felles at dei ligg i front eller utprøver ulike former for inkluderande sakshandsaming. Datamaterialet om kommunane er i all hovudsak henta frå kommunale saksdokument. Gjennom desse har vi danna oss eit bilete av kva endringar som er gjort, kvifor dei er gjennomførte og korleis det nye systemet er tenkt å fungere. Det gjorde at vi i det vidare arbeidet med prosjektet ikkje trengte å stille spørsmål om korleis kommunane var organiserte, men heller konsentrere oss fullt og heilt om dei erfaringar som byråkratar og politikarar hadde gjort seg.

Den viktigaste datakjelda er intervjuar vi har gjennomført med sentrale folkevalte og byråkratar i dei 7 kommunane. Vi har intervjuar frå 4 til 6 personar i kvar kommune, og vi har til saman gjennomført 38 intervju. Blant politikarane har vi snakka med ordførarar, varaordførarar, gruppeleiarar frå ”opposisjonen” og politikarar med erfaring frå komitear. Frå administrasjonen er rådmenn og administrative tilsette som har jobba i lag med politikarane i sakshandsaminga blitt intervjuar. På denne måten, og i saman med dei kommunale saksdokumenta, har vi fått eit rikt datamateriale som har gjeve oss eit godt innblikk i ulike måtar å gjennomføre kommunale vedtaksprosessar på.

Intervjuar er gjennomført som ei blanding av personlege intervju og telefonintervju og dei har vart frå ein halv time til ein og ein halv time. I intervjuguiden var det 6 hovudtema som vart tatt opp:

1. Bakgrunn for sakshandsamingsmetode
2. Forventningar til modellen
3. Erfaringar med sakshandsaminga
4. Politikarroller
5. Forholdet mellom politikk og administrasjon
6. Vegen vidare

Intervjuar vart gjennomførte etter eit delvis strukturert opplegg. Intervjuar har blitt tekne opp på band, skrivne av og deretter analyserte. Framgangsmåten skulle gje oss relativt representative og pålitelege data.

Gangen i rapporten

I kapittel 2 ser vi nærare på kva moglegheiter det er for kommunane å legge til rette for involvering i sakshandsaminga og kva som eventuelt kan stå i vegen for slike prosessar. Kapitlet handlar om dei rammene som den kommunale sakshandsaminga skjer innanfor. I kapittel 3 vert blikket retta mot kommunale omorganiseringsprosessar og konsekvensar for politikarrollene i eit nordisk perspektiv. Kommunane i alle dei nordiske landa har erfart store endringar dei siste 10-15 åra med tanke på organisering. Dette har som nemnt vore ein del av New Public Management-bølja som har prega offentleg forvaltning, der løysingar brukt i ein marknadssamanheng er prøvd overført til offentleg verksemd. Det sentrale spørsmålet i kapitlet er kva konsekvensar desse endringane har hatt for politikarane si rolle i det lokalpolitiske systemet.

Dei resterande kapitla utgjer den empiriske analysen frå kommunane. Kapittel 4 viser kva sakshandsamingsprosess kommunane har innført, kva dei ønskjer å oppnå og kva som var bakgrunnen for endringane i kommunane. I kapittel 5 tek vi opp att tråden frå kapittel 3 og ser spesielt på kva som har skjedd med politikarrolla etter endringane i kommunane. Har endra sakshandsamingsprosess og nye organisasjonsmodellar også ført til ei endra politikarrolle? Det sentrale spørsmålet i kapittel 6 er forholdet mellom politikk og administrasjon. Noko av utgangspunktet er ei forventning om at kommunar som legg opp til inkluderande sakshandsaming ikkje kan operere med eit skarpt skilje mellom politikk og administrasjon. Spørsmålet er difor om dei nye organisasjonsløysingane er eit farvel til timeglasmodellen. Det siste empirikapitlet ser nærare på ei anna sentral side ved endringane, nemleg at dei var meint å føre til auka politisk aktivitet på ulike område i lokalpolitikken. I kapittel 7 spør vi dermed om kommunane opplever ei vitalisering av lokaldemokratiet i sin kommune. Kapittel 8 trekker det heile saman og oppsummerar hovudfunna.

2. Initiering og utvikling av politiske saker

Det å få ei politisk sak på dagsorden vil vere ein viktig faktor for å lykkast med den. Initiering av ei sak forstås vi som oppstart eller få satt på dagsorden ei sak som ein eller fleire politikarar eller politiske parti ønskjer å få handsama politisk. Dette kan likevel synast å vere lettare sagt enn gjort. Sjølv om det ikkje er mangel på saker å handsame i kommunane, er svært mykje rutinesaker som krev politisk vedtak eller dei er initiert av den kommunale administrasjonen. At initieringa av saker i liten grad skjer på grunnplanet, er mellom anna vist gjennom det som skjer i dei politiske partia lokalt. Det er ikkje slik at lokalpolitikarane og lokalpartia tek initiativ til nye saker i stor stil. Situasjonen er heller at partia og lokalpolitikarane konsentrerer seg om det som kjem frå kommunehuset, dvs administrasjonen. Øvst på dagsorden står kommunestyresakene, der få saker vanlegvis er initiert av politikarane (Offerdal og Ringkjøb 2002). Vidare ser det ut til at politikarane har nok med å handsame desse sakene.

Konsekvensen er at kommunestyra i stor grad blir reine vedtaksorgan. Det vil også kunne bli problematisk for kommunestyra å bli arenaer der folkevalte argumenterer offentleg for sitt syn, fordi sakene ikkje er lokalpolitikarane sine, men administrasjonen sine. Kva som er dei viktigaste politiske sakene, korleis dei skal behandlast og kva som blir framlegg til vedtak vil dermed i mindre grad vere resultat av politiske prosessar og heller resultat av administrativ handsaming. Dersom vi set dette på spissen blir ikkje lokalpolitikarane noko anna enn sandpåstrørarar for administrasjonen sitt arbeid. I eit representativt system der dei folkevalte si oppgåve nettopp er det, å vere folket sine representantar, vil dette representere ei negativ demokratisk utvikling. Vi må likevel hugse på at ikkje alle saker kan kome frå politikarane. Administrasjonen må til ein viss grad kunne setje dagsorden, mellom anna fordi mange saker blir rullert og skal til politisk handsaming med jamne mellomrom.

Eit anna viktig spørsmål i samband med initiering av saker er å definere kva som er ei sak og kor den starta. Etter det vi kjenner til er det ikkje gjort empiriske undersøkingar på dette området. Likevel veit vi at saker kan initierast politisk og deretter forsvinne i ein kommunal sakshandsamingsprosess for deretter å dukke opp som framlegg frå administrasjonen eller andre politikarar. Det er ein kamp om gode politiske saker, og det er svært vanskeleg å sikre seg "patentrettar". Vidare vil både media og innbyggjarane kunne spele inn saker både formelt og uformelt. Problemet med mangel på politisk deltaking er likevel ikkje like stort, same kva sak det er snakk om. Som peikt på i kapittel 1 er det rolla til politikarane i samband med "større" saker som er viktig, og større saker har vi definert som saker som direkte eller indirekte vedkjem mange eller store delar av innbyggjarane i ein kommune.

Kan så lokalpolitikarane delta i initierings- og utviklingsfasen av ”større” saker? Vi har til ein viss grad svart på at spørsmålet ved å seie at politikarane ikkje berre kan, men at det faktisk også er forventa at dei skal vere aktive i oppstartsfasen av saker. Dette kjem klart fram i den parlamentariske styringskjeda. Med oppstarts- og utviklingsfasen forstår vi prosessen der det vert definert kva som er dei viktige spørsmåla som bør bli handsama og at dette kan skje i ein prosess der administrasjonen og politikarane i fellesskap kjem fram til kva ei sak skal handle om.

Vi skal i dette kapitlet sjå nærare på kva som kan vere årsakene til fråver av politikarane i oppstarten av saker og om det er vegar ut av uføret. Vi skal sjå nærare på følgjande forhold: Lovverk, organisasjonsløysingar, etablerte normer og verdiar og kapasitet. Alle desse elementa kan vere relevante i høve til om politikarane i praksis kan eller vil engasjere seg ved å initiere saker og delta i utviklingsfasen av saker. Vi avsluttar kapitlet med å sjå dette opp mot ei av rollene til både lokalpolitikarane og dei politiske partia lokalt, nemleg rolla som bindeledd.

Sakshandsamingsreglar

Sperrer og moglegheiter for politisk involvering i sakshandsaminga kan bli regulert gjennom sakshandsamingsreglar. Med tanke på kor sentral den politiske vedtaksprosessen er i politikken, er det overraskande få reguleringar som seier noko om korleis prosessane skal gjennomførast. Det er faktisk svært lite i lovverket som i det heile regulerer sakshandsaming av saker som skal til handsaming i politiske organ, og dei krav som er å finne gjeld i all hovudsak sakene når dei endeleg vert lagt fram for eit politisk organ. Her heiter det i kommunelova at administrasjonssjefen har plikt til å sikre at dei saker som vert lagt fram for folkevalde organ er forvarleg utgreidd (Kommunelova §23 nr 2). Det same kravet finn vi for saker etter forvaltningslova, og der kommenterar fagekspertane at det nærare innhaldet i kravet om ”så godt opplyst som mogleg” er vanskeleg å fastslå meir generelt (Bernt m.fl 2002:336). Den einaste utdjupande kommentaren er at administrasjonssjefen har plikt til å gjere merksam om eventuelle feil eller manglar i saksframlegget slik at dei folkevalde kan ta omsyn til dette.

Når det gjeld den konkrete sakshandsaminga, er gjeldande rett tolka slik at kommunelova ikkje er til hinder for at ordførar eller fylkesordførar også kan få som oppgåve å sjølv førebu saker for kommunestyret eller fylkestinget (ibid:373). Då blir det slik at det er han eller ho som står ansvarleg for at den innstillinga som vert lagt fram fyller krava til forvarleg saksutgreiing.

Det vil seie at kommunane sjølve kan legge opp til lokale vedtaksprosessar og at det i praksis vil vere opp til kommunestyra i siste instans å avgjere om konkrete saker er utgreidd tilstrekkeleg for at ein kan fatte vedtak i saka. Kor strenge krav ein skal ha og kva typar av prosessar vil ut frå dette bli bestemt lokalt (sjå reglar for kontroll av vedtak § 59 i kommunelova). Det overordna lovverket som gjeld for kommunal sakshandsaming er dermed ikkje til hinder for at politikarane kan delta både i initierings- og utviklingsfasen av saker.

Val av organisasjonsløysingar

Spørsmålet om politikarane si rolle i initierings- og utviklingsfasen er ikkje ukjent for kommunane. Allereie raskt etter at kommunelova fekk verknad frå 1992 gjennomførte fleire kommunar omorganiseringsprosessar med målsettingar om auka politisk styring og engasjement i dei tidlege fasane av ulike saker. Ein var dermed villige til å redusere kravet til effektiv, det vil seie hurtig, sakshandsaming og heller styrke dei demokratiske prosessane.

Mest kjent i så måte er komitémodellen, som er inspirert av måten stortingskomiteane arbeider på. I kommunar som valte denne modellen var særleg to forhold viktige (Bukve 2002): For det første skulle komiteane utviklast til politiske verkstader der lokalpolitikarane skulle initiere saker og dermed ta aktiv del både i initierings- og utviklingsfasen, og for det andre skulle ikkje desse komiteane ha vedtaksrett, den skulle berre finnast i kommunestyret. På den måten ønska ein også å vitalisere kommunestyret som ein politisk arena for meningsdanning og meningsbrytning. Også dei siste åra har kommunane gjennomført ulike tiltak for å auke politikarane og innbyggjarane sitt engasjement i dei tidlege fasane av ei lokalpolitisk sak. I følgje Kommunal og regionaldepartementet (KRD) sin organisasjonsdatabase er over 10 % av kommunane organiserte med komitear utan vedtaksmynde (Hovik og Stigen 2004). Denne typen kommunar representerer interessante døme dersom kommunane er karakterisert av at komiteane er politiske tenketankar. Det er dette som har vore det viktigaste kriteriet når vi har funne fram til kommunane som er undersøkt i dette prosjektet.

I tillegg til den politiske organiseringa, vil andre sider ved kommuneorganisasjonen kunne ha konsekvensar for graden av politisk involvering. Dersom kommunane til dømes legg opp til ei klar rolle og oppgåvefordeling mellom politikk og administrasjon, der politikarane kan be om saker, men administrasjonen utgreier, vil det kunne gjere det vanskeleg for politikarane å engasjere seg sterk i utviklingsfasen av saka. Tette skott mellom politikk og administrasjon, der politikarane til dømes berre kjenner rådmannen, vil kunne hindre aktive politikarar i utviklingsfasen av ei sak.

Men, dette er likevel eine og åleine eit val ein gjer lokalt, og det vil vere eit politisk val. Når kommunane har full fridom til å organisere seg slik dei vil, kan dei gjere det på ein slik måte at det er tett kontakt mellom politikarane og administrasjonen. Ei praktisk løysing som fleire kommunar nyttar er nettopp at politikarane og administrasjonen i fellesskap jobbar fram ei saksutgreiing i samband med større eller prinsipielle saker. Kommunane er dermed i ein situasjon der dei både gjennom val av organisasjonsform og oppgåvefordeling mellom politikk og administrasjon kan legge til rette for eller hindre inkluderande sakshandsaming.

Ei viktig side ved dette er kva innverknad ulike organisasjonsformer har på sakshandsaminga i kommunane. Frå organisasjonslitteraturen er konsekvensane av ulike typar organisering ei velkjend problemstilling. Spørsmålet kan vere slik som Putnam (1992:17) formulerer det: "At issue is how changes in formal institutions induce changes

in political behavior". Har den formelle organiseringa i kommunane, det vere seg den politiske eller administrative, innverknad på politikarane og vedtaksprosessane lokalt?

Etablerte normer og verdiar

Å få gjennomført endringar i den kommunale organiseringa og oppgåvefordeliga kan fortone seg som ei relativt enkel oppgåve, i alle fall om det gjeld dei formelle endringane. Men dei reelle endringane knytt til faktiske handlemåtar kan vere verre å lukkast med. Då snakkar vi om å endre etablerte normer og verdiar i ein organisasjon. Verdiar peikar i denne samanhengen på at det er bra med ein lokalpolitisk sakshandsaming som involverer fleire aktørar, medan normene gir reglar og prinsipp for korleis denne involveringa skal skje. Det som likevel kan vere problemet er at dei formelle normene og verdiane i ein kommune ikkje er i samsvar med dei reelle.

For truleg vil politikarane oppleve det svært ulikt om dei i ein kommune prøver å involvere seg i saker utan at det er ei norm som seier at dette er i orden samanlikna med ein kommune der dette vert oppfatta som heilt uproblematisk. Særleg når det er få reguleringar av korleis prosessane skal gjennomførast vil norm- og verdisetet i kommuneorganisasjonen spele ei sentral rolle.

Den klassiske forståinga av dette er at politikarane på den eine sida og byråkratane på den andre har klart definerte roller som seier kva dei skal gjere. Jansen (1982) peikar på at det i kommunane er klart definerte roller for politikarane og tenestemennene, der politikarane skal vere sentrale på det institusjonelle nivået. Dette kan til dømes handle om å få oppslutnad om kommunen og dei måla kommunen har satt seg. Tenestemannen derimot er aktiv på det tekniske nivået, som i praksis dreier seg om å produsere det kommunane leverer av tenester. Dersom ein i kommunane berre *vil* inkluderande sakshandsaming, men ikkje har fått etablert reglar og rutinar, kan det bli vanskeleg å få gjennomført vedtaksprosessane etter intensjonane. Og, ei anna sentral side ved dette er at organisasjonar har ein tendens til å gjere som dei brukar. Normer og rutinar seier kva som er rett å gjere i ein gitt situasjon (March og Olsen 1989). Poenget er at vedtaksprosessen i ein kommune kan ha vore den same i fleire tiår, og då må det truleg hardare lut til enn ei formell omorganisering for at endringa skal skje i praksis.

Kapasitet

Eit anna hinder for politikarane sin aktivitet i startfasane av ei sak kan vere kapasitetsproblem. Kapasitetsproblema kan vere knytt til at det allereie er nok saker både for politikarane og administrasjonen å ta seg av. Vidare kan det handle om kapasitet på den måten at involvering frå politikarane i sakshandsaminga gjerne medfører auka ressursbruk og at sakshandsaminga tek lenger tid. Det kan gå utover kapasiteten kommunen har til å handsame saker.

Spørsmål knytt til kapasitet kan også handle om den rolla lokalpolitikarane har. Eit viktig kjenneteikn ved den rolla er at dei er i ein situasjon der dei i større grad reagerer overfor andre sine innspel heller enn sjølve å agere. Med det meiner vi at lokalpolitikarane, mellom anna gjennom den kommunale handsaminga av saker, blir dei

som skal respondere på andre sine forslag. Dette kan kanskje spesielt gjelde i forhold til den lokale administrasjonen. Moglege årsaker til dette kan vere at administrasjonen er numerisk overlegen politikarane og er heiltidstilsette. Dermed har dei større kapasitet både til å halde seg orienterte og til å få fram saker. Det same kan vi også sjå om vi ser på forholdet mellom stat og kommune, der staten gjerne kjem med pålegg eller forventningar til kommunane som lokalpolitikarane på ein eller annan måte må reagere på. Samla utgjør dette gjerne eit stort omfang av saker, som redusere lokalpolitikarane sitt spelerom til å ta opp eigne saker.

Spørsmålet om kapasitet handlar også om politikarane sine arbeidsvilkår. Som vist vil stor grad av politisk involvering i ei sak krevje at politikarane også har kapasitet. Dette kan vere ei utfordring dersom alle lokalpolitikarane utanom ordførar utfører vervet sitt på fritida. Kven som har tid til å involvere seg i saker vil kunne variere mellom representantane alt etter arbeidssituasjon, familiesituasjon osv. Dersom ikkje det vert lagt til rette med ulike ordningar slik at alle kan delta, vil det kunne utvikle seg ein gruppe politikarar som kan involvere seg og som vil vere aktive i mange saker. Ein føresetnad for politisk involvering er dermed at det vert lagt til rette for slik involvering.

Initiering og utvikling av saker – ei politisk kjerneoppgåve

Det er ovanfor vist til at det kan og vil vere ulike forhold som kan vere til hinder for at lokalpolitikarane spelar ei aktiv rolle i samband med oppstart av ulike større lokalpolitiske saker. På same tid viser det seg at det er få formelle skrankar for at politikarane kan vere proaktive og setje dagsorden i kommunane. I tillegg er det vist at kommunane kan legge til rette for denne forma for involvering om dei vil. Og dersom vi tek utgangspunkt i dei forventningane ein finn i litteraturen om politikarar og politiske parti, er situasjon faktisk heilt motsett. Lokalpolitikarane og partia har som ei av sine kjerneoppgåver å vere eit bindeledd mellom innbyggjarane og det offentlege styringsverket.

I det svenske demokratirådets årlege rapport skreiv dei i 2000 at ei presisering av partias oppgåver kjem frå ideen om partia som ei lenke mellom folket og makta (Peterson m.fl 2000). Det er gjennom ideen om bindeledd at parti til dømes kan fange opp nye idear, skape ny politikk, aggregere interesser, aktivere folk i politisk arbeid og utdanne dei i politisk verksemd. Ei av partia sine hovudoppgåver er å fungere som bindeledd mellom veljarane og valte (sjå td Lawson 1980).

Og å vere bindeledd stoppar ikkje med å ta opp saker som innbyggjarane lokalt er opptekne av. Å vere bindeledd handlar også om tovegskommunikasjon mellom ulike nivå. Partia lokalt vil vere ein viktig del av bindeleddet mellom det lokale og det nasjonale og i mange tilfelle heilt avgjerande for utforminga av partia sin politikk. Ei utfordring i så måte kan vere at partia ikkje skjøttar oppgåva som bindeledd særleg godt. Eit uttrykk for dette er at dei lokale listene framleis gjer det godt ved val. Dette kan tolkast på same måte som i Sverige, at ein ikkje er nøgd med dei politiske partia i kommunane si evne til å ta opp i seg lokalpolitiske spørsmål. Grunnen kan vere at dei etablerte partia i store kommunar orienterer seg oppover i partiorganisasjonen, mot riksnivået. I ei undersøking gjennomført for Lokaldemokratikommisjonen svarar listekandidatane til dei lokale listene

at ein av dei viktigaste grunnane til at dei lokale listene vart etablerte var at ein var misfornøgd med dei politiske partia fordi dei ikkje evna å ta opp i seg viktige lokale saker (NOU 2006:7).

Men, det handlar i begge tilfella om å binde saman dei som styrer med dei som blir styrt. Partia er framleis ei lenke mellom folket og makta. Det som også her er avgjerande er kva vi oppfattar som eit velfungerande bindeledd, og når det gjeld dei funksjonane som spring ut av det å vere ei lenke mellom innbyggjarane og politikarane, legge ulike demokratitradisjonar vekt på ulike funksjonar. Ut frå ein konkurransedemokratisk tradisjon vil partia fungere som gode bindeledd gjennom at innbyggjarane kan stille partia til ansvar ved val, medan deltakardemokratane vil legge størst vekt på veljarane og medlemmane sin kontinuerlege deltaking (Peterson m.fl 2000:34). Når det handlar om å initiere nye saker og å påverke korleis desse sakene vert handsama, vil vi vere innanfor ein deltakardemokratisk tradisjon, der den tette koplinga mellom innbyggjarane og dei folkevalde også medfører ein tett kontakt mellom folkevalde og administrasjon.

3 Nye nordiske politikarroller under nye rammevilkår?

Innleiing

I eit demokratisk styresett vil det alltid vere spenningar knytte til politisk deltaking. Særleg gjeld dette spørsmålet om kven ein deltek til fordel for, dvs. i kva grad det er omsynet til eigne interesser eller til fellesskapsinteresser som styrer engasjementet. Dette blir ikkje minst viktig i eit representativt demokrati der nokre få tillitsvalde styrer på vegner av innbyggjarane. Kva omsyn bør ligge til grunn for handlingane til dei tillitsvalde, og kva oppgåver bør dei sjå som sentrale? Spørsmåla er knytte til korleis rolla som politikar blir oppfatta.

Det er ingen tvil om at mange omorganiseringstiltak i kommunane har hatt som målsetting å endre politikarrolla eller påverke politikarane til å fokusere på visse sider ved kommunane framfor andre. Gjennom dei siste 10 til 15 åra har politikarane i Norden opplevd store organisatoriske endringar, ofte gjennom innføring av marknadsorienterte organisasjonsløysingar i kommunane, eller den såkalla NPM - bølga. Dette har ført til ny ansvarsfordeling i kommunane, nye arbeidsoppgåver, nye forventningar til politikarane og administrasjon, og som konsekvens kanskje nye politikarroller. I dette kapitlet skal vi nettopp sjå nærare på korleis politikarane vert påverka av ulike organisasjonsformer og ulike sakshandsamingsmåtar i kommunane. Det skal vi gjere ved ein gjennomgang av forskinga på politikarroller i Norden, der vi legg vekt på endring over tid. Vi spør difor om politikarrolla i Norden har endra seg og om desse endringane er mogleg å knytte saman med dei organisatoriske endringane som er gjennomført i kommunane.

I litteraturen er det mange ulike tilnærmingar til omgrepet politikarroller. Dette gjer vi greie for i innleiinga av kapitlet, før vi ser nærare på utviklinga i dei ulike nordiske landa. I vår gjennomgang legg vi størst vekt på utviklinga i Norge, Danmark og Sverige, medan Finland får ei meir nøktern handsaming. Grunnen til dette er at mykje av forskinga på politikarroller i Finland ikkje er tilgjengeleg av den enkle grunn at den er rapportert på finsk. Island er ikkje med i det heile, og bakgrunnen er at det på Island er gjennomført lite forskning kring politikarroller, men også at Island er svært ulik dei andre nordiske landa, ikkje minst ved at dei har kommunar med få innbyggjarar samanlikna med resten av Norden.

Om politikarroller

I litteraturen om politikk og representasjon finst det mange klassifikasjonar av politikarrolla, både ut ifrå korleis ho bør vere, og korleis ho er i praksis. Marika Sanne (1994) finn ved ein litteraturgjennomgang heile 50 ulike politikarroller. I vår gjennomgangen er det oppfatningane om praksis vi særleg er opptekne av, og i dei mange klassifikasjonane er det éin dimensjon som synest å gå igjen i dei fleste: Det er forskjellen mellom på den eine sida dei politikarane som er opptekne av å sjå dei store linene i politikken, som er opptekne av strategiar og langsiktige mål og politiske prinsipp, og på den andre sida dei som er meir interesserte i konkrete og dagsaktuelle enkeltsaker, gjerne knytte til enkeltpersonar (Newton 1976:136–142, Westerholz 1997:225, Rao 1998:22, Bukve 1991:56). Denne dimensjonen må stå sentralt i spørsmål som har å gjere med forholdet mellom dei valde og veljarane. Dei valde skal representere, dvs. stå for nokre som ikkje er til stades, men samstundes skal dei på deira vegner styre. Spenninga er derfor mellom politikaren som formidlar av meiningar, synspunkt og interesser på den eine sida og på den andre sida politikaren som ein påverkar som formar meiningar og opinion, og som kan setje enkeltsakene inn i ein større samanheng.

Dei andre dimensjonane i typologiane varierer derimot mykje mellom dei ulike forfatarane. Newton (1976) tek tak i representasjonsstilen til dei tillitsvalde, dvs. i kva grad dei oppfatar seg sjølve som delegatar, tillitsvalde eller det som blir kalla politico. Dette er eit klassisk skilje i litteraturen om representasjonsroller. Skiljet mellom tillitsvald og delegat dreier seg om i kva grad representanten skal kjenne seg bunden av meiningar og oppfatningar mellom veljarane, eller om han på fritt og sjølvstendig grunnlag skal ta eigne standpunkt og stå ansvarleg for meiningane sine.

Formelt sett er dei folkevalde på alle nivå i Noreg tillitsvalde. Ingen kan instruere dei og pålegge dei kva standpunkt dei skal ta i konkrete saker. Kva som er tilfellet i praksis, vil derimot sjølvsagt kunne variere. Og det er kanskje her representanten som blir kalla politico, kjem inn. Dette er politikaren som ikkje har noko prinsipielt standpunkt til om han bør oppfatte rolla som tillitsvald eller som delegat, men som let valet vere avhengig av den situasjonen han til ei kvar tid er i. Denne politikaren er oppteken av det situasjonsavhengige (Christophersen 1969, Wahlke et al. 1962).

I norsk samanheng har mellom anna Bukve (1991) klassifisert 6 ulike politikarroller med sine særegne kjenneteikn. Den fyrste er *saksforkjemparen* som vil legge vekt på enkeltsaker, men på same tid vere orientert i retning av mål, men desse måla er konkrete tiltak innanfor deler av den kommunale politikken. Saksforkjemparen kjenner vi att som sektorpolitikaren. Den andre er *målformulatore*n som sjølvsagt er målorientert, men med eit heilskapssyn. Denne politikaren formulerer mål, medan administrasjonen utfører. Det er målstyringstanken i rein utgåve (Offerdal og Ringkjøb 2002). Den tredje er *lojalitetsveljaren* som legg vekt på prosessane. Han manglar ofte klare mål, og dermed vert løysinga at han i prosessen avklarar eigne mål ut frå kva grupper han føler størst lojalitet overfor. *Integrator*en er det fjerde, og til ein viss grad motsatsen til lojalitetsveljaren. Dette er politikaren som byggjer fellesskap og konsensus. Det viktige er å kople saman dei politiske prosessane. *Aktivisten* er ei femte rolle som er orientert mot enkeltsaker, men på

grunnlag av eit verdisyn. Verdisynet ligg i botn, ikkje den konkrete enkeltsaka. Til slutt har vi *partipolitikaren*, som også har sitt verdisyn, eller ideologi, men i motsetnad til aktivisten er dette kopla til eit heilskapsperspektiv på politikken. Samla får vi følgjande klassifikasjon av politikarroller:

Tabell 3.1: *Klassifikasjon av ulike politikarroller*

	Mål/rammeorientert	Prosesorientert	Verdiorientert
Enkeltsaksorientert	<i>Saksforkjemparen</i>	<i>Lojalitetsveljaren</i>	<i>Aktivisten</i>
Heilskapsorientert	<i>Målformulatoren</i>	<i>Integratoren</i>	<i>Partipolitikaren</i>

(Kjelde: Bukve 1991)

Biletet over viser at lokalpolitikarane kan spele ulike roller og at det gjerne skjer på grunnlag av ein gitt situasjon. Dersom vi legg vekt på situasjonen, vert fokus også retta mot omkringliggjande forhold. Dette kan vere kva forventningar andre har til ein politikar, eigne forventningar, dei normer og verdiar som er etablerte for korleis ein politikar skal handle osv. Eit rammevilkår som her er spesielt viktig, er kva innverknad den kommunale organiseringa har på politikarrolla. Er det slik at ein gjennom kommunale organisasjonsløysinga kan framheve visse roller og nedtone andre? Det skal vi prøve å svare på ved å sjå nærare på korleis politikarrollene i Norden har utvikla seg dei siste 10-15 åra - ein periode nettopp prega av omorganiseringssprossar i kommunane.

Noreg

I Noreg, som i dei andre nordiske landa, har omorganiseringane lokalt vore mange. Parlamentarisme, komitéorganisering, bestillar- utførarmodell, formålsorganisering, områdeorganisering osv er alle døme på organisasjonsløysingar som er prøvd ut i kommunane. Mykje av omorganiseringarbeidet i norske kommunar har vore retta mot arbeidsdelinga mellom politikarane og dei tilsette i administrasjonen. Det var også eit omsyn som låg til grunn for den nye kommunelova. Kommunelovsutvalet formulerte det slik at utvalet

«... foreslår at det trekkes ein klarere grense mellom politiske og administrative ansvarsforhold» (NOU 1990:99, jf. også Larsen og Offerdal, 2000:201 ff.).

Eit klart skilje mellom politikk og administrasjon var såleis eitt av fundamenta i kommunelova av 1992.

Eit anna fundament var auka fokus på heilskap og mindre på enkeltsaker og detaljar. Ei av dei viktigaste endringane ved dei nye organisasjonsløysingane var at politikarane som tradisjonelt hadde vore involverte i dag til dag politikken skulle få ei ny strategisk og overordna rolle. I staden for å vere opptekne av enkeltsaker og detaljar, var det ei målsetting å få politikarane til å sjå heilskapen gjennom målformulering, budsjettering og planlegging (Vabo 2001). Bakgrunnen for at ein ønska seg ei ny politikarrolle stammar frå dei forventningar som NPM førte med seg, men også ut frå at ein i kommunane erfarte

ulemper med sektorisering. Ein viktig grunn var at sektoriseringa førte til kamp mellom sektorinteresser framfor heilskapleg styring av kommunane.

Ei mogleg løysing har dermed vore å gjere lokalpolitikarane om til strategar, noko som mellom anna er prøvd ved å endre den kommunale organiseringa frå ein spesialisert sektor organisering med hovudutval til avspesialisering og avsektorisering av dei politiske utvala. Det har gjerne skjedd ved å etablere komitear med sektorovergripande ansvar. I modellane har ideen vore å tona ned fokuset på sektor og saker og framheve lokalpolitikaren som den som set mål og visjonar for kommunen. Innan parlamentarismen har det i tillegg vore eit mål å tydeleggjere partipolitikarane og motsetnadane i lokalpolitikken. Grovt kan vi seie at sektorpolitikaren vert erstatta av målformulatoren ved at organisasjonsendringane har gjort det vanskelegare for lokalpolitikarane å få detaljert informasjon om enkeltsaker. Det er heilskapen som står i fokus, og dermed har målet vore at dei skulle bruke meir tid på prinsipielle spørsmål.

Effektar på politikarrolla

Fram til no er det heller få undersøkingar som har sett spesielt på kva konsekvensar endring av utvalsstrukturen i kommunane har for lokalpolitikarane. Det er ikkje kome fram eintydige svar når det gjeld effektar av kommunale organisasjonsendringar (Ringkjøb 2004). Og når vi ser nærare på politikarrollene, viser det seg at dei ikkje alltid framstår i reine former (Offerdal og Ringkjøb 2002). I staden legg politikarane vekt på litt andre sider enn Bukve (1991) sin klassifikasjon.

Resultata frå ei av undersøkingane (Offerdal og Ringkjøb 2002) viser seg i form av ein *politisk generalist*, som både formulerer mål og som bygger alliansar i politikken, ein *ombodsmann*, som gjerne tek opp saker der einskildpersonar har problem med å nå fram overfor kommunen, ein *partipolitikar*, som fokuserer på mål og på å skape oppslutnad om sine mål og visjonar, ein *sektorpolitikar*, som er oppteken av eit fagområde og som gjerne støttar seg til fagfolka sine vurderingar. Til slutt viser analysane at ein ny type politikar dukkar opp, og det er *hushaldaren* (ibid.). Dette er politikaren som ser på økonomistyring og effektiv ressursbruk som viktig i styringa av ein kommune. I lys av at denne undersøkinga vart gjennomført i ei tid med stram kommuneøkonomi og press i retning av effektivisering, tyder det på at lokalpolitikarane i si rolleutøving vert påverka av dei til ei kvar tid gjeldande rammevilkåra og dominerande ideologi.

Vidare viser denne undersøkinga at den *kommunale organiseringa* gjev signifikante forskjellar mellom kommunestyrerepresentantane både når det gjeld innslaget av politiske generalistar, og – særleg – når det gjeld talet på partipolitikarar. Det er i dei kommunane der det er blanding mellom tradisjonell og ny politisk og administrativ organisering, at det er forholdsvis minst politiske generalistar. Dei står heller ikkje sterkt innanfor den parlamentariske styringsordninga. Det kjem sjølvsagt ikkje av at ikkje politikarane i Oslo tenker mål og styring, men måla og visjonane er meir knytte til partiprogram og hjartesaker. Partipolitikaren står klart sterkast i den parlamentarisk styrte kommunen, men også dei kommunane som har omorganisert både dei politiske og dei administrative organa, har stort innslag av partipolitikarar. Desse kommunane synest å ha oppnådd å

gjere partia meir sentrale i den kommunale politikken. I kommunane med blandingsformene med anten ny politisk organisering eller ny administrativ organisering ser det ikkje ut til at partipolitikken har hatt dei same gode vilkåra som i dei andre kommunane. Også den tradisjonelle hovudutvals- og etatsstrukturen synest i større grad enn blandingsformene å skape vilkår for partipolitikaren.

Kommunal organisering gjev ingen signifikante skilnader mellom kommunestyrerepresentantane når det gjeld talet på ombodspolitikarar, men vi kan merke oss at det er flest av dei der dei har halde på den tradisjonelle hovudutvalsmodellen. Vi merker oss også at heller ikkje sektorforsvararen viser nokre signifikante skilnader. Likevel er det grunn til å understreke den etter måten låge prosentdelen av representantane som kan klassifiserast på denne måten i den parlamentarisk styrte kommunen. Hushaldaren finst i dei fleste kommunar.

Gjennom at politikarane spelar ulike roller tek dei i vare ulike haldningar og verdiar som folkevalde. Men jamvel om analysar viser at politikarane meir eller mindre går inn i ulike roller, er det klaraste funnet frå undersøkinga nettopp at politikarane gjerne spring frå den eine rolla til den andre (Bukve 1991, Offeral og Ringkjøb 2002).

I si forskinga på desse endringsprosessane visar Vabo (2001) at: a) politikarane har fått avgrensa sine moglegheiter til å koordinere administrasjonen, b) det skjer ei fråkopling mellom politikk og administrasjon og formannskapet får styrkt sin posisjon. Og, på bakgrunn av desse resultatata vert også den forventta nye politikarrolla studert. Heller ikkje her er konklusjonane oppløftande, og dei kan oppsummerast på følgjande måte:

- ✓ Den nye rolla som strategiske leiarar har ikkje blitt implementert som planlagt i kommunane
- ✓ Politikarane opplever å vere i ei forvirrande rolle, dei er både perplekse og utilfredse i si nye rolle
- ✓ Endringane har hatt uheldige sideeffektar slik som lågare tillit til administrasjonen og redusert innverknad på administrasjonen
- ✓ Det er blitt større avstand til tenesteproduksjonen

På grunnlag av dette vert det konkludert med at politikarane ikkje likte sine eigne organisatoriske løysingar (ibid.).

Noko av ideen bak både komitémodellen og parlamentarisme har vore eit ønske om å styrke politikarane sin posisjon i høve administrasjonen. I ei undersøking blant politikarar i eit utval kommunar finn ein at politikarane gjennom formannskapet og ordføraren har meir innverknad enn administrasjonssjefen og dei politiske utvala i ein hovudutvalsmodell. Dette finn ein ikkje innan komitémodellen, men det er ikkje slik at kommunestyret og komiteane har styrkt si rolle, det er derimot slik at administrasjonen blir oppfatta å ha langt meir å seie. Administrasjonen aukar si makt på kostnad av politikarane (Bukve 2002:59). Slik sett har ikkje komitémodellen gitt ønska resultat.

Det politikarane i komitékommunane opplever er større avstand til administrasjonen og skarpare skilje mellom politikk og administrasjon. Avstanden til sakene aukar medan

ein i komiteane ikkje evner å ta tak i dei overordna og prinsipielle spørsmåla, sjølv om dei oppfattar at det er det dei skal (ibid.). I kommunar med hovudutval er tilhøva mellom politikk og administrasjon meir samanvevd. Bukve (ibid.) konkluderer med at politikarane innan ein komitémodell manglar både den nærleiken til sakene som ein finn i hovudutvalsmodellen, og tvangen til koalisjonsbygging som kjenneteiknar parlamentarismen. Dersom målet med ulike omorganiseringar i kommunane er å styrke det politiske leiarskapet, meiner Bukve at det er like greitt å gå i retning av ein parlamentarisk modell, eller ein modell med direktevald ordførar der ordføraren har større fullmakter enn det han har i dag (ibid:75).

Det overordna biletet av dei evalueringane som er gjort rundt parlamentarisme, særleg i Oslo, viser også eit blanda resultat av kommunale omorganiseringsprosessar. Når det gjeld vitaliseringa av lokaldemokratiet gjennom klarare ansvarstilhøve og meir konflikt, er dette berre til ein viss grad riktig (Hagen m. fl 1999). Sjølv om det ser ut til å vere eit klarare skilje mellom posisjon og opposisjon i Oslo, finn ein også slik blokkdanning innan formannskapsmodellen. Noko av ideen har vore at innbyggjarane skulle bli meir interesserte og lettare skulle kunne få auge på dei politiske skilnadane mellom partia i eit parlamentarisk system. Her viser det seg at kunnskapane om styringssystemet er betre i Oslo enn i dei andre storbyane, og valdeltakinga har gått litt mindre ned i Oslo i perioden 1983-1995 enn i dei andre byane.

Fleire evalueringar har og peika på dei endringane som skjer med ordførarrolla i eit parlamentarisk system (Hagen m.fl 1999, Bukve 2002, Myrvold 2004). Ordføraren blir møteleiar og nærast ein "gallionsfigur", medan byrådsleiaren får styrka sin posisjon. Parlamentarisme fører til ein ytterlegare profesjonalisering av lokalpolitikken ved at talet på heiltidspolitikarar aukar. Myrvold og Strand Østtveiten (1999) drøftar om denne profesjonaliseringa kan bli eit problem. Det kan gjerne bli slik at dei beste og mest erfarne politikarane vert henta til byrådsstillingane og på den måten vert bystyret tappa for kompetanse. Då kan det bli tendensar til politiske A- og B- lag.

Sverige

Sverige var kanskje det landet der bestillar- utførarmodellen fekk størst gjennomslag og der enkeltkommunar også har opna for eit system med fritt brukarval. Ein kjem likevel ikkje utanom at utviklinga i Sverige på same måte som i Noreg har gått i retning av eit strategisk politisk leiarskap. Det er den nye styringsfilosofien som får gjennomslag, der ramme-, mål og resultatstyring står sentralt og dette definerer ei ny politikarrolle. Det generelle bilete i Sverige visar auka fridom til lokale serviceeiningar eller tenesteproduserande einingar på same tid det skal bli meir effektiv overordna styring og kontroll (Montin m.fl 1999). Vidare skal vi i gjennomgangen av Sverige også kaste blikket mot nye trendar i lokaldemokratiet som er undersøkt, nemleg ønsket om auka medborgarinvolvering i lokalpolitikken. På same viset som ulike former for omorganisering av kommunane, kan slike nye trendar tenkast å kunne endre politikarane si rolleoppfatning og rolleutøving. Dersom kontakten med innbyggjarane og deira deltaking i dei politiske prosessane skal styrkast, vil det bli eit viktig element som

politikarane må ta omsyn til. Innleiingsvis skal vi sjå nærare på dei tidlegaste erfaringane som er kartlagt gjennom ein studie av Örebro kommune, før vi ser nærare på 5 kommunar som på ulikt sett har endra sin kommunale organisering i retning av NPM. Vi avsluttar med ein studien av politikarane sitt syn og forhold til auka medverknad frå innbyggjarane i lokalpolitikken.

Örebro – ein av dei fyrste reformkommunane

I Örebro vart det gjennomført ein desentralisering til kommunedelsnemnder og nemndene fekk overtid auka sitt ansvar. Dei forvalta nærare 80 % av kommunen sine ressursar (ibid.). Men det vart ikkje berre gjennomført ein politisk desentralisering, det vart også delegert mykje til dei tilsette med direkte kontakt mot brukarane. Örebro var blant kommunane som prøvde ein bestillar- utførar modell, der kommunedelsnemndene bestilte varer og tenester frå den kommuneovergripande serviceorganisasjonen. Det kan også nemnast at brukarane gjennom brukarorgan var meint å spele ei sentral rolle.

Desse endringane gav seg utslag i lokalpolitikarane sin rolleforventning, men det er interessant å registrere at partipolitikaren står sterkt i kommunen. Dette kan ha samanheng med partipoliseringa av svenske kommunar på 80 og 90-talet og at Örebro er ein stor kommune (120 000 innbyggjarar), noko som ytterlegare favoriserer partia og rolla som partipolitikar. Etter endringane oppfatta politikarane at administrasjonen forventa at politikarane skal fatte klare og tydelege vedtak og at forvaltninga skal ha eit stort handlingsrom. Det vart likevel peikt på at dette ikkje var mykje annleis enn kva situasjonen hadde vore før.

Undersøkinga frå Örebro er særskild interessant fordi den legg vekt på politikarane si rolle i heile den politiske sakshandsamingsprosessen. Ei viktig oppgåve er å initiere nye saker, og i kommunen vert det peikt på at partia er drivkrafta bak ulike politiske initiativ, men at det på kommunedelsnivå i større grad er einskildpolitikarar, tenestemenn og medborgarar som tek initiativ (ibid.). Til samanlikning vert det i undersøkinga vist til ein norsk kommune, Narvik, der dei fleste initiativ kjem frå administrasjonen. Ei anna side ved den svenske kommunen er at desentraliseringa har gjort politikarane meir lokale. Konsekvensen er at politikarane gjerne blir meir pragmatiske, det blir auka fragmentering og mindre partistyre. Den innførte organisasjonsmodellen legg også vekt på at politikarane skal bli meir aktive som målformulatorar. Her rapporterer politikarane i kommunen om meir aktivitet i denne type prosessar. Den siste sida ved politikarane sin deltaking i sakshandsaminga omhandlar oppfølging og vurdering av den politikken som er blitt set ut i livet. Dette blir gjerne oppfatta som ein effektiv måte å styre på, men det blir mykje snakk og lite handling i praksis. Det som gjerne skjer, er at mykje makt og ansvar vert gjeve til forvaltninga utan at politikarane har utvikla mekanismar for å vurdere det som blir gjort.

Ein mogleg konsekvens av dette er at det veks fram uformelle vurderingar som blir minst like viktige som dei formelle. I undersøkinga konkluderer ein med at sjefar og tenestemenn i forvaltninga utgjer ein viktig politisk aktør som definerer problem, prioriterer og gjennomfører. Politikarane har gradvis blitt flytta vekk frå

kvardagspolitikken og blitt overletne til seg sjølv for å finne fram til ei ny politikarrolle. Trass dette har det skjedd noko med politikarrolla. Politikarane identifiserar seg sterkare med rolla som politisk strateg med eit fritt mandat framfor ein ombodsmann med eit bunde mandat. Eit problem er at ein har tapt kontakten mot den kvardagspolitiske styringa utan at noko nytt er kome til. Ein viktig forklaring til at politikarrolla i sum endrar seg lite er truleg historisk. Politikarrolla er blitt forma over lang tid og vert ikkje så lett endra på grunn av organisasjonsendringar.

Politikarrolla og 5 endringskommunar

Henry Bäck (2000) har gjennomført ein breiare studie av kommunale organisasjonsendringar og politikarroller i kommunane Ale, Nacka, Surahammar, Trelleborg og Västerås. Dei studerte kommunane varierer med tanke på dei organisatoriske endringane, men NPM har spelt ei sentral rolle i alle kommunane. Men, kanskje like viktig som organisasjonsendringane, har det vore å få presentert og etablert ein ny styringsideologi som definerer nye roller for politikarane. For alle dei fem kommunane i undersøkinga er konklusjonen at målstyringstankegangen skal vere retningsgjevande for både politikarane og administrasjonane. Tre grunnleggjande prinsipp ser ut til å vere felles for kommunane (Bäck 2000:181): a) særinteresser er ikkje legitime i kommunepolitikken, b) partikonkurranse og partikonflikt er ikkje viktig for demokratiet og c) forvaltninga vert styrt gjennom målstyring. Samanlikna med situasjonen tidlegare resulterer dette i nokre vanskelege nye roller.

For på same vis som Vabo (2001) viste for Noreg, er dei svenske lokalpolitikarane forvirra i forhold til sine nye roller. Når ein tradisjonelt som lokalpolitikar har vore forsvarar av eit parti eller arbeidd for visse grupper eller interesser blant medborgarane, og ikkje minst vore opptatt av konkrete resultat, vert det forvirrande når ein no skal vere oppteken av heilskapen, ikkje tenke partipolitikk eller særinteresser og heller formulere overordna mål for kommunen. Kva og kven skal lokalpolitikarane vere lojal overfor? Lokalpolitikarane opplever både instruksjonar frå veljarane og frå den kommunale organisasjonsmodellen og styringsfilosofien som dei sjølve har vedteke. Ein annan kritikk som endringane vert møtt med er at politikarrolla vert tømmt for innhald. Viktige avgjersler vert tatt i marknaden og i forvaltninga, og då spør enkelte kva ein skal med lokalpolitikarane. Kritikken mot endringane kan summerast opp i forvirring og maktesløyse.

Men sjølv om det kjem kritikk, er ikkje alle einige i kritikken. Tilhengarane av reformene meiner at politikarane ikkje har tapt makt, men heller at politikarane har fått auka makt, men på nye område. Dersom politikarane evnar å finne si nye rolle, vil dei sjå at det er eit stort handlingsrom til å definere i kva retning kommunen skal utvikle seg. Vidare vert det peikt på at endring tek tid og at både kommuneorganisasjonane og politikarane vil finne seg til rette om dei nye løysingane får tid til å slå rot.

I undersøkinga vert det konkludert med at i praksis, for å kunne leve med motstridande krav som lokalpolitikar, skapar politikarane sine egne roller. Eit døme er at

i staden for å vere partipolitikar, blir ein stad eller bydelspolitikar, og då kan ein innan ramma av det nye regimet jobbe for enkeltsaker og fremje interessene til sine veljarar.

Medborgarinvolvering og politikarroller

Som vist til no er eit viktig kjennemerke ved dei nye politikarrollene at politikarane skal legge vekt på heilskapen. I si doktoravhandling "Att se till helheten" legg Marika Sanne (2001:211) vekt på at den opne diskusjonen har ein sentral plass. Ho viser at lokalpolitikarane sitt oppdrag eller rolle blir definert som å forbetre samfunnet. For å få det til, blir det viktig for politikarane å undersøke, finne ut av, diskutere og formulere kva som er det beste for samfunnet. Dette skal skje gjennom ein diskusjon der konkrete saker eller spørsmål blir tolka i lys av allmenne verdiar. Det vert her lagt vekt på dei deliberative demokratiske elementa. Det kan vere særleg relevant dersom kommunane etablerer møteplassar for både politikarane og administrasjonen gjennom ein saksgang fram mot kommunestyret. Noko av Sanne (ibid.) sitt argument er at ein på eit vis kan kople både særinteresser og dei allmenne interessene, og at det kan skje ved at politikarane klarer å argumentere for at å ivareta det som i utgangspunktet er særinteresser også kan vere til det beste for alle i kommunen.

Den deliberative tradisjonen er også sentral i Maria Hedlund (2002) si undersøking av svenske lokalpolitikarar i Skåne og Kalmar. Ho ser på samanhengen mellom auka medborgarinverknad i politikken og politikarroller. Dette vert undersøkt ved å sjå nærar på korleis politikarane ser rolla si, kven dei skal representere og korleis politikarane har kontakt med innbyggjarane. Undersøkinga viser at politikarane oppfattar seg som representantar for parti, og då slik som andre undersøkingar har vist, ved at ideologien ligg i ryggmergen og kjem til uttrykk når viktige partipolitiske spørsmål kjem på dagsorden lokalt (Ringkjøb og Offerdal 1998, Ringkjøb 2004).

Vidare viser dei folkevalde til at dei er veljarane sine representantar eller dei skal representerer ikkje berre sine veljarar, men alle medborgarane i kommunen. Det sentrale i å vere medborgarane sine representantar er at tett kontakt med innbyggjarane gjev politikarane informasjon. Politikarane legg stor vekt på at dei skal vere tilgjengeleg for spontane medborgarkontaktar. Sidan særleg partia i liten grad vert oppsøkt av innbyggjarane, må politikarane sjølve ut i "felten". Det er med andre ord viktig for dei svenske lokalpolitikarane å snakke med medborgarane. Poenget er å få tak i folkeviljen, noko som i seg sjølv er ei formidabel og nærast umogleg oppgåve. Det ein likevel kan oppnå er innsyn i ulike interesser og få høve til å vurdere interesser opp mot kvarandre.

Hedlund (2002) koplur politikarroller med politikarane sitt demokratisyn. Dersom ein politikar ønskjer tett dialog med innbyggjarane, kan ein tolke det som eit uttrykk for eit deliberativt demokratisyn med omfattande medborgarinvolvering i ulike fasar av dei politiske prosessane. Alternativt kan ein tenke seg at politikarar som vil ha tett kontakt med innbyggjarane gjer dette for å påverke opinionen eller at dei rett og slett sankar stemmer. Alle desse formene kjem fram i undersøkinga, men like viktig er fokuset på innhaldssida i politikken. Å vere politikar vil seie at å fatte gode politiske vedtak til det beste for kommunen. Det er heilskapsperspektivet som kjem fram også i denne

undersøkinga. Helikopterperspektivet er politikarane si rolle på same tid som ein strevar etter direktekontakt med innbyggjarane. Og fokuset mot heilskapen er så sentralt at partipolitikken gjerne kjem i bakgrunnen.

Likevel rapporterer lokalpolitikarane om kryssande forventningar. Dei skal både ta omsyn til ulike menneske sine synspunkt og ha eit heilskapsperspektiv på styringa av kommunen til det beste for alle. Konklusjonen er at sjølv med ei positiv haldning til medborgarane sin deltaking i politikken, ser politikarane den som avgrensa til å ha kontakt med politikarane. Det handlar om ei open dør. Den kommunale praksisen blir ein mellomting, der politikarane har det overordna ansvaret og der medborgarane kjem med impulsar i den grad politikarane opnar for dette, nemleg ved å vere positive til spontane kontaktar (ibid:47). Så langt strekker dei seg i høve politisk deliberasjon.

Danmark

Også dei danske kommunane har vore igjennom ein lang periode med påverknad av marknadsorienterte løysingar, men i Danmark har brukarane fått ei meir sentral rolle samanlikna med dei andre nordiske landa. Brukarutval eller brukarstyring har stått sentralt eksempelvis gjennom foreldrestyrte skular. I gjennomgangen av Danmark skal vi innleiingsvis sjå nærare på ein typisk dansk kommune i dei tidlege fasane av NPM før vi ser på ein studie der det er tatt utgangspunkt i at den nye styringsfilosofien definerer den ideelle politikaren. Til slutt ser vi nærare på borgarmeisterrolla i Danmark som er ganske ulik ordførarrolla i Noreg.

Nykøbing-Rørvig – ein typisk dansk kommune

I gjennomgangen av organisasjonsendringar og politikarroller i Norden viser Montin m. fl (1999) også kva erfaringar ein har gjort seg i ein typisk dansk kommune, Nykøbing-Rørvig, gjennom eit auka fokus på brukarane. Kommunen innførte brukarstyre og gjennomført dialogmøte med brukarane der inviterte brukarrepresentantar er i dialog med politikarane og tenestemenn. Det er relasjonen mellom politikarane og medborgarane som har fått størst merksemd. Eit av resultat av desse endringane er at politikarane opplever å ha god kontakt mot brukarane og kjenner til kva forventingar brukargruppene har og kva dei meiner om dei kommunale tenestene.

Dersom vi ser nærare på politikarrollene, blir den proaktive rolla løfta fram i kommunen. Politikarane har eit fritt mandat og politikarane skal utvikle og drive fram visjonar for framtida. Lokalpolitikarane går i retning av ei proaktiv strategisk rolle kopl fri frå den kommunale serviceorganisasjonen (ibid:291). Dei nye arenaene som vart etablerte førte også til at serviceerklæringar, temamøte og dialogmøte vart arenaer for politiske prioriteringsdiskusjonar. Det er også tydeleg at dei danske lokalpolitikarane i større grad enn sine norske kollegaer identifiserer seg med rolla som strategisk politiske leiarar med eit fritt mandat. Å representere parti og særinteresser vert tona ned.

Den gode politikar

Rikke Berg (2000) har gjennomført ein studie av de ho kallar den ”gode” politikar, og den ”gode” politikaren er den standarden eller idealet av ein politikar som over tid har utvikla seg og blitt marknadsført overfor danske lokalpolitikarar. Det er med andre ord krav og forventningar til kva ein lokalpolitikar skal vere og kva rolle han skal spele. Sjølv om eigenskapane ved den ”gode” politikar både er nye og gamle, har det frå 90-talet også i Danmark kome nye eigenskapar til med inspirasjon frå privat teori om leiing. Berg (2000:285) peikar på følgjande element som viktige for den gode politikar: a) skiljet mellom politisk og administrativt nivå, b) målstyring og c) ein distinksjon mellom enkeltsaker og prinsipsaker. Særleg interessant er det at undersøkinga avdekkar at spesielt tilsette i kommuneadministrasjonane var lidenskaplege tilhengarar av den ”gode” politikar. For politikarane sjølv derimot, var situasjonen i hovudsak motsett, med unntak av dei med lengst erfaring og med dei mest sentrale posisjonane.

Når det kom til praksis, der det var forventa at den gode politikar skulle utøve aktivt og synleg leiarskap, formulere overordna mål, prinsipp og visjonar og jamvel konsentrere seg om dei generelle oppgåvene, viser det seg at lokalpolitikarane ikkje lever opp til standarden. I staden er det slik som vist tidlegare (jf Offerdal og Ringkjøb 2002) at politikarane går inn i og ut av komplekse politiske identitetar eller roller alt etter kva situasjon dei er oppi. Som politikar handlar ein ofte på sida av dei forventningane som er til den ”gode” politikar, mellom anna ved at ein er opptatt av særinteresser eller detaljar. I studien peiker Berg (2000) på at ein sentral eigenskapane til politikarane, sjølv om dei også støtta standarden om den ”gode” politikaren, var evna til å gå ut av og inn i ulike roller utan at dei opplevde det som problematisk. Det fører til at politikarane reagerer på kontakt frå innbyggjarane, dei kjem med forslag til korleis eit vedtak skal settast ut i livet og dei blandar seg inn i administrasjonen si sakshandsaming.

Ideen om den ”gode” politikar bygger på leiarskapsteoriar som legg vekt på effektivitet og serviceproduksjon. Problemet, i følgje Berg (ibid:290), er at desse teoriane ikkje tek høgde for dei mange funksjonar som høyrer med eit politisk verv. Vidare vert det peik på at dette fører til eit svekka lokaldemokrati ved at politikarane i mindre grad kan vere responsive eller ombodsmenn for innbyggjarane og den ekskluderer politikarane får enkeltsakene. Konsekvensen er at den politiske makta vert konsentrert rundt nokre få sentrale politikarar, og embetsmennene i kommuneadministrasjonane får auka makt fordi dei kontrollerer all iverksetting. Den politikarrolla som er og har vore idealet i danske kommunar fører dermed til eit demokratisk underskot i kommunane.

Den danske borgarmeisterrolla

Dansk lokalstyre har tradisjon for ein heilt annan utforming av den øvste politiske rolla i lokalpolitikken, der borgarmeisteren både har ei politisk og administrativ rolle. På den politiske arenaen er borgarmeisteren formann for kommunalbestyrelsen (kommunestyre) og skal førebu, innkalle og leie møta. Borgarmeisteren er også formann av økonomiutvalet. Utvalet har ansvar for den daglege forvaltninga av økonomisaker, personalspørsmål og planlegging. Både som leiar av dette utvalet og for

kommunalbestyrelsen får borgarmeisteren ei sentral oppgåve med å setje dagsorden, men borgarmeisteren har også viktige oppgåver i administrasjonen. Borgarmeisteren er den øvste daglege leiaren av kommuneadministrasjonen, og i kraft av dette, vanlegvis den einaste heiltidspolitikaren i kommunen. Og samanlikna med den norske ordførarrolla er det her store skilnader. Den danske borgarmeisteren har både ei politisk og administrativ rolle, medan den norske ordførarrolla er politisk.

Konklusjonen i ei evaluering av den danske ordninga (Berg og Kjær 2005) er at borgarmeistarane har ein svært krevjande jobb fordi dei må fylle ei rekke ulike roller på same tid. Dette gjeld formelt overfor politiske fora, administrasjonen og i representasjonsrolla. I tillegg kjem ei rekke uformelle roller. Eit særtrekk er at borgarmeistrane i praksis ikkje styrer med hard hand i kommunane. Situasjonen er prega av at borgarmeistrane prøver å dra alle politikarane med i politiske vedtaksprosessar, og det jamvel i kommunar der borgarmeisteren sitt parti har reint fleirtal. Borgarmeisteren vert av den grunn omtala som "Kongen av konsensus" (ibid.). Borgarmeisteren legg bort eigeninteressene og partiinteressene til fordel for heilskapleg styring av kommunen. Det handlar om å byggje bru - ikkje berre mellom ulike politiske grupperingar - men også mellom politikarane og embetsmenn. Den danske borgarmeisteren inngår i ein harmonimodell der han i høve dei politiske-, administrative-, og eksterne- arenaene i liten grad er i konflikt (ibid.). Det viser seg også at borgarmeistrane i Danmark legg vekt på å vere ein politisk generalist som sameiner ulike synspunkt på same tid som heilskapen og målformuleringane er det sentrale.

Finland

På same måte som dei andre nordiske landa viser det finske materialet at det både er og har vore ein periode med omfattande endringar for lokalpolitikarane. Organisatorisk har ein særleg vore oppteken av arbeidsdelinga mellom politikk og administrasjon. Vidare har den kommunale administrasjonen i Finland blitt bygd ut. Administrasjonen er meir profesjonalisert og har fått tildelt fleire oppgåver gjennom delegasjon enn tidlegare. Endringane for lokalpolitikarane har vore mange, mellom anna har oppgåveomfanget for kommunane auka, Finland har gjennomgått ein periode med område og regioninndeling og kommunane har erfart privatisering og selskapifisering (Ryynänen 2006). I desse prosessane har finske lokalpolitikarane vore reformvenlege, men særleg på eit overordna nivå. Det har vore vanskelegare å endre etablerte strukturar når i praksis (Pikkala 2005:20). Samla gir dette uansett grunn til å vente at også politikarane og deira rolle i form av nye oppgåver og rolleoppfatningar har blitt påverka.

Dei finske lokalpolitikarane står på mange vis overfor dei same utfordringane som sine nordiske kollegaer. Dei skal vedta dei prinsipielle målsettingane for kommunane og kontrollere desse. Forventningane er at politikarane skal bli ideologiske vedtaksfattar (Leväsvirta 1999). Det er målstyringstankegangen og heilskapen det handlar om også her. Utan å konkludere, stiller ein nettopp spørsmål om desse endringane har ført til at lokalpolitikarane har mista grepet om den kommunale verksemda, og om dei, sett frå

innbyggjarane si side, er blitt overflødige. Ein treng jo ikkje lokalpolitikarar dersom ein kan ta direkte kontakt med den ansvarlege tenesteleverandøren!

Undersøkingar viser at lokalpolitikarane opplever å representere heile kommunen, og på den måten tek i vare heilskapen. Likevel er det rom for andre interesser, og dei representerer gjerne eigne veljarar eller sitt eige nabolag (ibid.). Det viser seg også at rolleoppfatningane varierer alt etter kva organ det er snakk om. I kommunestyret skal ein gjere dei overordna strategiske vala. Utfordringa her er at i desse vala har politikarane trong for administrativ ekspertise som i praksis medfører at dei grunnleggande vala blir gjort tidleg i vedtaksprosessen utan politisk deltaking. Administrasjonen tek dei viktige vala, medan kommunestyret formelt godkjenner forslaga. Her kjenner vi att kommunestyret og lokalpolitikarane som sandpåstrøarar. Dei finske endringane i lokalpolitikken har ført til ei sentralisering i kommunane som har gjort at komitémedlemar opplever liten kontakt med det politiske livet i kommunen. Ei hovudutfordring med tanke på roller i finsk lokalpolitikk ser ut til å vere ein konkurranse mellom politikarane og tenestemennene. Ein konklusjon er at den auka makt tenestemennene har fått kan vere ein trussel mot det finske lokaldemokratiet dersom dei nyttar makta si på område utanfor demokratisk kontroll (ibid.).

Den nye nordiske politikaren

Vi har drøfta ulike klassifikasjonar av politikarroller og om vi no vender tilbake til Bukve sin klassifikasjon viser det seg at vi finn att dei ulike politikartypene mellom lokalpolitikarane også i Norden. I denne gjennomgangen har hovudfokuset vore på i kva grad den forventa politikarrolla som NPM gjerne bringer med seg har slått til og dermed også om omorganiseringssjessane har konsekvensar for politikarrollene.

Det som gjennomgangen utan tvil viser er at lokalpolitikarane i Norden har vore utsett for om lag tilnærma same endringar der Rikke Berg (2000) sin definisjon av den ”gode” politikar på ein dertil god måte oppsummerar det vi finn. Nemleg at dei nordiske lokalpolitikarane gjennom omorganiseringar og nye styringsfilosofiar skulle gå inn i ei rolle som strategiske leiarar. I Bukve (1991) sin typologi er dette omtalt som *målformulatore*n. Denne politikaren skal fastsetje måla og visjonane for kommunen og det skal skje innan eit heilskapssyn på politikken i kommunen. Det er denne politikaren modellane legg opp til og det synest også som det er denne politikaren dei kommunale administrasjonane alle helst ønskjer seg.

Vidare viser det seg at politikarane faktisk ser ut til å verte påverka av dei endringane som vert gjort, sjølv om langt frå alle spelar rolla som målformulator. Men på same tid viser det seg at politikarane ikkje heilt finn seg til rette i denne rolla. I alle undersøkingane vi har sett på her opplever politikarane rollekonflikt. Det er mange og kryssande forventningar, fordi det ikkje berre er den kommunale styringsfilosofien som avgjer kva rolle ein skal spele som lokalpolitikar. Vi kan seie med Vabo (2000) at lokalpolitikarane ikkje er nøgd med sine eigne organisatoriske løysingar. Konsekvensen er at ein ikkje heilt finn seg til rette eller ein vert forvirra med tanke på kva forventningar ein står overfor.

Løysinga på dette synest heller ikkje å vere av nyare dato, men i tråd med måten politikarane truleg har opptreidd i rolla si i lang tid, dei tilpassar seg situasjonen. Anten gjer dei det, eller dei finn seg nye arenaer i lokalpolitikken der dei kjem fri ein del av forventningane. Konklusjonen på denne nordiske gjennomgangen blir som vi tidlegare har gjort i norsk samanheng: ”Den mest reindyrka politikaren synest å vere han som merker av tid og stad og handlar i høve til den situasjonen han sjølv opplever. Men for slike politikarar må det bli ei fundamental oppgåve å argumentere overtlydande for at det andre utanfrå oppfattar som skifte i politiske standpunkt, anten er nødvendige eller at dei eigentleg ikkje er skifte i det heile, men at det er situasjonen som har endra seg.” (Offerdal og Ringkjøb 2002).

Det er også grunn til å understreke at samanhengen mellom kommunal organisering og innslaget av dei ulike politikartypene ikkje nødvendigvis treng vere frå organisering til politikartype. Det kan like gjerne vere omvendt. Det er i dei kommunane der politikarane har hatt ei bestemt oppfatning av korleis politikarane bør opptre, at ein har gjennomført omorganisering for å gjere det lettare å fylle den rolla dei ser som ideell. Det må ha vore ein grunn til at politikarane har omorganisert, og denne grunnen kan like gjerne vere knytt til dei sjølv som til andre aktørar i den kommunale røynda.

4. Inkluderande sakshandsaming i praksis

Dette kapitlet er det første frå den empiriske undersøkinga av kommunar som har tatt i bruk ulike former for inkluderande sakshandsaming. Som peikt på i innleiinga er kommunane nettopp valt ut fordi det i kommunane heilt medvite er lagt vekt på politiske vedtaksprosessar der politikarane og andre er meint å delta meir eller mindre i heile vedtaksprosessen. Og det er meininga med dei ulike prosessane og korleis dei har vore tenkt gjennomført i praksis som er utgangspunktet for dette kapitlet. Vi skal ta utgangspunkt i kvar enkelt kommune og vise korleis den inkluderande sakshandsaminga kjem fram slik den vert framstilt i kommunale dokument.

Det fyrste vi skal sjå på er korleis dei i kommunane har tenkt seg inkluderande sakshandsaming? Dette spørsmålet er avgjerande med tanke på korleis ein i utgangspunktet såg for seg at vedtaksprosessar kunne gjennomførast. Det er den praktiske gjennomføringa av sakshandsaminga slik den var planlagt som er sentral.

Det andre vi skal ta for oss er kva kommunane ønskjer å oppnå med nye sakshandsamingsmåtar. Her vil vi presentere målsettingane som har vore sentrale, mellom anna målsettingar knytt til å involvere politikarane og andre i sakshandsaminga.

Til slutt skal vi sjå på kva motivasjonen for endringane. Dette handlar om bakgrunnen for dei endringane som er gjort. Er modellane innførte med målsetting om å styrke politikarane si rolle eller handlar det snarare om tronge økonomiske tider som kravde nye organisasjonsløyser der ein fekk eit ”betre” demokrati med på kjøpet? Kapitlet blir dermed sentralt i den vidare analysen for å sjå i kva grad kommunane har nådd sine egne mål med endringane.

Arendal

Arendal er med sine 40.000 innbyggjarar den største kommunen i vårt utval og kommunen var tidleg ute med ny organisering der ein ønska seg aktive politikarar i ulike delar av ein vedtaksprosess. Kommunen innførte i 1999 ei organisering med komitear med innstillingsrett, men som ikkje hadde egne fagområde. Komiteane vart namngjeve komité 1-2-3.

Arendal kommune er prega av ein fleksibel tilnærming til ulike former for korleis ein kan drive inkluderande sakshandsaming. Nokre saker har sitt utspring i nedsetting av politiske adhocutval som arbeider med konkrete saker som politikarane sjølv har funne det viktig å utgreie. I slike adhocutval startar politikarane og administrasjonen på same plan, og jobbar seg fram til ein konklusjon eller innstilling. Gjennom å konkretisere saksfeltet og mandatet i adhocutvala er det lagt vekt på at sakene skal handsamast grundig og i nært samspel mellom politikarane og dei administrative sakshandsamarane. Vidare

har mange saker sitt utspring i kommuneplan- og budsjettarbeid. Desse sakene vert handsama anten i komitear eller i adhocutval. I slike tunge saker vert det lagt vekt på å inkludere andre partar og instansar som det er naturleg å involvere i ei slik handsaming.

Komiteane står formelt sett fritt til sjølve å velje saker dei vil handsame. I tillegg kjem saker som ordførar og administrasjonen oversender til komiteane. Komiteane kan også ”anmode administrasjonen om utredningar [og gi] retningslinjer for ønsket form og innhold på administrasjonens utredningar.” (Vedtak bystyret 30.08.98). Sakene som vert handsama av komiteane og eventuelle adhocutval skal innstillast til bystyret, som fattar det endelege vedtaket. Sidan 2005 har Arendal gått over til fagkomitear, med komité for oppvekst, omsorg og for kultur, miljø og næring.

Noko av bakgrunnen for endra organisering og sakshandsaming er at Arendal på slutten av 1990-talet hamna i eit økonomisk uføre og var nær ved å verte sett under statleg administrasjon i 1999. Dei økonomiske problema blir mellom anna forklart med at Arendal i 1992 vart samanslått med fleire mindre kommunar. Ingen administrativt tilsette skulle miste jobben som følge av samanslåingane, og ein opplevde etter kvart at det var ein tungrodd administrasjonen. Dette vert påpeikt som ein av dei viktigaste bakgrunnane for omorganiseringa i 1999, både frå administrasjonen og politikarane:

”Vi fekk ein veldig overdimensjonert administrasjon, resultatet blei at kommunen gikk rett vest.”

”Bakgrunn var at vi hadde dårleg økonomi som andre kommunar, dreiv med underskot.”

”Underskuddet vokste på 90-tallet, og der måtte tas tunge grep.”

Erfaringane med hovudutvalsmodellen var at den eigna seg dårleg til å takle tronge økonomiske tider. Problemet var særskilt knytt til at politikarane vart sektorpolitikarar og ikkje evna å tenkje heilskapleg:

”...dette med helhetstanken har vært en av hovedgrunnene. Dette var på grunn av økonomisk uføre. Vi måtte vekk i fra sektorpolitikere og de gamle skolesjefene og den biten der. Vi har vært i gjennom noen hestekurer.”

Politikarane og administrasjonen innsåg at komitémodellen kunne løyse problema med sektorpolitikk og sikre meir heilskapleg politisk tenking. Dette er også understreka i styringsdokumentet som ligg til grunn for omorganiseringa (ibid.). Der vert det lagt vekt på at den nye modellen skal gje sterkare heilskapsstyring, effektive vedtaksprosessar og vitalisering av bystyret. Eit anna mål med modellen er: ”God balanse mellom langsiktig politisk strategi og rolla som ombudsperson”.

Forventningane i Arendal var såleis at komitémodellen skulle skape meir heilskaplege politikarar. Vidare ynskte ein å vitalisere bystyret ettersom ein fjerna vedtaksretten til hovudutvala.

”Det var en forventning om større makt til bystyret. En skulle flytte tilbake makta til bystyret fra hovedutvalgene.”

Mandal

I Mandal er inkluderande sakshandsaming institusjonalisert i komitéarbeidet. Komiteane skal fungere som politiske verkstadar (workshops). Her skal politikarane på eige initiativ setje dagsorden, og på den måten få størst mogleg politisk innverknad på politiske vedtak. Politikarane skal sjølve ta initiativ og bruke administrasjonen, som kjem med ei innstilling om saka. Politikarane og administrasjonen skal deretter vurdere kva ein skal gjere vidare, til dømes om å involvere andre partar og eventuelt utgreie saka ytterlegare. Saka går så vidare til kommunestyret som fattar endeleg vedtak på grunnlag av innstillinga frå komiteen.

Både den administrative og politiske organiseringa vart endra i 2003. Politisk har Mandal endra frå ei ordning med faste utval til komitémodellen og kommunen har i tillegg redusert talet på representantar i bystyret og innført direkte ordførarval. For administrasjonen sin del vart det lagt om til ein tonivå modell med rådmannen på det øvste nivået og resultatinnslagsleiarane på det neste nivået.

I Mandal hadde ein eit ynskje om å aktivisere fleire politikarar:

”Intensjonen vår var jo å involvere fleire, og då særleg de som ikkje var særleg aktive og det var jo ein god ide.”

”Vi ville jo gjere noko med a- og b- politikarane”

Grunnen til at politikarane var passive vart forklart med måten hovudutvalsmodellen hadde fungert på:

”...før vart alt for mange saker avgjort etter at dei var ferdige i formannskapet. Det same i hovudutvala og dei hadde vedtaksrett. Sakene kom ikkje vidare, vi fekk ikkje kunnskap og vi var avhengige av info som vi ikkje alltid fekk.”

Det vart også lagt vekt på at hovudutvalsmodellen hadde for mykje innslag av sektorisering av politikarane:

”vi var drittlei dette med sektor og polarisering etter fag. Det såg vi særleg i budsjettet, sektor mot sektor også i partia.”

”Vi skulle unngå å bli sektorpolitiker og bli mer helhetstenkende. Og ikke ha så mye budsjetter som gjør at ein tenker kun sektor.”

Mandal gjennomførte politisk og administrativ omorganisering samstundes. Dette er ikkje spesielt for Mandal, men mange i våre intervju trekker dette fram som eit poeng.

Forventninga var at ein skulle ha klarare skilje mellom politikk og administrasjon. Bakgrunnen for at ein ønskte dette var knytt til negative erfaringar med hovudutvalsmodellen. Som ein sa:

”Vi hadde to tanker, å skille administrasjon og politikk der vi meinte det hadde blitt for tette bånd, og vi hadde hovudutvalsmodell der vi opplevde at leder for administrasjonen tok kontakt med leder i utval og de avgjorde vedtakene. Lederen ble alibi for vedtak som allerede var fattet i administrasjonen, og det ville vi ikke ha.”

I dei ulike rapportane fram mot omorganiseringa av Mandal kommune er det lagt mykje vekt på delegering av makt og ansvar frå bystyret til administrasjonen. I det endelege saksframlegget til bystyret vert delegeringa grunngeve med at det er behov for meir ”oversiktig struktur og hensiktsmessige behandlingsrutiner i forhold til publikum.” (Bystyresak 068/02). I tillegg til at det skal verte klarare skilje mellom politikk og administrasjon ønsker ein å gjere bystyret meir politisk ved å ”... frita bystyrets organer for småsaker og slik gi muligheter til å fokusere mer på politiske saker” (ibid.).

Det store unnataket for delegeringa var plan- og byggesaker. Der vart makta verande hjå politikarane, og i tillegg skulle ein ha eit plan- og byggingsutval med vedtaksrett. Ein valte med andre ord å behalde eit planutval etter den gamle hovudutvalsmodellen. Det førte til at i dette organet la opp til ein tradisjonell sakshandsaming der dei aller fleste saker vart handsama på grunnlag av ei saksutgreiing frå administrasjonen.

Eit av hovudmåla for ”Nye Mandal” var at det skulle vere ein ”Mer rasjonell og effektiv politisk og administrativ beslutningsprosess” (KS 2006). Også her var motivasjonen ein svak kommuneøkonomi. På same tid var forventingane i Mandal å aktivisere fleire politikarar, særskilt dei som ikkje var så aktive frå før av. Vidare ville ein få meir heilskaplege politikarar. Omorganiseringa vart også møtt med ei forventning om at det skulle verte eit skarpare skilje mellom politikk og administrasjon. Dette er litt spesielt for Mandal, sidan det er få andre kommunar som nemner dette eksplisitt i sine forventningar til komitémodellen. Dermed representerer Mandal ein type kommune der dei både vil ha tettare involvering av politikarane i sakshandsaminga i dei overordna sakene på same tid som ein vil ha eit tydelegare skilje mellom kva som er politikk og kva som er administrasjon.

Oppland fylkeskommune

I Oppland vert ”demokrati heile vegen” omtalt som prosessorientering. Den prosessorienterte sakshandsaminga i Oppland fylkeskommune legg vekt på at politikarar og administrasjonen startar på same nivå frå dag ein i saksarbeidet. I kvar enkelt sak er det ein saksordførar valt av komiteen, og det varierer frå sak til sak kven som er det. Vidare har ein også ein skuggesaksordførar, slik at også opposisjonen vert inkludert. I starten av eit komitéarbeid, som alltid gjeld ei sak eller eit felt, vert det gjennomført eit førebauende møte mellom komitéleiar, saksordførar og den som representerer administrasjonen i

komiteen. Disse lagar eit utkast til gjennomføringsplan for saka som komiteen tek stilling til. Etter dette er det meininga at komiteen tolkar mandatet som dei har fått frå fylkesutvalet og avgjer kva saka skal dreie seg om og korleis dei skal gjennomføre prosessen. Ved å kome inn tidleg i prosessen kan til dømes fylkespolitikarane i Oppland legge bestemte føringar på korleis administrasjonen skal kome med utgreiingar. På denne måten prøver ein å få sakshandsaminga til å bli noko meir enn å ta stilling til eit administrativt forslag.

Ramma for sjølve arbeidet med sakene er ein komitémodell Oppland fylkeskommune innførte i 2003. Komiteane i Oppland er ikkje delt inn i fagområde, men har nemninga komité 1, 2 og 3. Likevel ser det ut til at det er lagt inn eit sektoriserande element i den forstand at: ”Komitesakene skal som hovedregel ha kontinuitet i forhold til saker og oppfølgingsaktiviteter innenfor sine arbeidsområde”. (Møteprotokoll fylkestinget i Oppland 24-26. oktober 2005)

Den politiske organiseringa er forankra i oppgåvedifferensieringsprosjektet ”Fritt Fram”. Dette prosjektet har som formål å: ”prøve ut en ny prioriterings- og beslutningsprosess, der kommune- og fylkespolitikere gis større frihet til å fovalte et bredere sett med regionale utviklingsmidler.” (www.krd.no)

I Oppland er intensjon og bakgrunn lik det vi har sett i kommunane. Komiteane skal fungere som politiske verkstadar og utarbeide innstillingar til Fylkestinget, og ikkje fatte vedtak. Målet med omorganiseringa er å gjere fylkestinget meir ”slagkraftig”. Dette betyr med andre ord at ein ønskte aktivisering av politikarane. Dette vert også trekt fram av våre intervjuobjekt, men det ser ut til å vere ei større vektlegging på å få politikarane til å tenke heilskap.

”Bakgrunnen for val av modell i Oppland var eit ønske om å tone ned fokuset på sektorpolitikk, og heller få meir prinsipielle debattar/saker til politisk handsaming. Det handla om eit ønske om å aktivisere politikarane meir og på ein annan måte.”

”Det var umogleg for oss å ha sektororganisering og sektor fokus når vi var opptatt av heilskapen.”

Erfaringane med hovudutvalsmodellen var at den skapte sektorpolitikarar. Politikkutforming på heilskapleg nivå var fråverande:

”Folk vart fagretta, einsretta fordi dei var berre i ein komité/eitt fag. Vidare følte ein å ta vedtak på detaljert nivå, tok sjeldan opp prinsipp, det var ja og nei til administrasjonen si sak.”

”Inntrykket er at ein er misfornøgd med hovudutvalmodellen, og då vart det for mykje sektor, det blei feil for ein fylkeskommunen som vil bygge på tvers, men eg trur og det var ein positiv offensiv grunngeving. At meir av utviklingsarbeidet vart fokusert. Det vart eit viktig ansvar for oss politikarar.”

Det som kjem til uttrykk i intervjuet gjenspeglar vedtektene for Oppland, der det er lagt vekt på at omorganiseringa skal skape ei heilskapleg utvikling av Opplandssamfunnet.

Mellom anna slår fylkestinget fast i vedtaket om politisk organisering at: ”komiteene skal vere ein ressurs i forhold til å ta større ansvar for vidareutvikling av regionenens konkurranseprofiler.”

Det er interessant å merke seg at evalueringa av den nye organisasjonsmodellen, gjennomført våren 2005, ikkje legg vekt på organiseringa av fylkeskommunen.

”Det er vanskelig, for ikke å si umulig, å organisere seg ut av problemer. Det er neppe i organisasjonsformen utfordringen ligger, men i forståelsen av en fornyet politisk rolle som tar utgangspunkt i fylkeskommunen som den ledende regionale utviklingsaktøren.” (Vedtaket Fylkestinget 25.10.2005). Det vert særskilt lagt vekt på at politikarane sjølv må vere aktive og engasjerte i høve den politiske utviklinga. Det er ikkje lenger slik at politikarar og administrasjonen er konkurrentar:

”Arbeidsgruppa mener det er ein foreldet og tilbaketrukket problemstilling. Vi er ett lag som skal ville Opplandsutvikling.” (ibid.).

Her ser vi i motsetning til Mandal ei vektlegging av at politikk og administrasjon må arbeide i lag. Det er med andre ord lagt opp til at ein må tenke nytt i forholdet, fordi ein på den måten kan finne fram til dei beste løysingane. I Oppland kjem dualismen i forholdet mellom politikk og administrasjon til syne. Eit vesentleg argument for dette er rolla fylkeskommunane har fått som regionale utviklingsaktørar. I Oppland vil dette seie at ein av dei viktigaste oppgåvene for fylket er å skape ny politikk til det beste for regionen. I ein slik situasjon kan ikkje politikarane vere passive mottakarar av saker utgreidd av administrasjonen og kan heller ikkje basere seg på ein gamal organisasjonsmåte:

”...å delegere mykje til administrasjonen handlar om at fylkeskommunen skal fungere dynamisk og i partnerskap der sakene blir til i lag med andre, og då kan ikkje vi ha heilt bestemte oppfatningar på førehand. Vi må vere dynamiske og opne. Då må også folk frå adm som deltek i slike prosessar ha eit handlingsrom. Vi kan ikkje tilbake til ein situasjon der vi skal fatte alle vedtak, då går det for tregt.”

Sogndal

Utgangspunktet for dagens modell i Sogndal er fleire omorganiseringar dei siste åra. Kommunen har prøvd ulike modellar og gjennomført justeringar i forsøk på å forbetre sin noverande modell. Etter januar 2002 har kommunen vorte organisert med ein tonivåmodell for politisk organisering.

Ei sentral endring har vore at hovudutvala er erstatta med sakskomitear. Arbeidet i sakskomiteane er knytt til ei konkret sak som komiteen skal arbeide med fram mot vedtak i kommunestyret. Det betyr at det i sakskomiteane ikkje kan fattast vedtak, men innstille til kommunestyret. I arbeidet med kvar einskild sak er administrasjonen pliktig til å stille med tilstrekkeleg med administrative ressursar som skal hjelpe komiteen i deira arbeid. Administrasjonen fungerer dermed som sekretær for komiteane og skal også ha fagleg

kompetanse på det aktuelle saksområde som er under handsaming. Det er lagt opp til ein modell med omfattande politisk involvering mykje lik modell 3 i kapittel 1.

Komitéarbeidet varer frå komiteen er nedsett og til ein har kome fram til ei endeleg innstilling til kommunestyret. Opprettinga av dei ulike komiteane er eit ansvar som er lagt til Utviklingskomiteen i kommunen. Dette er ein fast komité for politisk utgreiingsarbeid og administrasjon av utgreiingsarbeid i kommunen. Kva slags saker som skal til ein sakskomiteé og kven som blir medlemar av komiteane vert avgjort i Utviklingskomiteen.

Det er fleire målsetjingar knytt til den valte modellen: vitalisering av kommunestyret og det lokalpolitiske arbeidet ved å styrke utviklingsfokuset, utvikle mål og rammestyring i organisasjonen, tydeleggjere rådmannen sitt ansvar for drifta av organisasjonen og betre effektiviteten i organisasjonen. Organisasjonsmodellen er også kopla til målsetjingar i kommuneplanen som seier at:

- Tenestene skal vere tilpassa brukaranes behov.
- Administrasjon og drift skal vere effektiv slik at det vert frigjort midlar til utvikling.
- Kommunen skal ha ein sunn økonomi og oppretthalde eit økonomisk handlingsrom.
- Me skal vere opne og lyttande, demokratiske og beslutningseffektive.
- Me skal ha eit arbeidsmiljø prega av ansvar, respekt og omtanke.

Det kan her vere grunn til å understreke at også Sogndal legg vekt på dei økonomiske sidene ved måten ein vel å organisere kommunen på.

Spørsmålet om politisk organisering er satt på dagsorden gjennom Stigfinnarprogrammet til KR D, der det mellom anna vert sagt følgjande om Sogndal kommune si politiske organisering:

”Det overordna perspektivet for arbeidet er å sikra fokus på politikarrollen i nye strukturar, og få effekt ut av dei endringane som er gjort ved overgang til to-nivå modell for politisk organisering. Her ligg det målsetjingar om vitalisering av kommunestyret, styrkja fokus på utviklingsrolla, betre kontakt med brukarråd og utval og korleis politikarane best kan ivareta ei godt fungerande ombodsrolle.”
(www.sogndal.kommune.no)

Ein av bakgrunnane som vart trekt fram i våre intervju var lite aktivitet blant kommunestyrerepresentantane. Det var ikkje interessant å vere kommunestyremedlem som ei sa det:

”Sakene var ferdig debatterte i utvali og når det kom til kommunestyret var det ingen debatt. Det var rett og slett kjedeleg å sitje i kommunestyret.”

Gjennom å overføre all vedtaksrett til kommunestyret ønskte ein ei politisk vitalisering gjennom at det vart reelle drøftingar og avvegingar. Sakskomiteane skal legge fram sakene direkte i kommunestyret, og debattane skal bli breiare og prega av meir engasjement.

Kommunestyret skal få mindre preg av å vere ”sandpåstrøingsorgan”. I dette ligg det altså ei misnøye med måten hovudutvalsmodellen har fungert på, i kommunestyret.

”Ved å overføre beslutningsmyndighet til kommunestyre så ønskte vi å få reelle diskusjoner og reelle avveininger i kommunestyret”

”...politikarar skulle engasjerast breitt, alle skulle delta. Ein skulle aktivisere heile kommunestyret, slik at ein ikkje samla så mykje makt i sentrale utval som formannskapet og planutval.”

Til liks med Arendal peikar enkelte på at hovudutvalsmodellen ikkje fungerer så bra i kommunar som sleit med dårleg økonomi:

”...en grunn til at vi fikk endringa var den dårlige økonomien. Hovedutvalg blir dyrere på den måten at hver kjemper for sin sektor og har vanskelig for å se helheten.”

Ved å gjere kommunestyret til det øvste vedtaksorganet forventta ein i Sogndal at kommunestyret og medlemne skulle vitaliserast.

Sola

I Sola vart det lagt opp til at komiteane skulle nytte det dei trengte av hjelp frå administrasjonen i sakshandsaminga. Formelt sett skulle politikarane rett nok forhalde seg til rådmannen, men dette var noko fristilt i sjølve sakshandsaminga. Framgangsmåten var at når komiteane fekk ei sak, anten frå formannskapet, administrasjonen eller komiteen sjølv, så skulle ein utgreie saka og deretter be om vidare utgreiing frå rådmannen. Modellen la opp til ein viss fridom i den forstand at det var frivillig å ta saksordførarrolla. Ein ønskte at dei som vart saksordførarar var dei mest interesserte i saka. Komiteane bestemte sjølve, innanfor visse rammer, korleis sakene skulle handsamast. Til dømes kunne komiteane innkalle ”...hvem som helst til høring, herunder også saksbehandleren” (Vedtak kommunestyret 27.02.2003). Eit viktig poeng er at komiteane ikkje skulle votere eller treffe konklusjonar på grunnlag av høyringane. Dette understrekar komiteane sin status som idémyldrande arbeidsgrupper, der ein i samspel mellom politikarar, administrasjonen og andre partar skal kome fram til ei best mogleg innstilling til kommunestyret. Ideane i Sola ligg tett opp til ein modell med omfattande involvering.

Sola har i kommunestyreperioden 2003-2007 hatt to organisasjonsmodellar. I fyrste del av perioden, frå 2003-2005, har ein hatt tre komitear utan fagområde. Dette endra seg i 2005 då ein fekk tre faste komitear med kvar sine fagområde: kultur og samfunnsutvikling, levekår og ein for oppvekst.

Også i Sola er det erfaringane med hovudutvalsmodellen som har vore ein grunn for endringane samt ein situasjon med trong kommuneøkonomi. Som mange andre plassar var det lite engasjement i kommunestyret, fordi sakene frå utvala og administrasjonen var ”ferdigtygde”. Dette vart gjerne uttrykt som at:

”Opplevelsen av det å sitte i kommunestyret i hovudutvalsmodellen var at det meste var avgjort på forhånd.”

Målet med komitémodellen og overføring av avgjerslemynde til kommunestyret, var å aktivisere politikarane og skape eit større engasjement:

”...vi hadde eit ønske om eit større engasjement blant kommunestyremedlemene og at dei skulle få moglegheit til å jobba med litt større saker fram mot kommunestyret og i tillegg kunne dei bruke administrasjonen i dette arbeidet. Det skulle bli meir interessant å bli folkevalt.”

I tillegg til større engasjement, ville ein prøve å oppnå ei sterkare, overordna og visjonær styring av kommunen. Dette skulle skje gjennom utstrakt delegering av oppgåver både til administrasjonen og til formannskapet. På same tid låg det ei forventning i administrasjonen om eit tettare samarbeid med politikarane:

”Dei håpte at det skulle bli meir spennande, og at dei skulle kunne få jobba tettare mot politikarane.”

Den opphavlege komitémodellen frå 2003-2005 hadde tre faste komitear. Saksfelta vart rotert mellom komiteane. I tillegg kunne ein ha ad-hoc komitear. Ein gjennomgang av sakene som komiteane hadde syner at det var saker som hadde heilskaplege trekk. Døme på slike saker kan vere ”Boligpolitisk handlingsplan”, ”Landbruksplan” og ”Nye alkoholpolitiske retningslinjer”.

Songdalen

Songdalen har som i Sogndal ei form for ad-hoc-modell der ein set ned komitear som har eit konkret mandat. Det er kommunestyret som set ned komiteane og utformar mandatet. Første møte i sakskomiteen dreiar seg om å drøfte sjølve mandatet. Her møtast administrasjonen og politikarane for første gong i handsaminga, og det er lagt opp til å gjennomføre møta på ein uformell måte slik at alle kan få lufta tankar og idear til korleis saka skal handsamast. Drøftingane gjeld til dømes kva for andre instansar som skal delta eksempelvis høyringar og synfaringar. Deretter vert dei politiske signala presenterte for administrasjonen, som utgreier saka vidare. Eit anna verktøy som vert nytta for å involverer flest mogleg er rullering av både på medlemskap og leiarskap. På den måten kan flest mogleg aktiviserast og få grunnleggande kjennskap til saksfeltet spesielt og sakshandsaminga generelt. Alle vert med og det blir heller ikkje samansveisa grupper der einskilde personar kan dominere ein komité som igjen kan ekskludere andre.

Songdalen kommune er med sine 5.600 innbyggjarar den minste i vårt utval. Den innførte modellen med ad-hoc komitear er gjerne det vi kan kalle for den ”reine” komitémodellen, der det ikkje er nokon form for faste komitear, og komiteane som vert nedsett har ulike mandat og medlemmar frå gong til gong. Organisasjonsforma er svært lik prosjektorganisering. Som det heiter i reglementet: ”Når kommunestyret finner det nødvendig, kan kommunestyret selv opprette komitéer for å utrede et bestemt saksfelt” (Vedtak kommunestyret 24.09.2003).

Bakgrunnen for overgangen var at politikarane skulle verte meir heilskaplege. Som ein sa:

”Politikarane skulle tenke heilskapleg, og dei skulle lausrivast frå sektortenkning”

I tillegg til heilskapstankegangen, var det også i Songdalen ei forventning om å skape meir aktivitet i kommunestyret. Det som er interessant i Songdalen er at det er fleire som trekker fram rekruttering som viktig målsetjing:

”Omorganiseringa skulle bidar til å vitalisere kommunestyret. Samtidig så lurte vi på hvorfor det var så få som tok gjenvalg etter ein periode? Kanskje kunne denne arbeidsformen føre til at det var fleire som kunne tenke seg å sitte i ein ny periode.”

”Utgangspunktet var å få et større engasjement i kommunestyret. Det skulle være mer vitalt og spennende. Omorganiseringa var også med tanke på rekrutteringa.”

Økonomi vert også i denne kommunen nytta som forklaring på kvifor ein valte å omorganisere seg:

”Det skuldast at me hadde store økonomiske utfordringar. Eg trur nok at det var ikkje spesielt grunngeve i det økonomiske, men det var nok ein viktig forklaringsfaktor.”

Ut i frå ein administrativt ståstad vart det påpeikt at den politiske omorganiseringa skuldast at hovudutvalsmodellen ikkje passa den nye administrative organisasjonen i kommunen:

”[organiseringen] hadde sammenheng med delegasjon. Den gamle hovedutvalsmodellen passa dårlig med den nye flate organisasjonen hos oss. (...) Vi la ned sektorutvalga fordi der var ikkje bemanning nok til å drifte de gamle hovedutvalga. Og utifra den delegasjonen, ble det også uinteressant å organisere etter hovedutvalg.”

Øvre Eiker

Øvre Eiker er i vårt utval av kommunar tidlegast ute med å omorganisere den politiske strukturen frå modell med faste utval til komitémodellen. Dette vart gjennomført i 1993. Meir konkret valte ein å innføre ein fagkomitémodell med fire fagkomitear, og det var og er berre kommunestyret som skal fatte alle politiske vedtak. Det at kommunestyret er det einaste vedtaksorganet i kommunen er spesielt for Øvre Eiker. Ingen andre kommunar i vårt utval har ei slik ordning.

Øvre Eiker hadde ei større evaluering av den politiske organiseringa i kommunen i 2003. I samband med denne evalueringa har kommunen utvikla ei spesiell form for sakhandsamingsrutinar. Det som er spesielt er at ein har valt å dele inn sakene sine inn i A- og B-saker. Definisjonen på A- og B-saker er som følgjer:

"A-sak er ein sak som anses som/ vurderes som ferdig utredet/saksbehandlet av administrasjonen/ordfører eller komite 4 og som fremlegges for sluttbehandling i aktuelle politiske organ, i h.t. prinsippene om fullført saksbehandling. *B-sak* er et utkast til sak som fremmes for drøfting i aktuelle politiske organ med sikte på å få fram politiske signaler som skal legges til grunn for den videre behandling av saken, ev. som de aktuelle politiske organene videreutvikler til en A-sak." (Vedtak kommunestyret 11.09.2002)

Som det går fram av definisjonen tek ein sikte på å skape eit forum der saker kan verte drøfta på eit anna grunnlag enn i "normal" sakshandsaming. Ein skal drøfte utkast og prøve å få fram politiske signal. Ved å ha ei slik ordning er det mogleg å gå utover den formelle ramma og drøfte meir inngåande omkring ei sak, før den vert gjenstand for administrativ sakshandsaming. Politikarane skal med andre ord kunne involverast tidlegare og dermed kunne legge føringar for korleis administrasjonen skal handsame saker og politiske signal. Grunngevinga finn vi i "Reglement for politiske styringsorganer i Øvre Eiker kommune" der det står:

"Som et ledd i en mer prosessorientert saksbehandling skal det være en forberedende saksbehandling, slik at politikerne skal få tilstrekkelig tid og mulighet til å sette seg inn i saker som er kompliserte og som dreier seg om mange faglige perspektiver. Helbetlig tilnærming fører til mer kompliserte saker, og for å sikre politikerne kunnskap om slike saker innføres systemer som inaretar en mer prosessorientert saksbehandling." (Vedtak kommunestyret 11.09.2002)

I tillegg til å endre metodar og rutinar for sakshandsaming er det lagt til rette for politikarane slik at arbeidsbelastninga på den eine sida vert overkomeleg, men samstundes på den andre sida vert utfordrande og spanande nok. Den viktigaste løysinga på dette har vore å endre på innhaldet og ansvarsområda til dei fire faste fagkomiteane. Reint konkret så kviler denne endringa på ei erfaring i Øvre Eiker om ein:

"... til dels ujamn fordeling av arbeidsbelastning på komiteene, men også delvis overlapping av ansvarsområde og saker mellom enkelte komiteer (...) og at komiteene dermed må få et bredere saksområde enn i dag"

Øvre Eiker har også nytta instrumentet med ad-hoc utval når det kjem saker på dagsorden som krev det. Ulempene som vert trekt fram er at slike utval ofte kjem i tillegg til det ordinære politiske arbeidet og slik sett utgjør ei auka belastning for politikarane. Dette har ein i Øvre Eiker prøvd å få bukt med ved å institusjonaliser ad-hoc utval inn i ein fast utrednings- og utviklingskomité (komité 4). Ein får med andre ein komité som skal vere endå meir heilskapleg og strategisk enn dei andre komiteane.

Dersom vi ser på saker som utviklingskomiteen arbeider med vil "Fremtidens omsorgstjeneste i Øvre Eiker kommune" vere ei typisk sak. Det som likevel er mest slående i gjennomgangen av møtereferata for komité 4 i 2006, er dei få sakene som er gjenstand for komitéarbeid. Ut frå tilgjengeleg informasjon på kommunen sine heimesider har det totalt vore 19 politiske saker i komiteen. Av desse er ni merka "Fremtidens omsorgstjeneste i Øvre Eiker kommune", medan seks saker dreiar seg om politikarane sine arbeidsvilkår, og komitemodellen.

Det som skil Øvre Eiker frå dei andre kommunane er at det er lagt opp til ulike former for sakshandsaming. Særleg ser me dette gjennom utviklinga av A- og B-saker. Alt etter kva type sak vi har med å gjere så vel ein sakshandsamingsprosess. I dei enkle, nærast regelorienterte sakene, er kommunestyret eit reint vedtaksorgan, medan kompliserte saker går gjennom eigne prosessar som ligg tett opptil prosjektorganisering. Ein mogleg konsekvens av dette er at politikarane, trass involveringa i større saker, også held seg oppdatert på andre sentrale område av den kommunale verksemd.

Hovudmåla ved omorganiseringa i 1993 var mellom anna vitalisering av kommunestyret og at politikarane skulle verte "allmennpraktikarar" i staden for fagspesialistar (sektorpolitikarar), at politikarane skulle tenke heilskapleg og arbeide med overordna saker – ikkje detaljar. Dette vart også gjenspegla i våre intervju i Øvre Eiker:

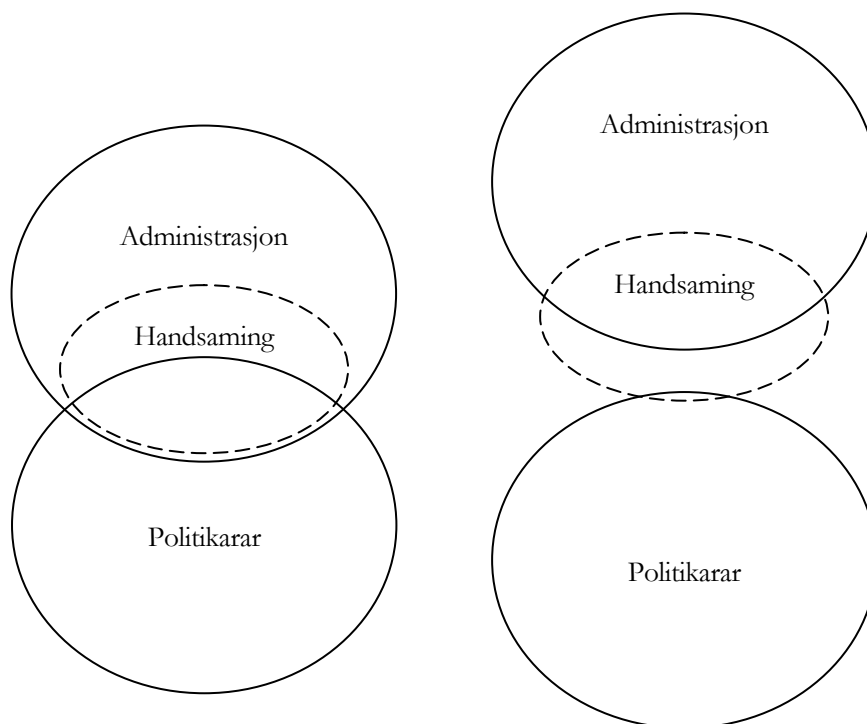
"Vi opplevde at politikere ble spesialister på fagområde og var i liten grad samlet på de i overordnede diskusjonene."

Oppsummering

Utgangspunktet for dette kapitlet var å gje eit innblikk i korleis kommunane i utgangspunktet har sett for seg inkluderande sakshandsaming, kva ein ville oppnå utover å inkludere politikarane i vedtaksprosessane og kva som har vore bakgrunnen for endringane kommunane har gjennomført.

Kommunane har på til dels ulike måtar lagt til rette for inkluderande sakshandsaming ved at det er ulike framgangsmåtar eller prosessar som vert skissert. Det som definitivt er felles er at forventningane til politikarane er at dei skal bli meir aktive i alle fasar. Dei vert inviterte til å delta på ein annan måte enn tidlegare. I så måte er det viktig å peike på at kommunane har klare innslag av sakshandsamingsprosessar som er prega av involvering. Om vi ser sakshandsaminga, slik den er tenkt gjennomført, er det mange felles trekk både med modell 3 og 4 i kapittel 1. I begge desse modellane deltek politikarane og andre interessentar i ulike fasar av sakshandsaminga og skilnaden er først og fremst knytt til graden av samspel mellom politikk og administrasjon. Skilnaden er prøvd illustrert i figur 4.1:

Figur 4.1



Det som kanskje overraskar frå gjennomgangen er det unyanserte bilete av inkluderande sakshandsaming som vert presentert. Det er overordna målsettingar og generelle vendingar om korleis dette skal skje, men ingen av kommunane seier noko konkret om kva ein god prosess er. Det er uråd for politikarane å finne svar i sakshandsamingsreglar, rutinar eller framlegg til malar for ein vedtaksprosess. Det skal vere involvering og prosessorientert sakshandsaming, men korleis dette skal gjerast må opp til drøfting i kvar enkelt sak. Kva fasar ei sak vanlegvis går gjennom, korleis ein kan kome i dialog med interessentar, krav til eit saksframlegg osv er ikkje definert. Det er med andre ord ikkje etablert nye normer og rutinar for kva som er god sakshandsaming anna enn gjennom overordna viljeserklæringar. Ein mogleg konsekvens er at dei gamle normene og rutinane får gode levevilkår også etter endringane.

Ei hovudmålsetting har altså vore auka politisk aktivitet i vedtaksprosessen, men også gjennom ei vitalisering av kommunestyret og at ulike interesserte partar skal kunne involverast. Den andre hovudmålsettinga ser ut til å vere å gå frå sektor til heilskap.

”[ein opplevde] ein frustrasjon over måten hovudutvalet fungerte på. Det vart sektorpolitikarar og i tillegg fekk ein det meste av reelle politikken i sektorane som og kunne fatte vedtak. Det gjekk utover kommunestyret som vart sandpåstrøingsorgan. Det ein då ønska seg var å få vitalisert kommunestyret og få samla makta i eitt politisk organ.”

Ei forventning vil vere at dersom heilskapspolitikk skal slå igjennom i praksis så må politikarane vere aktive. Dersom ikkje politikarane vert aktiviserte, vert det heller ikkje heilskapspolitikk. Her er det viktig å presisere kva som meinast med aktivisering. Det at aktivisering er ein føresetnad for heilskapspolitikk må ikkje forståast motsett (at passivisering er ein føresetnad for detaljpolitikk). Her råkar vi ved sjølve kjernepunktet i forståinga av demokrati heile vegen: å delta i sakshandsaming frå byrjing til slutt.

Bakgrunnen for desse målsettingane har vore at kommunane i for stor grad har vore prega av sektorisering som mellom anna gjorde kommunestyremøta uinteressante. Den andre grunnen til endringane er at politikarane sjølve oppfatta at dei var passive og valte dermed ei ny rolle. Vidare kjem vi ikkje utanom at nærast alle kommunane har vore oppe i økonomiske kriser av ulik styrke som har leda fram til eit ønske om endra organisering. Til slutt er det blitt peikt på at dei etablerte modellane for kommunal organisering og sakshandsaming må fornyast i takt med dei endringane som heile tida finn stad i samfunnet generelt og for kommunane spesielt.

5. Frå del til heilskap, eller? – mot nye roller for lokalpolitikarane

Innleiing

Kommunane som er undersøkt i dette prosjektet har alle hatt til felles eit ønske om å gå bort frå merksemda rundt politiske enkeltsaker, sektorar og detaljar og over til eit fokus på prinsipielle og overordna saker, strategiar, visjonar og heilskap. Det er lagt opp til endring frå del til heilskap, frå detaljar til dei store linene og frå sektorpolitikar til den politiske strategien. Alle desse endringane er i tråd med det som og er særmerkt for utviklinga i Norden dei siste 10-15 åra og i samsvar med sentrale element i NPM. Dei gjennomførte endringane har lagt grunnlaget for vilkåra for politikarane, og kva rolle dei kan spele er endra.

Ei side ved kommunane i denne undersøkinga er at politikarane på visse område skal trekke seg unna, medan dei på andre område er meint å skulle involvere seg meir. Politikarane skal ikkje lenger vere aktive i enkeltsaker eller detaljar, her skal dei trekke seg unna og i stor grad delegere til administrasjonen. Derimot er det motset i overordna prinsipielle saker. Her skal politikarane i aukande grad involvere seg, og då heilt frå starten av ei politisk sak og fram til den er handsama ferdig i kommunestyret. Konsekvensen av dette er at politikarane er tett kopla til dei overordna vedtaka som vedkjem kommunen, medan den daglege drifta i mindre grad er politikarane sitt bord. Demokrati heile vegen handlar dermed om dei større prinsipielle sakene.

Men, det er ikkje berre meininga at politikarane skal vere aktive i denne type saker, dei skal også vere aktive i form av å sette dagsorden for kva saker som skal handsamast politisk. Det er ikkje eit mål om berre å flytte aktiviteten frå eitt nivå til eit anna, men også at aktiviteten skal aukast. Politikarane skal bli meir aktive og dei skal ta eigne initiativ. I praksis vil det seie at ein går frå ein situasjon der politikarane har vore passive mottakarar av administrasjonen sine saksutgreiingar og gjort vedtak på grunnlag av dei, til aktive politikarar som er med i heile prosessen frå ei sak vert sett på dagsorden til ho er ferdig. Og i denne prosessen er det stort rom for å vere aktive som politikarar ut mot innbyggjarane og andre interessentar i kommunane. Politikk vert prosess frå A til Å.

Idealet i mange av dei vedtekne organisasjonsmodellane der politikarane involverer seg meir i sakshandsaming vil også kunne gje politikarane ein heilt annan kunnskap om det som faktisk rører seg i kommuneorganisasjonen. Som politikarar vil dei i større politiske saker få meir og grundigare kunnskap om kva kommunen leverer av tenester og korleis brukarane og innbyggjarane oppfattar kommunen sin tenesteproduksjon. Det blir ikkje lenger slik at politikarane har høyrte nokon sagt, men dei har i fellesskap vore ute i

kommuneorganisasjonen og sjølve både erfart og sett korleis stoda er. Dette kan føre til ei synleggjering av prioriteringsrolla for politikarane. Informasjonen dei baserer sine vedtak på vil i mindre grad vere silt, og dei kan ta stilling til saka på sjølvstendig grunnlag. Vil vi også kunne vente at politikarane si ombodsrolle endrar seg, ved at dei nærast kan bli ombod for brukarar av ulike tenester eller andre interessentar som ein kjem i kontakt med gjennom ei meir utovervendt rolle for politikarane. Som ombod vert politikarane meir tilgjengelege.

Kva så med partipolitikarane i prosessar der ein nær sagt skal jobbe tett i lag med andre politikarar for å få fram saker og for å få fram dei sider ved sakene som politikarane er opptekne av. Det er eit ope spørsmål om slike arbeidsmetodar fører til at ein meir eller mindre viskar ut moglege partiskilnader lokalt eller om det også i denne type prosessar er heilt avhengig av type sak. Tidlegare undersøkingar har nettopp vist at sakstype er avgjerande for graden av partipolitisk konflikt (Denstad og Hansen 1988, Offerdal og Ringkjøb 2002). I nokre saker kan ein jobbe seg fram til eit felles grunnlag for å fatte vedtak og jamvel kome med felles innstilling, medan det i andre saker er duka for partipolitiske konflikter.

I dette kapitlet skal vi sjå nærare på i kva grad politikarrolla har endra seg etter at kommunane har innført nye organisasjonsmodellar og nye sakshandsamingsrutinar. Vi stiller tre spørsmål: a) Endrar politikarrolla seg dersom kommunane legg opp til at politikarane skal ha ansvaret for dei store linene i kommunepolitikken medan detaljane vert eit ansvar for administrasjonen? b) kva skjer med dei gamle rollene dersom dei vert erstatta av nye politikarroller? og c) korleis vert rolla til politikarane vurdert i dag samanlikna med tidlegare?

Mot nye politikarroller?

I denne fyrste delen av kapitlet skal vi sjå nærare på kva type politikarar kommunane har fått etter dei lokale omorganiseringane. Vi startar med det som har vore føremålet, nemleg å få fram politikarar som tenkjer heilskap og som vert politiske strategar. Dette er den ”gode” politikaren som Berg (2000) omtalar. Den andre sida ved den nye politikarrolla er at politikarane skal bli aktiviserte. Frå å reagere ønskjer, ein politikarar som agerer. Etter at vi har sett nærare på dei to ”nye” rollene og korleis dei vert tatt i bruk, skal vi sjå nærare på nokre av dei andre rollene som kan bli påverka av dei endringane som modellane legg opp til, nemleg ombodsrolla og partipolitikaren.

Politikarane som målformulatorar og strategar

Motsetnaden til den politiske strategen er sektorpolitikaren eller fagpolitikaren. Han blir sjeldan omtala i rosane ordelag. Vi kan ikkje gå så langt å seie at det kjem fram avsky mot sektorpolitikarane, men ein er likevel ikkje langt unna. Kort fortalt kan er sektorpolitikarane uønska. Dei som har latt seg engasjere i lokalpolitikken fordi dei ønskjer å jobbe for ei konkret sak eller for sin sektor får passet sitt påskrive. Ei oppfatting er at desse er hamna på feil plass og mest truleg vil forlate politikken skuffa over å ikkje

ha oppnådd noko særleg i løpet av valperioden. Hovudpoenget er at ein må ta innover seg at i politikken har ein eit ansvar for heilskapen og for det andre at politikk er langsame prosessar. Å vinne fram med ei sak på kort tid vil dermed bryte med det som er vanleg praksis i dei kommunane vi har undersøkt. Mellom anna vert det sagt at det ikkje er bra for lokaldemokratiet eller ein kommune dersom politikarane berre talar til fordel for ein sektor eller berre engasjerer seg i ei eller nokre få saker. Synet på sektorpolitikaren og saksforkjemparen kjem mellom anna fram på denne måte:

”Politikarane må vite kven dei er. Ein skal ikkje gå inn i politikken for å jobbe for sin gamle onkel”.

”Problemet var at folk vart fagretta og einsretta fordi dei var berre i eit utval. Vidare følte vi at det vart vedtak på detaljnivå utan at det vart tatt opp prinsipp. Det vart ja eller nei til administrasjonen si sak”.

”Eit viktig motargument mot hovudutvalsmodellen var at du fekk politikarar som ikkje kunne tenke heilskap”.

Sitata ovanfor gir meining når vi her snakkar om kommunar som har hatt ei overordna målsetting om å gå bort frå fokus på detaljar og enkeltsaker og over til prinsipp og heilskap. I kommunar med ein styringsfilosofi tufta på heilskap høyrer ikkje fageksperten eller sektorpolitikaren heime. Som vist i kapitel 4 har sektortenkninga dominert kommunane på ein uhelding måte, og difor er mellom anna organisatoriske endringar gjennomført.

Er så målsettinga nådd? Har ein kome unna sektorpolitikaren? Svaret er ja, og både politikarane og tilsette i administrasjonen er tydelege på at omorganiseringane har hatt forventa og ønska effektar på politikarrolla. Det er ikkje lenger enkelt å vere verken sektorpolitikar og saksforkjempar. Som det vart sagt:

”Det var ei forventning om å bli kvitt sektorpolitikaren, og det trur eg vi har lukkast med”.

”I staden for enkeltsaker og strid om dei, held politikarane seg no meir til prinsipielle og overordna spørsmål”.

Det er ingen tvil om at orienteringa mot enkeltsaker og detaljar har blitt redusert, medan heilskapsperspektivet har fått meir å seie. Konsekvensen av dette er at politikarane både handsamar færre saker, og at fleire av sakene no er større og prinsipielle. Det gjer at politikarane legg ned meir tid i planarbeid og mindre tid vert nytta på enkeltsaker. Dei er det no administrasjonen som fullt og heilt tek seg av.

Og, eit sentralt spørsmål vil nettopp vere om grunnen til at vi har fått heilskapspolitikarar er å finne i at det er dei kommunane no opnar for. Er det blitt, gjennom den arbeidsdelinga ein har valt i kommunane, eit mindre rom for andre typar av politikarar? Ut frå dei målsettingane i kommunane om at politikarane skal drive med overordna saker, får dei i praksis i mindre grad høve til å opptre som sektorforsvarar eller

saksforkjemparar. Sektorinteresser og saksengasjement må passa inn i dei større sakene. Dermed er det vanskeleg å seie at politikarrolla i seg sjølv har endra seg, det er heller slik at rammevilkåra avgrensar utvalet av roller som lokalpolitikarane kan spele.

Ei anna sentral side som fører oss over på neste tema, er at svært mange lokalpolitikarar i utgangspunktet ville delta i politikken fordi ei sak eller eit saksfelt hadde vekt interessa deira. Det var grunnen til at dei sa ja til å stå på lista (Aars 1997) og til at dei meldte seg inn i eit politisk parti (Ringkjøb og Offerdal 1998). Dette er truleg mykje likt i dag, og mange kan då erfare at dei ikkje få jobbe med det dei ville og at engasjementet dei hadde av den grunn visnar.

Frå passive til aktive?

Endringane handlar ikkje berre om å gå frå del til heilskap, men også om politikarar som går frå å vere passive til aktive. Som ein lokalpolitikar sa *"politikarane er vane med å få, men det vi skal ha no er politikarar som er på jakt"*. Det handlar mellom anna om ei prosessorientert tilnærming til sakene. Det er dermed snakk om to heilt ulike sakshandsamings måtar om vi samanliknar tida før og etter, der politikarane på ulike måtar vert involverte. I boks 4.1 er dei to sakshandsamingsprosessane illustrert:

Vanlegvis er det slik at administrasjonen legg fram saker som er ferdig utgreidd. Første, og gjerne siste gongen vi ser saka, er når ho blir handsama i hovudutvalet. Oppgåva vår er å seie ja eller nei til det administrasjonen er kome fram til. Vi får sakene presenterte, argumenta vert lagt fram og jamvel løysingane som administrasjonen meiner er best.

I komiteane må vi no vere mykje meir aktive. Vi må sette saker på dagsorden, samhandle med administrasjonen og legge eit løp for den vidare sakshandsaminga. Vi sender bestillingar til administrasjonen og dei rapporterer tilbake. Både løysingar og innhaldet i sjølve saka er det politikarane som må ta ansvar for, vi må rett og slett aktivisere oss.

Dette opnar for ei anna politikarrolle der politikarane i komiteane går frå å vere passive mottakarar og vedtaksfattarar til å bli aktive både i initieringa av saker og i sjølve sakshandsaminga. Det er ingen tvil om at det er nye forventingar til at politikarane skal tenke heilskapleg, men også at dei skal aktivisere seg på ein ny måte. Om vi ser denne utviklinga opp mot den parlamentariske styringskjeda (Olsen 1982) eller idealmodellen i forholdet mellom politikaren og tenestemannen (Jansen 1982), skal politikarane vere aktive i initieringa av saker, setje den politiske dagsorden, medan administrasjonen skal bringe fram fakta og informasjon. Om ein då samanliknar med situasjonar der ein

oppfattar at politikarrolla er å fatte vedtak, vil den nye rolla krevje eit heilt anna engasjement frå politikarane. For faktum er, dersom dei nye ideane fungerer slik ein ønskjer, at politikarane ikkje lenger vil få saker servert, dei må faktisk ta initiativ sjølve for i det heile å få opp saker. Forventningane endrar seg i retning av at lokalpolitikarane må fange opp og kunne sjå kva som er potensielle politiske saker dei vil fremje. Slik sett skal politikarane både definere den politiske innhaldssida, kva saker som kjem opp, og det politiske uttakssida, kva vedtak som vert fatta. På den måten kan dei leve opp til prinsippet om ”demokrati heile vegen”.

Frå undersøkinga er det mogleg å rapportere om lokalpolitikarar som har tatt den nye rolla og om dei som ikkje har gjort det. La oss sjå nærare på både suksessane og fiaskoane. Det gode komitéarbeidet der ein har jobba med ei sak ut frå intensjonane med den lokal sakshandsaminga vil vere om lag som dette:

Saka om kommunen som skuleeigar var spennande. Den vart sett på dagsorden av politikarane og prosessen vart gjennomført etter boka. I innleiande møter definerte vi kva vi skulle gjere og korleis. Det skjedde i tett dialog med administrasjonen. Det førte til at vi gjennomførte ei rekke møte både i komiteen, men også med andre partar som måtte vere interesserte eller involverte i saka. Vi hadde møter på skulane, med dei tilsette, foreldre osv. Det vart brei medverknad og vi fekk mange gode innspel. Som politikar måtte vi vere i tett kontakt med partiet vårt for å få innspel og i komiteen hadde vi eit godt samarbeid og ein uformell tone som gjorde at vi kom fram til ei god innstilling. Administrasjonen stilte med fagleg kompetanse som vi kunne nytte og dei svarte på våre spørsmål og leverte det vi bad om. Det tok jo sjølvsagt lang tid, men vi fekk opp heilt andre problemstillingar enn kva som har vore tidlegare og vi fekk ein heilt annan kunnskap om saksfeltet. Noko av nøkkelen var sjølvsagt at saka var spennande og at både politikarane og administrasjonen var engasjerte og aktive.

Framstillinga der ein ikkje har lukkast er diametralt motsett:

Meininga var jo at vi i komiteane skulle ta på oss ei meir aktiv rolle. Engasjementet skulle opp og vi var dei som skulle ta initiativ og få fram saker. Det har ikkje skjedd. Vi har i alt for liten grad greidd å engasjere oss. Dersom vi vil spele ei aktiv politisk rolle, så er det lagt til rette for det, men den rolla har vi ikkje tatt. Det som skjer no er at det er svært få saker i komiteane og det er lite aktivitet ut mot kommuneorganisasjonen og andre. Den tida som vi har frigjort for oss politikarar, og som vi sjølve skulle fylle med innhald, står ubrukt. Og, mange er nøgde med at det er låg aktivitet, dei er ikkje innstilte på å vere den aktive politikaren som set sitt preg på kommunen og dei sakene som kjem til handsaming. Faktum er at engasjementet aldri kom, det var ikkje saker og det vart avlysing av møte etter møte. Det er rart, men ulempa er vel den at det er utfordrande å vere i ein komité. Det trur eg ikkje politikarane var budde på.

Eit av dei viktigaste suksesskriteria for kommunar som ønskjer å etablere ei prosessorientert sakshandsaming med tett involvering frå politikarane si side er nettopp ei endra rolle for lokalpolitikarane. Biletet frå kommunane i høve den politiske strategen og heilskapstenking var så å seie lik mellom alle vi snakka med, medan når det gjeld

aktivisering eller ikkje er det klare skilnader mellom kommunane, personar, saker og over tid.

Kommunane

For det første er det mogleg å skilje mellom kommunane alt etter i kor stor grad dei har lukkast med å gjennomføre ei prosessorientert sakshandsaming. Både i Mandal og Sola viser undersøkinga at ein i liten grad lukkast med prosessorientert sakshandsaming, sjølv om det er enkelte døme på gode prosessar. I Mandal ser det ut til at det skarpe skiljet mellom politikk og administrasjon, der all dialog skulle gå gjennom ordførar og rådmann, har vore ei sperre for ei prosessorientert arbeidsform. I kommunen ville ein avgrense samhandlinga og den opne dialogen med administrasjonen på same tid som det var ei målsetting å aktivisere politikarane i sakshandsaminga frå dag ein. I Sola kommune kan det sjå ut som politikarane ikkje var klar over kva som måtte til av innsats i den nye modellen. Vidare vart modellen innført av det førre kommunestyret, slik at mange nyvalde ikkje hadde eit eigedomsforhold til modellen. Det gjorde mellom anna sitt til at ein ikkje fekk mange nok entusiastar for modellen, og når ein i tillegg ikkje hadde opplæring i den nye modellen, såg ikkje politikarane dei moglegheitene dei hadde. Det var lett å falle tilbake til det same gamle.

På den andre sida har vi dei kommunane som utvilsamt har lukkast betre. I kommunar med meir positive erfaringar legg vekt på dei moglegheitene modellane opnar for. Det gjer at politikarane kan ta ei mykje meir sjølvstendig rolle som lokalpolitikarar. Dei som vil kan få store og viktige saker på agendaen, og i tillegg kan det føre til eit stort politisk engasjement i kommunane. Avgjerande for suksess synest å vere at både politikarane og administrasjonane har vore klare på kva dei har gjort og kvifor. Vidare har ein vore tydelege på ansvarsområda og ein har særleg frå politikarane si side sett dei moglegheitene endra former for sakshandsaming har opna for. Noko av det viktigaste i så måte er å legge premissane for kva veg ei sak skal gå allereie i oppstarten. I desse kommunane er det ein felles forståing av korleis modellane var meint å fungere og i mange saker er ein prosessorientert tilnærming til sakene tatt i bruk.

Frå intervjuet kjem det fram ei erfaring der praksis viser at prosessane vart slik ønska var i utgangspunktet:

”Det blir tid til å produsere dette (gode saksutgreiingar), medan det før gjerne var slik at vi ikkje hadde tid og dermed kom vi til eit punkt der vi måtte fatte vedtak utan å spørje eller sjå nærare på grunnlaget for argumenta.”

”Det som det er mest av er at det dukkar opp ei sak som enkeltsak som viser seg å vere kompleks, og av den grunn vil vi sjå vidare på saka. Då vert det ein betre og breiare prosess og innsikt i saksområdet eksempelvis når det gjeld barnehagar.”

”Ja, komitear er ein betre måte å drive politikk på ... Prosessane i det politiske systemet har det betre under komitéorganisering.”

Personane

Endringa frå passive til aktive er også avhengig av person, slik at det uavhengig av kommune er store skilnader mellom politikarane. Prosessorientering krev noko anna av politikarane enn tidlegare, og ikkje alle er like innstilte på å vere aktive initiativrike og involverte politikarar. Det kan gje ein ny lagdeling mellom politikarane. Dette handlar om personlege eigenskapar som ei ny rolle krev. Ein må stå fram og få ei sak på dagsorden, må marknadsføre saka, ta initiativ overfor ulike interessentar og bere ansvaret for at ei sak er tilstrekkeleg utgreidd. Vidare vil dette handle mykje om å vere ein synleg politikar. Dei som evner å ta opp saker, utfører oppgåva som saksordførar på ein god måte og likar å få sin person knytt til spesielle saker, vil kunne finne seg vel til rette. Derimot vil det for politikarar som gjekk inn i politikken utan ambisjonar om å ta på seg denne typen leiaroppgåver vere eit ønskje om ei anna utforming av den lokale politikarrolla. Det er tydeleg frå våre intervju at på dette feltet er det store skilnader:

”Personlig opplever jeg at det har blitt en veldig todelt politikerrolle, noen har økt engasjementet og fått større innsikt, mens andre har ikke tatt den rollen.”

”I ein så liten kommune som vår er det veldig personavhengig. I denne perioden har vi fått inn ein del som ikkje har eigarskap til det dei driv med.”

”Men, det eg meiner er at dette er veldig personavhengig. Det er ikkje berre å få dette ned på papiret, det må også ut i praksis. Nokon må gje modellane innhald.”

”Her er det stor forskjell. Enkelte opplever å ikkje vere med, andre aktive ser saker og tek det opp. Men vil ein ha innverknad, vere med å påverke osv, så kan ein det om ein vil.”

Ein viktig konsekvens av desse ulike synspunkta er at ideen om den ”gode” politikar som er strateg og aktiv ikkje er tilstrekkeleg for å fange opp det politikarane sjølv ønskjer seg. Å avgrense politikarrolla til den politiske strategen gjer at politikarrolla blir for snever. Politikarane gjev klart uttrykk for at det må vere eit rom for eit mangfald av oppgåver, jamvel om det til tider vil få hjertesakspolitikarar eller sektorpolitikarar.

Ei anna side ved aktiviseringa av lokalpolitikarane er å vere saksordførar. Her praktiserer kommunane ulike ordningar, men eit trekk er at alle politikarar vert oppmoda til å ta denne rolla. Å vere saksordførar viser seg å vere både spennande og utfordrande, men også til tider krevjande. På den positive sida trekker politikarane fram det nære forholdet dei får til saka og måten den vert førebudd på, medan det på den andre sida vert vist til at oppgåva kan vere tidkrevjande. Det sentrale i denne samanhengen er likevel at den jobben som saksordføraren gjer er avgjerande for heile sakshandsaminga. Ein dyktig saksordførar som evner å drive fram ei sak og som er engasjert i saka, kan vere avgjerande for å få til eit godt komitéarbeid med aktive politikarar i førarsetet. Motsatsen er når saksordføraren ikkje er særleg interessert i saka og lar administrasjonen meir eller mindre gjere jobben.

På dette feltet praktiserer kommunane ulike modellar. På den eine sida har vi der det er meir eller mindre frivillig kven som vert saksordførar og der saksordførar kan vere den som er spesielt oppteken av saka. På den andre sida har vi der oppgåva går på rundgang og der alle "må" vere saksordførar for ei sak.

"Det som er bra er ordningen med saksordførere, så blir det mye opplæring av alle politikerne. Det kan nok oppleves skremmende for noen. Men det er viktig å få alle med, og alle må vere med. Du slipper ikke unna altså. Vi kan ikke tvinge de, men ett viss press kan vi legge."

Mange viser til personar som har vegra seg for å gå på talarstolen eller å bli saksordførar. Desse har gjerne blitt utsett for eit press for å aktivsera seg, delvis pålagt av seg sjølv gjennom dei omorganiseringane som har blitt gjennomførte. Reaksjonane på dette er ulike. Ein fordel er at personane utviklar seg. Når det fyrste hinderet, å ta ordet for første gong eller vere saksordførar første gong, er passert, erfarer mange at det ikkje var så ille. I staden rapporterer dei om at det var spennande og kjekt. Dette gjeld likevel ikkje alle, og ein del er ukomfortable med dei forventningane som er til politikarane.

Ei anna side ved dette er politikarane sine arbeidsvilkår. Eit auka engasjement og det å gå djupt inn i saker krev tid og ressursar. Her er det stor skilnad mellom Oppland, der fylkespolitikarane er frikjøpt ein dag i veka, til dei andre kommunane der det berre er nokre få heilstidspolitikarar. I Oppland vert det understreka at ordninga er innført nettopp for å legge til rette for at politikarane kan vere meir aktive og bruk meir tid på politikk. Vidare er det lagt opp til møter på dagtid som også vert kompensert for.

I dei andre kommunane er ordningane mindre formaliserte og det er heller ikkje alltid full semje om møter skal skje på dag- eller kveldstid eller kor mykje tid politikarane skal bruke på dei enkelte sakene. Noko av det som ligg i botn er at det kan bli dyrt for kommunen dersom politikarane er for aktive. Det kan tyde på at kommunane på førehand ikkje hadde vurdert kostnadane ved den nye modellen. Likevel vert det understreka at dette er heilt opp til politikarane, men dersom kommunen er i ein pressa økonomisk situasjon opplever ein det uheldig om utgiftene til politiske møte aukar.

Sakene

I kva grad ein oppnår aktivitet er også styrt av sakstype. Ikkje alle saker egner seg like godt for prosessorientering. Dette har sjølvstakt samanheng med at ein har gått frå del til heilskap:

"På den måten har ein endra fokus, frå typiske saker med lokal forankring, til saker av overordna karakter. Det politikarane har fått i staden er større innverknad på dei større og overordna sakene enn kva som var tilfelle tidlegare."

Men, det er likevel ikkje slik at politikarane treng å involvere seg i alle overordna saker. Frå Songdalen kommune hadde dei til dømes ein eigen sakskomite som skulle sjå nærare på spørsmålet om sjølvkostprinsippet i samband med veg, vatn og avløp. Dette er eit sær teknisk felt, der ein kan kome med nokre overordna politiske vurderingar, men då innan eit regelverk som ikkje gjev lokalpolitikarane eit særleg stort handlingsrom. Det som vert

trekt fram er at sakene må innehalde eit rom for politikk. Når det gjeld sjølvkost, konkluderte ein administrativ tilsett på denne måten:

”Eit problem er type saker, og ikkje alle saker egner seg for denne typen arbeidsform.”

I Sogndal kommune trekte fleire av lokalpolitikarane fram sakskomiteen som hadde jobba med kommunen som skuleeigar. Her vart det sagt at

”Involvering er avhengig av saktype og vi bør vere med på det overordna”.

I denne saka vart det gjennomført heile 16 møte der ein gjekk frå den tradisjonelle skuledebatten om struktur til ein skuledebat om kva slags opplæring elevane skulle få. I saka var det ei rekke overordna politiske spørsmål som måtte diskuteras i komiteen. Vidare var det spørsmål som var viktige for komiteane, politikarane generelt og ikkje minst for innbyggjarane. Og nettopp det gjorde at politikarane involverte seg og aktiviserte seg i stor grad. Ei anna sak av same type har vi frå Arendal. Der har dei gjennomført eit samfunnsbyggingsprosjekt som inneheld ei rekke mindre delprosjekt for korleis Arendal kan utviklast. I starten var administrasjonen særskilt aktive i dette prosjektet, men etter kvart som politikarane har aktivisert seg har det utvikla seg til eit godt døme på prosessorientering i praksis. Her har det til dømes vore mogleg for politikarane å aktivisere seg der dei sjølve fann det interessant. Nedanfor har vi lista opp ulike saker, store og små, som fekk politikarane aktive og som også aktiviserte utover det politiske miljøet:

- ✓ Sogndal som skuleeigar
- ✓ Samfunnsbyggingsprosjektet i Arendal
- ✓ Film i Oppland
- ✓ Byutvikling i Mandal
- ✓ Hallkomiteen i Songdalen
- ✓ Fritidsklubbar i Sola
- ✓ Snøscooterkøyring i utmark, Øvre Eiker

Det som også viser seg er at jamvel om komiteane skal jobbe med større og overordna saker, aukar engasjementet så snart sakene vert konkrete. I dei tilfella sakene har direkte konsekvensar for innbyggjarane blir sakene enklare, interessentane er lettare å definere og ulike syn kjem fram. Det verkar å vere ei sentral utfordring å finne fram og få på dagsorden saker som er av overordna og prinsipiell karakter på same tid som det er mange særinteresser.

Tid

Til slutt i spørsmålet om aktivisering må tidsfaktoren nemnast. Det er tydeleg frå intervjuet at aktiviteten og engasjementet har vore høgast like etter omleggingane til nye

sakshandsamingsmåtar. Dette kjem klart til uttrykk gjennom at talet på saker var høgast i starten, medan det har gått ned dei siste åra. Dette er vist i tabell 4.1:

Tabell 5.1: Utviklinga i talet på komitesaker

Årstal	Sogndal	Øvre Eiker	Mandal	Sola
2003	12	48	41	
2004	6	47	29	17
2005	4		33	17
2006	2	30	28	63

Kjelde: kommunane sine nettsider.

Tabellen viser at det har vore ein nedgang i talet på saker. Særleg kan vi sjå dette i Sogndal, men også Øvre Eiker og Mandal har same erfaring. I Sola er det motsett, men grunnen for oppsvinget i 2006 er at kommunen gjekk over til fagkomitear etter to år med komitear utan ansvarsområde. Det er også store skilnader mellom kommunane: Sogndal har få medan Mandal og Øvre Eiker har langt fleire saker. Det som er viktig i Sogndal er at sakene har vore større saker på eit overordna nivå som har tatt lang tid å handsame. På den andre sida av skalaen finn vi Øvre Eiker der alle saker som impliserer politiske vurderingar vert sendt til politisk handsaming i ein komité.

Det generelle er uansett ein tendens i retning av færre saker. Det er fleire grunnar til ei slik utvikling, men ein hovudgrunn er at når politikarane grundig har handsama ei sak innan eit saksfelt vil denne saka ikkje kome opp att på ei stund. Når eksempelvis ei sak om reglar for ferdsel i utmark er avslutta, ligg premissane fast gjerne i fleire år eller til neste valperiode. Det vil seie at ved å handsame større prinsipielle saker på eit vis gjer seg ferdig med politikkområdet for ein periode. På same tid er det avgrensa kor mange overordna saker politikarane kan ta opp, særleg når kommuneplanane etter kvart inneheld mange sider av lokalpolitikken. Politikarane kan gå tom for saker: *"Vi hadde ikkje saker, og det vart avlysing av møte etter møte"*. Utviklinga skuldast også at politikarane i liten grad ser kva saker som er mogleg å ta opp på same tid som mykje av den daglege drifta er delegert til administrasjonen.

Mot ei klarare ombodsrolle?

Ut frå at noko av ideen med prosessorientert sakshandsaming var at politikarane vart tettare kopla på sakene frå start til slutt, hadde vi i utgangpunktet venta at dette ville sikre politikarane tett kontakt mot tenesteproduksjonen og brukarane. Som konsekvens ville politikarane på denne måten kunne bli ombod for ulike brukargrupper i kommunane. Gjennom direkte kontakt ville kommunale prioriteringar kome klarar fram for politikarane, og dei kunne gjere seg til talsmenn for grupper dei oppfatta ville vere rett å representere.

Problemet er at den tette kontakten ut mot tenestene ofte har vore fråverande. Det har ikkje blitt ein auka kontakt med brukarane og heller ikkje med tenesteleverandørane. Det har dermed ikkje blitt etablert ein ny kommunikasjonskanal der politikarane kunne utvikla seg til ein ny form for ombod for brukarane eller der politikarane i større grad fekk auga opp for prioriteringsrolla. Politikarane har rett og slett ikkje vore i tilstrekkeleg kontakt med tenestesida i kommuneorganisasjonen til å kunne bli ombod eller bli utfordra i prioriteringsrolla. Men ikkje nok med det, den tradisjonelle ombodsrolla der innbyggjarane tek kontakt med lokalpolitikarane har i tillegg blitt svekka. Kort fortalt handlar det om at innbyggjarane ikkje lenger veit kven dei skal ta kontakt med. Problemet er at når politikarane hoppar frå ei sak til ei anna. Dette er ei utfordring både for politikarane sjølve og for innbyggjarane. For politikarane vert det uttrykt ein frustrasjon over at ein ikkje vert dyktig innan for eit felt og at ein ofte må jobbe med saker ein eigentleg ikkje er spesielt oppteken av. Det er gjerne andre som er det, men dei må då ta til takke med saker dei helst ikkje vil ha.

Det politikarane likevel klagar mest over er at å ikkje ha sine ”fagfelt” gjer at dei ikkje kan vere ombod for innbyggjarane. Grunnen er at innbyggjarane ikkje veit kven dei skal ta kontakt med. Før hadde partia sine folk i skule, teknisk, helse og kultur, men no varierer dette frå sak til sak. For innbyggjarane blir det vanskelegare å vite kven dei skal kontakte når saker dei interesserer seg for kjem opp. I utgangspunktet var ideen at alle politikarane skulle vere ombod for alt, men i praksis ønskjer både politikarane og innbyggjarane seg ombod som er kopla opp til eit fagfelt eller ein sektor. Utfordringane i ombodsrolla kjem fram på denne måten:

”Det blir vanskeleg for innbyggjarane å ta kontakt med politikarane fordi dei veit ikkje kva du er ombod for.”

”Ombodsrolla går tapt? Det kan nok vere tilfelle. Vi prøver å opne for innspel i gruppa, men det er jo ganske stilt då.”

”Før når vi hadde helse og sosial visste vi kva som skjedde på sjukeheimen, kva vedtak som var fatta når folk spurte, men no ha vi ikkje peiling. Det gjorde det også til ei utfordring å vere ombod. Ein visste ikkje kven som hadde ansvar for kva. I staden for at ein hadde ansvar for alt, blei det at ein ikkje hadde ansvar for noko.”

Den siste kommentaren er illustrerande for kva som kan skje dersom ein ikkje vert gjort ansvarleg for eit felt. Poenget er at forventningane på denne måten ikkje er knytt til konkrete personar, men eksempelvis til heile kommunestyret, ein heil komité eller til partia. Det gjer også at kvar enkelt lokalpolitikar vanskeleg kan haldast ansvarleg for det som er gjort eller eventuelt ikkje gjort på same tid som politikarane gjerne opplever det som feil å ta eit spesielt ansvar for visse saker dersom den rådande ideologien seier at heilskap er viktigast. Ei løysing som enkelte respondentar lanserte er at dei politiske partia gjev enkeltpolitikarar eit spesielt ansvar for visse saker eller saksfelt og slik blir talsperson og ombod for eitt område.

Partipolitikaren

Den siste politikarrolla som vi skal sjå spesielt på er partipolitikaren og kva kår han har etter overgangen til komitear og politiske verkstader. Ei mogleg utvikling ved prosessorientert sakshandsaming vil kunne vere at partipolitikarane i mindre grad vert synlege, fordi politikarane i arbeidet med sakene kom fram til ei felles forståing og vart samstemte om løysingane. Det vil i så fall seie at partipolitikarane forsvinn. Motsett kan vektlegging av heilskapen gjere at dei ulike partia sin politikk kjem klarare fram. Vidare er det lagt opp til ei vitalisering av kommunestyret som skulle bli ein arena for politisk debatt. Det gjer også at kommunestyret i større grad kan bli ein arena for partipolitisk konflikt og partipolitiske markeringar. Det er i dette organet politikken vert vedtatt, noko som opnar for at partia kan bli meir synlege og vise kva dei står for.

Det generelle bilete er at arbeidet i komiteane gjer debattane i kommunestyret unødige. I mange saker jobbar komiteane seg i lag og legg fram felles innstilling til kommunestyret. Følgjande uttale illustrerer dette:

”Eg vil nesten sei at for vår del har han dødd lite granne i løpet av den siste tida vi har hatt adhocmodellen.”

”Det blir vel litt mindre parti. Når dei innstiller, har dei kanskje kome fram til eit fellesframlegg. Det vert semje. Men, det er jo til det beste for innbyggjarane og om dei kan forsvare det ut frå partiprogramma er det bra.”

Men sjølv om det i større grad er slik at komiteane samlar seg om ei felles innstilling, er det ikkje alltid slik. Det hender også at det vert lagt fram to eller fleire innstillingar frå ein komité, og då blir det debatt i kommunestyret. Det same kan faktisk skje i dei tilfella der komiteane har jobba seg fram til eit samla standpunkt og som ein seier:

”Det som ofte skjer er at komiteane jobber seg saman, og så kan gjerne diskusjonane kome i kommunestyret og så blir det endra på der”.

Eit viktig moment er også at i dei aller fleste tilfella handlar ikkje lokalpolitikk om partipolitikk slik vi kjenner den frå riksplanet. Lokalt er det heller slik at dei politiske konfliktane like gjerne går på tvers av som langs skiljelinene mellom partia (Skare 1998, Ringkjøb 2002, Saglie 2002). Her er det sjølv sagt lokale skilnader, der særleg kommunar med mange innbyggjarar i større grad er prega av partipolitikk enn dei mindre kommunane. Det viktigaste ser ut til å vere at partia får høve til å markere seg i saker som vedkjem partiet sin ideologi når det kjem opp på lokalplanet.

Vurdering av dei nye rollene

Kva synest så lokalpolitikarane om dei endringane som er gjennomførte i kommunane sett i forhold til rolla som lokalpolitikar? I utgangspunktet vil vi vente at ein er tilfreds, både fordi det er uttrykt at ein har nådd måla med endringane, men også fordi det er politikarane sjølve som har vedteke dei endringane som er gjennomførte. Trass i dette

veit vi frå gjennomgangen av utviklinga i Norden (kap 3) at politikarane på den eine sida opplevde endringar for politikarrolla, men like fullt var dei ikkje nøgde med resultatane av sine egne organisasjonsmodellar.

Inntrykket frå intervjuet er at politikarane både har gode og dårlege erfaringar med endringane som er gjennomførte. Dei positive erfaringane er at dei nye organisasjonsmodellane og sakshandsamingsprosedyrane gjer at politikarane spelar ei heilt anna rolle og blir viktigare aktørar i den lokalpolitiske sakshandsaminga. Det har noko å seie om politikarane engasjerer seg eller ikkje. Det fører til at når saker vert lagt fram og handsama i kommunestyret, viser det tydeleg att at politikarane har hatt ei hand på rattet.

Den andre generelle positive erfaringa er den innsikt prosessorientert sakshandsaming gjev politikarane. I staden for å stole blindt på det administrasjonen har gjort, er politikarane meir trygge på at viktige sider i ei sak er diskutert. Vidare fører dette til at eit eigedomsforhold til sakene som dei ikkje erfarte tidlegare. Kunnskapen dei opparbeider seg er også med på å utjamne skilnader i kunnskapsnivå mellom politikarane. Slik sett vert ikkje kunnskap om eit felt ein like viktig ressurs. Resultatet er komitear der politikarane i større grad stiller likt.

I praksis erfarer politikarane gjerne at dei får svært god kjennskap til enkelttema. I sakshandsaminga blir det gått grundig til verks. Det fører til at politikarane dermed ikkje berre tek i vare heilskapen ved at dei no rettar meir merksemd mot større og overordna saker, men dei får også tak i heilskapen i dei sakene dei jobbar med. I prinsippet skulle dette føre til at ein fekk det store overordna bilete på same tid som ein kjenner godt til det som rører seg i kommuneorganisasjonen. Men, i alle kommunar dukkar det opp eit problem, nemleg at ein mister kontakten med det kommunale tenesteproduksjonen. Når fokus vert endra til å handsame saker på eit overordna nivå og der alle politikarane skal handsame alle typar av saker, vert ein ikkje spesialisert i det heile.

Det gir i følgje ein del av politikarane administrasjonen eit for lett jobb forstått på den måten at administrasjonen har stor fridom til å drive kommunen. For i det heile at politikarane skal kunne konsentrere seg om dei overordna spørsmåla, vert mykje av den daglege drifta opp til administrasjonen å syte for. Når ein då ikkje kan spesialisere seg og bli god på eit felt, men skiftar mellom ulike saksområde, får administrasjonen ei lett oppgåve når politikarane skal overtalast. Og dette er særleg aktuelt i dei kommunar der politikarane i tillegg er lite aktive. Det som i praksis har skjedd er at politikarane står tilbake med nokre overordna oppgåver som dei i liten grad involverer seg i, medan resten av den kommunale aktiviteten er utanfor deira ansvarsområde. Administrasjonen kjem styrka ut.

Vurderingane av om det nye er godt eller gale varierer også alt etter kven som svarer. Her er våre svar i tråd med tidlegare undersøkingar som har vist at det er administrasjonen og toppolitikarane som er mest nøgd med endringane (Berg 2000). Grunnen til dette kan for administrasjonen vere at dei no har fått politikarar som fattar vedtak på eit overordna nivå og det vert opp til administrasjonen å setje dette ut i livet. Arbeidsdelinga vert klar på same tid som mange oppgåver vert utført eine og åleine av administrasjonen. Vidare blir det meir effektivt, fordi ein går bort frå politisk handsaming

i ei rekke saker (sjå td Hagen og Sørensen 2001). Ein kritikk av dette er knytt til at iverksettingsfasen er sentral når innhaldet i den vedtekne politikken. Det er ein tru på at det som vert vedteke er det som vert gjennomført (Offerdal 2000). Det er ikkje overraskande at resultatata ikkje alltid er som forventa når politikken vert sett ut i livet. Offerdal (ibid:265) slår fast at sjølve iverksettingsfasen er viktig, det er i denne fasen politikken får eit faktisk innhald. Det vil seie at kommunane og nivå innan kommunane set sitt preg på politikken. Hovudpoenget er at ulike nivå same kva vil gje sitt sjølvstendige bidrag når oppgåver vert gjennomført i praksis. I lys av dette kan omfattande delegering bli ei utfordring for politikarane.

Går vi over til toppolitikarane, vil vi kunne forstå at dei er nøgd ut frå det faktum at ordførarar og varaordførar er dei som i rolla si har fått eit heilskapleg ansvar. Ordføraren er ordførar for heile kommunen og for alle tenesteområde, og det vil vere meir krevjande å samordne politikkarar som står på for sektorinteresser enn politikkarar som jobbar med dei overordna sakene.

Det klaraste uttrykket for at ein ikkje er nøgd med dei endringane som gjort er at det i kommunane er eit klart ønske om nye endringar. Det er i så måte viktig å ta med seg at nye endringar ikkje treng å vere uttrykk for at kommunane har mislukkast med endringane sine, det kan like gjerne vere eit uttrykk for at vi her har med å gjere kommunar som er i endringsmodus. Når det er sagt, er det grunn til å bite seg merke i at kommunane ser ut til å flytta seg i same retning og til ein viss grad kan vi tale om ein runddans eller vidareutvikling:

I starten blir problemet for politikarane og kommunane definert å vere sektoriseringa. Dette gjer kommunane noko med ved å gå bort frå hovudutval til komitéorganisering. Ofte er komiteane organiserte utan ansvar for eit fagområde, men skal kunne ta på seg alle oppgåver. Komiteane har heller ikkje vedtaksmynde. Problemet er at det kan bli få saker og ein opparbeider seg ikkje kompetanse innan eit felt, slik at neste trekk vert å gå frå komitear utan ansvarsområde til komitear med. Det er ein uro for at dette medfører sektorisering, men sidan komiteane ikkje kan fatte vedtak må sakene opp i kommunestyret som evner å sjå heilskapen. Men heller ikkje dette er alltid nok, slik at det må til endå ei endring. For det er jo eit problem at mange politikkarar er medlem av komitear som ikkje kan fatte vedtak, medan andre få delta i td formannskapet som har vedtakskompetanse. Det vert eliten og resten. Det blir eit a- og b- lag, der a-laget har fått tildelt meir myndigheit enn b-laget. Løysinga på dette er å gje komiteane attende vedtaksretten. Dermed har ein tilbake til start, eller som røvarane i Kardemomme By: ”I natt – når frøken Sofie er sovnet, da røver vi henne tilbake til der vi røvet henne fra!” (Egner 1980).

Konsekvensen av dette er at ingen kjem utanom sektorpolitikaren. Kommunane i undersøkinga representerer ulike erfaringar med modellar som skulle aktivisere politikarane og gå frå detaljar til heilskap. Ei av løysingane på dette var å tone ned innslaget av sektor i politikken. Dette har ein oppnådd, men ikkje utan at det har kosta. Administrasjonen har fått mykje makt, ombodsrolla har blitt borte, politikarane vert aldri særleg gode innan enkelte fagfelt og ein får sjeldan høve til å jobbe med dei sakene ein er mest interessert i. Dermed er det slik at blant politikarane er det mange som ”angrar” på

at dei ikkje allereie frå oppstarten valte å gå inn for ei ordning med fagkomitear. Dette skulle då vere komitear utan vedtaksmynde, men som kunne jobbe med eit fag eller eit område.

Sektorpolitikaren er død, leve sektorpolitikaren

Endringane i politikarrolla kan på eit vis oppsummerast gjennom ei motseiing: Sektorpolitikaren er død, leve sektorpolitikaren. For denne undersøking, til liks med andre tilsvarande undersøkingar, viser at det er mogleg gjennom organisatoriske grep å redusere sektoriseringa i kommunane. Der det vert lagt vekt på heilskap framfor sektor, syner det seg at politikarane endrar ser og tilpassar seg ei ny rolle som er frå sektorpolitikar til den politiske strategen. Men trass i dette finn ikkje alle politikarane seg til rette i den nye rolla. I våre naboland er det vist at mange politikarar fann seg andre arenaer der dei kunne spele den rolla dei meinte passa dei best, eller at dei innan dei ekstistrande modellane også kunne ta på seg rolla som partipolitikar eller saksforkjempar sjølv om dette var i strid med dei valte organisasjonsløyningane.

Det som kan gje grunn til uro i ein norsk samanheng, er ein tendens i retning av passivisering av lokalpolitikarane. Dei som ikkje fann seg til rette i den nye rolla har, ikkje blitt engasjerte. Det kan tyde på at utvalet i roller vert sterkt avgrensa ved visse organisasjonsmodellar. Ein av dei sentrale lærdomane når det gjeld politikarroller er at politikarane går ut og inn av mange roller utan at det vert opplevd som problematisk. Verre blir det om dei må halde seg til ei eller nokre få roller dei ikkje føler å kunne spele. I takt med at saker og situasjonane endrar seg er politikarane vane med å ha ei rekke roller å kunne gå inn i, medan no er det slik at situasjonane endrar seg utan at ein kan spele noko anna rolle enn rolla som heilskapspolitikar og politisk strateg.

Løysinga på dette er å gje rom for at politikarane kan tilpasse seg den situasjonen dei står ovanfor. Det handlar om å opne for ulike politikarroller, men ikkje nødvendigvis på ein slik måte at heilskapen forsvinn. Det er til dømes mogleg å lage sakskomitear som er samansett av politikar som går til verket med heilt ulike utgangpunkt. Ein kan kjempe for saka, ein annan for partiet, ein tredje for ein viss gruppe osv, medan resultatet skal vere noko som er akseptabelt for alle. På den måten kan ein gjennom komitéarbeid gje rom for ulike interesser og ulike roller på same tid som sjølve saka tar opp i seg ulike interessene og lar dei bli representerte.

6. Farvel til timeglasmodellen? Om forholdet politikk – administrasjon

Innleiing

Forholdet mellom politikk og administrasjon er ei viktig og klassisk problemstilling i faglitteraturen (sjå td Weber 1922, 1980, Jacobsen 1970, Bukve 1997, Svava 1998, 1999). Den idealtypiske modellen for ein kommuneorganisasjon er at politikarane "...Sit på toppen og styrer. Administrasjonen er ein nøytral iverksetjingsinstans som lojalt verkeleggjer dei måla politikarane har stilt opp" (Bukve 1997:147). Dette krev at måla er klare og at administrasjonen berre er utførande ledd, men verken politisk eller administrativt er det så enkelt. Politisk fordi politikarane er valt inn i kommunestyret på ulikt grunnlag, og vektlegg ulike interesser. Dermed vert det kamp om kva signal ein skal sende, noko som *kan* resultere i uklare signal og styringsvedtak. Administrativt fordi ein ofte må nytte skjønn både i forhold til politiske vedtak, men og i forhold til tidlegare praksis. Administrasjonen vert ikkje berre påverka av politikarar, men også av andre deler av kommunen som interesseorganisasjonar, media osv. Dette fører til at omsetjing av politiske vedtak til praksis ikkje alltid vert slik politikarane, og for den del administrasjonen, har tenkt (Offerdal 2000).

Når kommunane legg opp til inkluderande sakshandsaming, utfordrast det etablerte skiljet mellom politikk på den eine sida og administrasjon på den andre. I kommune-Noreg har "timeglasmodellen" vore den rådande dei siste tiåra. Timeglasmodellen etablerer eit skarpt skilje mellom politikk og administrasjon, der politikarane vedtek politikken medan administrasjonen lagar saksutgreiingar og realisere vedteken politikk. Og jamvel er det presisert at all kontakt mellom administrasjonen og politikarane skal skje i møtet mellom ordførar og rådmann. Slik skal ein unngå at administrasjonen driv politikk og politikarane driv administrasjon.

Å involvere politikarane i sakshandsaminga vil dermed vere uhøyrte om ein legg til grunn timeglasmodellen. Då vert politikarane sakshandsamarar. Likevel er det nettopp det som er gjort i kommunane som er med i denne undersøkinga og dermed vert forholdet mellom politikk og administrasjon viktig. For "demokrati heile vegen" vil seie at politikarane er med i ulike fasar av saksgangen i motsetning til ein situasjon der ei sak vert etterspurt av politikarane og fyrst kjem på agendaen når den er ferdig utgreidd frå administrasjonen. Ein konsekvens av involverande sakshandsaming vil vere at skiljet mellom politikk og administrasjon vert tona ned. I staden må ein forvente at det vert tett kontakt og open dialog gjennom heile sakshandsaminga. Utgangspunktet for tanken bak demokrati heile vegen, er at i visse typar saker skal skiljet mellom politikk og

administrasjon opphevast. Dersom det ikkje skjer, korleis kan det då bli demokrati heile vegen? Ein slik tankegang utfordrar kommunane som er vane med å ha eit slikt skarpt skilje mellom politikk og administrasjon. Som vist i kapittel 1 handlar det om å gå frå ekskludering til involvering.

Undersøkinga har vist ein av hovudmålsettingane for endringane i kommunane har vore at politikarane skal verte heilskaplege og strategiske. Det er i dei overordna og prinsipielt viktige sakene at politikarane skal involvere seg. Det er denne type saker politikarane skal aktivisere seg i og bruke tida si på. I tett samarbeid med administrasjonen skal politikarane utforme måla og visjonane for kommunane. For å få dette til må oppgåvefordeling mellom politikarane og administrasjonen endrast, der administrasjonen får delegert fleire saker. Det gjer av vi kan få eit nytt skilje mellom politikk og administrasjon. Skiljet mellom politikk og administrasjon vert framleis skarpt, i og med at det er klart definert kva saker som høyrer til administrasjonen og kva som må til politisk handsaming. I sjølve delegeringa vert ein meir medviten på kva som er politikk og kva som er administrasjon. Men, på den andre sida vert skiljet nærast oppheva i dei saker der politikarane skal vere aktive. Men, det vil neppe vere slik at sjølv om fordelinga av oppgåver endrar seg, så vert politikarane ekskluderte frå alle saker som er delegerte. I ein organisasjon der mykje er delegert nedover i organisasjonen, vil dei leiande organa ha trong for tilbakemeldingar. Politikarane må ha eit breitt innsyn som gjer at dei kan følgje med på og kontrollere det som faktisk vert levert av kommunen.

Endringane i forholdet mellom politikk og administrasjon vil kunne påverke kva politikarane får innsikt i. Nye sakshandsamingsmåtar, der ein går særst grundig inn i eit saksfelt, kan gje politikarane ein djupare innsikt i kva som rører seg i kommuneorganisasjonen. Vidare kan ein setje ned komitear som skal sjå på nett tenesteproduksjonen. Gjennom ei prosessorientert sakshandsaming, der politikaren er med frå byrjing til slutt, kan han eller ho få djupare og breiare innsikt i korleis den daglege drifta fungerer. Politikarane vil på denne måten få eit anna vedtaksgrunnlag enn om ein berre hadde basert seg på ei utgreiing frå administrasjonen. Likevel er det slik at ein sentral føresetnad for overgangen til komitémodellen er at det vert delegert "maksimalt" til administrasjonen. Dette vert gjort for å få frigjort tid til overordna debattar. Problemet som kan oppstå her er at saksfelt som er viktige for politikarane vert borte. Grunnen til det kan vere at sakene er delegerte til administrasjonen eller at når eit saksfelt er handsama tek det lang tid før det kjem opp på nytt som ei større prinsipiell sak som politikarane må ta stilling til. Den jamne kontakten med eit saksfelt forsvinn. Dette er spesielt viktig sidan mange politikarar har stilt til val på grunn av engasjement knytt til enkeltsaker. I dette ligg det ei klar utfordring for administrasjonen med tanke på informasjonsflyten til politikarane.

Når kommunane vel å gå over til nye former for sakshandsaming, vert eit sentralt spørsmål kva som skjer med tilliten mellom politikarane og administrasjonen. I organisasjonsløysingane som er valt vil tillit i høve delegering og tillit i sjølve sakshandsaminga vere viktig. Politikarane må ha tillit til at administrasjonen tek i vare det ansvaret dei har fått gjennom delegering på ein god måte og det må vere ein gjensidig tillit mellom politikarane og administrasjonen når dei i saman utviklar saker. Her er det viktig å

sjå på samhandlinga i praksis. Tillit vert bygd, eventuelt nedbygd, på grunnlag av samhandling. Korleis opplever politikarane og administrativt tilsette møtet mellom kvarandre og det å drive sakshandsaming i komiteane? Komitémodellen opnar for veldig mange ulike former for sakshandsaming. Dette medfører ei rekke utfordringar for både administrativt tilsette og politikarane. Kan ein i det praktiske arbeidet i komiteane meir eller mindre oppheve skiljet mellom politikk og administrasjon for å få til gode og kreative prosessar eller er det klare køyrereglar for kven som kan gjere kva?

Dette kapitelet tek føre seg forholdet mellom politikk og administrasjon. Det overordna spørsmålet i kapitlet handlar om kva som skjer med det skarpe skiljet som har dominert i kommunane når dei går over til nye former for sakshandsaming. Dette skal vi undersøke ved å sjå på korleis kommunane har løyst det praktiske ved å jobbe i komiteane. Det vil vise korleis samspelet reint faktisk er. Vidare skal vi sjå nærare på konsekvensane av at politikarane skal drive med overordna saker og at administrasjonen har fått deleger fleire oppgåver. Dette handlar om kontakten med tenesteproduksjonen. Vi avsluttar med spørsmålet om tillit mellom dei to nivåa. Har tilliten auka eller minka etter at nye organisasjonsløysingar er tatt i bruk? Eller er det, som gjennomgangen av Oppland synte, slik at motsetninga mellom politikk og administrasjon er ei forelda problemstilling? Kanskje det i dag handlar om å køyre i tospann til det beste for kommunen?

Om det praktiske i komiteane

Politikarane og administrasjonen møter kvarandre og samarbeider i komiteane. I regelen er administrasjonen representert gjennom den oppnemnte sekretæren for komiteen. Rådmannen har i alle kommunane møte- og talerett. I all hovudsak har sekretæren oppgåver av praktisk karakter, som referatskriving, tilrettelegging av møtelokale og liknande. Det viktigaste er likevel sekretæren sitt faglege ansvar. Sekretæren skal syte for det nødvendige faktagrunnlaget som sakene må bygge på. Av den grunn er det i dei fleste kommunane grunna fagleg kven som vert sekretær.

To sider ved det å vere sekretær ser ut til å vere viktig alt etter kven vi snakkar med: Sekretæranne sjølve og administrasjonen er mest opptekne av korleis rolla som sekretær vert forstått, medan politikarane i større grad legg vekt på praktiske erfaringar. Sekretæranne og administrasjonen si rolledefinisjon blir dekkja av følgjande utsegn:

”... eit fagleg ansvar for komiteen”

Og at:

”Mi rolle er sekretærrolle og lage ei drøfting i komiteen.”

Forutan eit fagleg og praktisk ansvar, peikte ein del sekretærar på at dei såg på seg sjølve som rådmannen sin representant i komiteane:

”Mi oppgåve er ofte å syne kva konsekvensar ulike innstillingar vil få både administrativt og politisk.”

”...jeg er rådmannens forlengede arm inn i komiteen.”

Det kjem tydeleg fram at det frå administrasjonen si side er snakk om klart definerte oppgåver der dei tilsette i kommunen skal halde seg unna politikken. I komiteane får administrasjonen den tradisjonelle byråkratrolla. Fakta skal leggast fram etter beste evne og på ein så objektiv måte som mogleg. Dette kan oppsummerast slik ein komitésekretær sa det:

”Det er mykje den same måten å tenke på: Tilrettelegge, fagleg kompetanse og respekt for det politiske miljøet.”

Det skarpe skiljet og den klare oppgåvefordelinga er i stor grad politikarane samde i, og dei er i alle hovudsak nøgd med jobben som er blitt gjort.

”Tilbakemeldingane frå politikarane var at sekretæren gjorde eit godt arbeid, og gav god og fylldig saksinformasjon, men samstundes som han/ ho ikkje var med på debatten.”

Dette biletet kan likevel nyanserast. Først og fremst gjeld det for Oppland sin del. Også her er det klare roller i sakshandsaminga, men særleg i oppstartsfasen vert skiljet mellom politikk og administrasjon viska ut.

”I komitéarbeidet bryt vi ned skiljet. Vi gløymer litt kven som er fagperson og kven som er politikar. På det beste får vi dette til, og då er det ikkje lett å seie kven som dominerer prosessen.”

I Oppland oppnår dei noko av det dei ville, nemleg et fellesskap i Oppland fylkeskommune som dreg i same retning utan å tenke særleg mykje på kven som har ansvar for kva. På denne måten får både politikarane og administrasjonen eit eigedomsforhold til sakene og eit langt større engasjement.

Den andre nyanseringa er knytt til om politikarane er nøgd med administrasjonen eller ikkje. I all hovudsak er dei det, men det kan til tider skorte på administrativt engasjement i sakene og det kan skorte på administrativ kapasitet. Eksempelvis vart det frå Songdalen kommune rapportert om at:

”Det viste seg ein propp i forhold til kommunal sakshandsaming, fordi metoden kravde mykje av den kommunal sakshandsaminga. Administrasjonen måtte vere tilgjengeleg og utgreie det me hadde trong for, men det hadde lett for å stoppe opp. Det var ikkje bygd nok ut.”

Konsekvensen av dette, og at sakene er omfattande, er at mange saker tek lang tid:

”Mange politikere føler at saken tar for lang tid. Politikerne har hele tiden bedt administrasjonen om å utrede utredningssaker, og til slutt så er det kanskje administrasjonen som har laget saken. Men det er veldig personavhengig og saksavhengig. Først så har jo komiteen ett møte og så ber om en bestilling hos rådmannen, og da er det klart at det går veldig lang tid. Det kan hende at administrasjonen har for mange bestillinger.”

Sampel ikkje samrøre

Det er mange vegar fram til ei ferdig utgreidd sak, men når det gjeld forholdet mellom politikk og administrasjon er det visse element som vert trekte fram som viktige. For det fyrste at det i sakshandsaminga skulle vere klare og ryddige forhold. Rollene skulle vere fordelte og det skal ikkje vere nokon form for handsaming som gjer at politikarane og administrasjonen kan trekkast i tvil. Det sentrale er at komiteane er kollegiale organ som i fellesskap står for den gjennomførte prosessen. Alle skal vere med og alle skal vite kva som har skjedd. Av den grunn er det viktig med ryddige forhold:

”Vi er veldig obs på at du skal ikkje ha ulike kanalar inn til administrasjonen.

”Vi er veldig bevisste på fordelingen mellom politikk og administrasjon, vi skal ikke ha noen sånne snarveier der.”

Det er ikkje dermed sagt at det er tette skott mellom politikk og administrasjon, snarare tvert imot. Det er opna for ein viss fleksibilitet, til dømes gjennom at saksordførarar og leiarar for komitear kan gå direkte til sakshandsamar. Dette er ein føresetnad for samarbeidet mellom politikarane og administrasjonen. Alt kan ikkje skje i møta, men det er svært viktig at det vert meldt tilbake til komiteen om forhold som er interessante for dei.

Ei anna side ved sakshandsaminga og forholdet mellom politikk og administrasjon er ønsket om ein uformell tone og møteform. Formelle politiske møte med stiv etikette er ikkje det beste utgangspunktet for å få til kreative prosessar. Slike prosessar vil vere prega av at deltakarane kastar seg uti diskusjonen, slenger ut idear og legg bort politiske strategiar og at alt må vere vel gjennomtenkt. Slike øvingar kan gjennomførast i ulike fasar av ei sak. Det kan til dømes gjelde prosess, innhald, interessentar og konklusjonar.

Kva er inkluderande sakshandsaming?

Eit sentralt poeng i undersøkinga er at det er til dels ulike oppfatningar både blant politikarar, administrasjonen og i dei ulike kommunane om kva sakshandsaming faktisk er. Dette har nok samanheng med omgrepet sakshandsaming, der ei oppfatning kan vere at politikarane faktisk skal drive den sakshandsaminga som administrasjonen til vanleg gjer. Dette gjeld å samle inn informasjon, skrive saksframlegg osv. Ei anna oppfatning er at politikarane kan delta i ulike fasar eller i samband med viktige milepeler i ei sak. I det førstnemnde tilfelle går politikarane heilt klart inn på administrasjonen sitt område, medan i det andre tilfelle vil vi få ei prosessorientering der politikarane er involverte utan å bli sakshandsamarar.

Desse to formene kjem også til uttrykk ved at begge inntrykka gjer seg gjeldande. Først har vi dei med positive erfaringar frå inkluderande sakshandsaming ved at dei kjem tidlegare inn i prosessane:

”Jeg synst det er spennende at vi er der helt i grenseland.”

”Det er spennende, og det har gjort politikk mer interessant.”

Dette er politikarar som er nøgd med å kunne gje retning for korleis ei sak skal utvikle seg, noko som før i all hovudsak var opp til administrasjonen å avgjere.

På den negative sida har vi dei forventar at politikarane langt meir aktivt skal inn i sakshandsaminga. For desse er inkluderande sakshandsaming einstyddande med at politikarar skal inn på administrasjonen sine områder:

”Mitt inntrykk er at når politikarane ønsker å drive saksbehandlingen, så vet de selv sitt eget beste. Erfaringen min er at saksbehandlerne har mye større kunnskap og har en innfallsvinkel. Administrasjonen har mye større muligheter for å påvirke og prege de politiske vurderinger jo mer politikarane går inn i den rollen. Der politikarane selv tror de er med på å vedta styringen, så skjer det motsatte, veldig ofte.”

”Vi skal ikke blande oss i saksbehandlingen. Det skal administrasjonen gjøre, og går det bra så har vi det sånn. Hvis ikke det går bra, endrer vi det”.

Dette illustrerer ganske godt at det ikkje er sjølvstøtt kva som er meint med kommunal sakshandsaming og at det heller ikkje er opplagt kva som er politikarane og administrasjonen sine roller. Utsegna kan også vere uttrykk for haldningar, der vi på den eine sida ser positive utslag av prosessorientert sakshandsaming mot dei som vil ha eit skarp skilje der politikarane ikkje er for tett inn på sakshandsaminga.

Delegasjon – ein føresetnad for å lukkast?

I dei fleste kommunane vert det peikt på at ein sentral føresetnad for å kunne drive med heilskapspolitikk er omfattande delegasjon til administrasjonen. Dette er intuitivt sett logisk, ein kan ikkje sysle med detaljar når ein skal trekke dei store linene. For å kunne drive politikuttvikling og gje retninga for utviklinga av ein kommunen, må politikarane overlata ein større del av sakene til administrasjonen. Det er ingen tvil om at spørsmålet om delegasjon frå politikarane til administrasjonen har stått sentralt i alle kommunane. Alle kommunane har gjennomgått delegasjonsreglementet og dei har gjerne ende opp med det som vert omtalt som ”maksimal delegasjon” til administrasjonen.

Ordrett vil dette seie at politikarane har gjeve frå seg så mange oppgåver som mogleg for at dei sjølve i større grad skal styre kommunen på eit overordna nivå. Det gir grunn til å spørje om dette er nødvendig? Er det ein føresetnad for å få til involvering i større saker at delegasjonsretten vert brukt for alt den er verdt? Vidare gir det grunn til å spørje om politikarane meiner at administrasjonen får eit stort ansvar og sjølvstøtt om politikarane, trass delegasjon, opplever å kunne styre gjennom heilskapen og dei store sakene.

Omfattande delegering vert sett på som ein føresetnad blant dei administrativt tilsette, men at det ikkje var uproblematisk:

”Om du ikkje delegerer vil mykje henge att. For når du har komitear utan avgjerdsmynde og ikkje delegerer, vil formannskapet og kommunestyret sitte att med mykje.”

”Ja, det er klart, men mange politikarar vil jo ikkje det, dei vil vere litt i detaljane.”

”Det er vanskelig det der, hva som er politikk er det bystyret som bestemmer. Det var en som sa at politikk er det som politikerne til en hver tid interesserer seg for. Da kan selv små detaljer i det store bilde ha stor politisk interesse.”

Også politikarane er av den oppfatninga at det er viktig med omfattande delegering om politikarane skal ta på alvor oppgåva med å ta seg av heilskapen. På same måte som i spørsmåla om politikarroller får vi til svar at politikarane ikkje skal vere opptatt av enkeltsaker eller ein spesiell sektor.

I Arendal kommune har dei også delegert ei rekke saker til administrasjonen og i ettertid er delegasjonsreglementet blitt vudert. Bakgrunnen for gjennomgangen var kritikk i retning av at for mykje som var delegert, men gruppa konkluderte med at det vedteke delegasjonsreglementet var bra.

”Enkelte meiner vi har delegert for mykje, vi hadde eit utval i fjor som såg på dette og konkluderte med at det var ok.”

Situasjonen var like fullt den at enkelte ikkje var nøgd med graden av delegasjon til administrasjonen. Kritikken tok utgangspunkt i at mykje no er lagt i hendene på administrasjonen. Vidare blir det problematisk med omfattande delegasjon dersom politikarane heller ikkje vert aktiviserte og spelar si nye rolle som strategiske politikkkutformarar. Desse haldningane kom til uttrykk på følgjande måte:

”Det har vært alt for mye delegasjon av makt fra politikerne til administrasjonen, og dette må vi få tilbake i neste periode.”

”Vi har kommet i den situasjon at vi har delegert for mye slik at der er områder som vi burde ha drevet politikk på som vi ikke har anledning til å gjøre.”

Som det siste sitatet indikerer er problemet at politikarane har gått for langt i å overlate politiske område til administrasjonen. Det handlar om at det er politikarane som skal styre og ikkje administrasjonen. Andre peiker sjølv sagt på at omfattande delegering gjer at tenesteproduksjonen lever sitt eige liv, noko som fører til lite kontakt med innbyggjarane og at politikarane blir avhengige av informasjon frå administrasjonen som ikkje alltid er like god.

Kva sit politikarane att med?

Som sagt skulle delegeringa stå i forhold til at politikarane skulle endre fokus frå enkeltsaker til heilskap. Som allereie vist har dette skjedd i fleire av kommunane, og ei rekke viktige politiske saker har fått grundig handsaming gjennom involverande prosessar. Men det er ikkje alltid at det går som planlagt, noko Mandal er eit døme på: I Mandal bygde delegasjonen på ein føresetnad om at ansvarsområda til hovudutvala vart overført til rådmannen. Meininga var sjølv sagt å rette fokuset mot heilskapleg politikk.

”Hensikten som ligger bak delegasjoner er bl.a. behov for en oversiktlig struktur og hensiktsmessige behandlingsrutiner i forhold til publikum. Videre skal det klarlegge myndighets- og ansvarsforhold internt ved bl.a. skille mellom politikk og administrasjon, og lette sakshandsaminga mest mulig. Det er også lagt vekt på å frita bystyrets organer for småsaker og således gi muligheter til å fokusere mer på politiske saker.” (Vedtak Mandal bystyre 12.12.2002)

Det som politikarar sit igjen med etter delegasjonen er dermed lovpålagte saker som budsjett- og økonomiplan, andre overordna planer (til dømes større faglege og generelle planar som går utover vedtekne økonomiske planar), reguleringsplanar, kulturpris og ungdommens kulturpris. I tillegg kjem saker der vedtak eller praksis føreset slik handsaming. Som det står i notatet frå Rådmannen: ” Det er ikkje lett med en helt presis avgrensning her, det får gå seg til i praksis”(ibid.).

I utgangspunktet er dette greitt, men Mandal opplevde også at politikarane ikkje vart aktiviserte i komiteane, dei fekk ikkje saker på dagsorden og på eit vis kan vi seie at dei vart passiviserte. Rolla som var meint for politikarane vart det i staden administrasjonen som tok. Ei oppsummering av endringane i Mandal vil dermed vere at administrasjonen har fått betydeleg meir makt, ikkje fordi dei skulle få meir makt, men fordi politikarane gjennom å vere passive har overlete denne makta til administrasjonen.

No er Mandal ikkje representativt for dei kommunane vi har undersøkt. Eit meir korrekt bilete vil vere at politikarane opplever at dei gjennom å legge meir vekt på ei anna type saker har fått auka innverknad. Det avgjerande er kva politikk skal handle om. Dersom det er å seie ja eller nei til enkeltsaker, så har nok politikarane fått redusert makt, men dersom det gjeld å gje retning og påverke den overordna utviklinga for ein kommune, har endringane gått i positiv lei.

”Mitt inntrykk er at vi ved den modellen vi har no har fått meir aktive politikarar. Dei setter dagsorden og dei er meir engasjerte enn tidlegare og vi får diskusjonar på eit heilt anna nivå enn kva som var tilfellet tidlegare.”

Sitatet viser at politikarane, trass i omfattande delegering, kan styre gjennom heilskapen. Dette handlar for det første om at politikarane gjennom større og prinsipielle saker legg premissane for dei vedtak som administrasjonen skal fatte. For det andre har kommunane ei norm som seier at dersom tidlegare politiske vedtak ikkje gjev administrasjonen svar i samband med ei sak, eller at det dukkar opp ei ny sak som er politisk, så skal dette i det minste drøftast med den politiske leiinga, men vanlegvis resulterer det i ei politisk sak. I Oppland fylkeskommune, der administrasjonen har fått eit stort spelerom, kjem dette klart til uttrykk:

”Vi har alle saker som ikkje er politisk prinsipielle. Vi har felles leiarmøte med politikarar og administrasjon og der definerer vi køyreregler. Nokon er jo kritiske til enkelte saker som ikkje kjem til politikarane, og då tek eg det til etterretning og sender dei til handsaming neste gong. Det same gjeld om det blir ein prinsipiell avklaring i ein sakstype, då vil vi i ettertid ta dei sakene administrativt. Det blir politiske føringar.”

”[Å] delegere mykje til administrasjonen handlar om at fylkeskommunen skal fungere dynamisk og i partnerskap der sakene blir til i lag med andre, og då kan ikkje vi ha heilt bestemte oppfatningar på førehand. Vi må vere dynamiske og opne. Då må også folk frå administrasjonen som deltek i slike prosessar ha eit handlingsrom. Vi kan ikkje tilbake til ein situasjon der vi skal fatte alle vedtak, då går det for tregt, vi blir ikkje fleksible og vi vil fatte dårlegare vedtak. Formelt meir politiske, men dårlegare vedtak.”

Oppland, og fleire av dei andre kommunane i undersøkinga, er døme på kommunar med omfattande delegering til administrasjonen samt vide fullmakter også til å gjere skjønsmessige vurderingar. Dette kan tolkast som at politikarane har gjeve frå seg mykje makt, men kva om ein går i motsett lei og heller ønskjer å vedta alt sjølve. Nok ein gong kan vi rette blikket mot Mandal kommune, der eit av utvala, Planutvalet, i liten grad har delegert saker til administrasjonen. Utvalet har delvis vore ein arena for konflikt mellom politikarane og administrasjonen, der administrasjonen gjerne legg fram fleire saker enn nødvendig for utvalet fordi ein er redd for å fatte ”politiske” vedtak i administrasjonen, medan utvalet på same tid har vore svært restriktiv i å delegere. Konsekvensen er ein enorm saksmengde og utvalsmøte kvar 14 dag der det ikkje er uvanleg at heile dagen og kvelden går med. Ser vi på dei politiske sakene hadde komité 1 i Mandal 28 saker i 2006, medan det tilsvarande talet for planutvalet var 247. Dette gjer det sjølvstykta tidkrevjande å vere lokalpolitikar, men det fører også til konflikt mellom politikarane og administrasjonen som kostar både tid og krefter.

Same korleis ein har valt å utforme delegasjonsreglementet er eit sentral poeng at all delegasjon kan trekkast tilbake. Dette kan vere viktig ved at ein i praksis gjer endringar, men kanskje endå viktigare som eit ”ris bak spegelen” som disiplinierer administrasjonen.

Om forholdet til tenesteproduksjonen

Som det har kome fram i det førre kapitlet, opplever mange politikarar å ha mista kontakten med tenesteproduksjonen. Politikarane uttrykker ein frustrasjon over dette.

”Vi politikere føler at det er for stor avstand mellom oss og tenesteproduksjonen i kommunen.”

”Den største frustrasjonen knytt til dagens modell, er at det er for liten kontakt med einingsleiarane.”

Årsakene til at politikarane tykkjer at kontakt med tenesteproduksjonen er viktig er mangfaldige. Som allereie vist i kapittel 5, handlar dette om å kunne vere ombodsmann for innbyggerane i kommunen. Ein annan viktig grunn er at det å kunne kontrollere administrasjonen fell vekk i komitémodellen.

”Her følte vi veldig fort at, her skjer det ting ute på våre enheter som vi ikke kjenner til, vi har ikke kontroll på det, får ikke informasjon om det.”

”Komitemodellen er skreddersydd for rådmannen, da han og hans stab har fullstendig kontroll over det som skjer. For ingen av politikerne får fagkunnskap nok på de enkelte områdene til å komme likt med saksbehandlerne.”

Sitatet ovanfor illustrerer på ein god måte det som vart omtalt i innleiinga av kapitlet, nemleg at det i kommunar som ønskjer prosessorientert sakshandsaming blir oppretta eit nytt skilje mellom politikk og administrasjon, der politikarane ikkje lenger får kjennskap til enkeltsakene og detaljane. Den jamne kontakten med kommunen som tenesteleverandør forsvinn. Enkelte oppfattar dermed at rådmannen kan styre som han vil. Også administrasjonen seier at dei merkar seg at politikarane oppfattar tap av kontakt med tenesteproduksjonen som eit særskilt problem med komitémodellen. utfordringa vert å informere på ein best mogleg måte ovanfor politikarane. Som ein rådmann sa:

”Min opplevelse er at mye handler om at de folkevalgte skal føle seg informerte (...) Og da er mitt budskap at vi skal bli flinkere til å informere. Informasjon er rett og slett suksesskriteriet nummer 1, for å lykkes som rådmann. Ta heller å informer en gang for mye enn en gang for lite.”

Det at politikarane er opptekne av enkeltsaker prøver administrasjonen å løyse:

”Det blir litt for lite enkeltsaker og heller politikuttvikling. Eg ser at det er ei utfordring for å få ei spenning på dei politiske arenaene. Difor går ein del enkeltsaker framleis til politisk handsaming.”

Ei løysing på tapet av kontakten med tenesteproduksjonen finn vi i Sogndal der det er etablert såkalla dialogmøte. (Sjå tekstboks 5.1 og 5.2)

5.1 Dialogmøte i Sogndal

Ein gong i året vert ein dag eller to set av til dialogmøte i kommunen. Dette er heile dagar med kommunestyret der fokuset er informasjon og kontakt med tenesteproduksjonen.

Tidlegare i perioden var møta prega av meir informering frå tenesteleiarane.

For 2006 vart det sett ned tre sakskomitear som skulle arbeide med sine saksfelt:

- Helse, sosiale tenester, pleie og omsorg
- Skule og barnehage
- Kommunalteknikk, plan og næring, fag og utvikling

Medlemskap vart bestemt etter kva interesser politikarane hadde.

Sakskomiteane skulle avslutte sitt arbeid same dagen som dialogmøte vart halden, og oppgåvene til komiteane var å:

”gjere seg kjent med status og utfordringar kommunen står overfor innanfor områda (saksfelt) og leggja fram ei prioritert og grunngjeven liste innanfor desse områda over tiltak/tema som skal verta vurdert i samband med økonomiplanen for 2007-2010”.

5.2 Erfaringar med dialogmøte i Sogndal	
Positive	Negative
<ul style="list-style-type: none"> - Det er flott at vi har fått litt styring gjennom dialog med tenesteleiaren - Ei form for demokratisering - Her er det ingen grenser for kva som kan bli tatt opp og kva som kan seiast. 	<ul style="list-style-type: none"> - Det kan vere noko med ”taimingen” der som ikkje er heilt bra. Vi startar opp sånn i april-mai med desse møta, og så skal på ein måte den kunnskapen ligga med oss fram til budsjettarbeidet. Det er litt for lang tid mellom den informasjonen me får frå tenesteleiinga til me faktisk skal bruke den. - Tidlegare har det vore meir preg av informering frå tenesteleiar

Jamvel om kontakten med tenesteproduksjonen gjekk tapt for mange, peikar fleire på at det ikkje er formelle hindringar i vegen for å gjere noko med dette. Dette er interessant, fordi det svarer på ein måte på forventningane vi hadde om at kontakten med tenesteproduksjonen kunne vorte betra gjennom utstrakt bruk av høyringar, synfaringar osv. Ein kan jo nær sagt setje ned komitear i kva sak som helst.

”Det er ingen prinsipielle hindringer i komitémodellen for å få det til. Hvis politikerne ønsker innsikt og nærhet til produksjonen, så får de det.”

”Det er jo mykje opp til komiteane sjølve å gjere noko med det. Dei kunne vore mykje meir aktive. Ut i einingane osv, alt er ope, men dei gjer det ikkje. Her er det fritt fram for dei som vil. Det handlar om å ta initiativ. Vi må tenke at vi er ombod for dei tilsette og.”

Mange av dei administrativt tilsette i våre intervju antyder langt på veg at det er politikanane sin eigen feil dersom dei ikkje utnyttar potensialet for andre former for sakshandsaming. Administrasjonen sjølv meiner å ha gjort så best som mogleg for å legge til rette for politisk aktivitet.

”Dersom vi ikkje får politiske bestillingar, ja så legger vi fram våre anbefalinger. Og da blir det jo administrasjonen som setter dagsorden. Det jeg har blitt beskyldt for er å sette for mye dagsorden som rådmann, og vært for mye politisk aktiv. Det kan nok kanskje hende. Jeg føler at i den grad politikerne ikke setter dagsorden og rådmannen gjør det, så er det fordi det er et rom. Hvis politikerne ikke fyller den rolla, så gjør vi andre det.”

”Jeg tror ikke at politikerne har tid eller ønske om å gripe vitaliseringa og muligheten de har. Noen har nok tatt den, og det har kommet veldig mye bra ut av det. Men jeg ser nok at de er i fåtall.”

”Jeg ser jo nå at politikerne egentlig ikke veldig interessert. Vi har ikke veldig profilert politisk agenda, og da går de med stort engasjement i plan og forvaltningen og synes det er veldig moro og spennende og interessant. Og det er jo flott. I forhold til at politikerne skal ha det moro i komitéarbeidet, er det flott. Men jeg tror det er en illusjon å mene at det blir mer politisk styring. Og at de med det bidrar til å sette dagsorden, for der tror jeg heller er motsatt. Den egentlige politiske dagsorden setter rådmannen.”

”Moglegheitene er der, men dei vert ikkje tatt i bruk.”

Sett i lys av kva administrasjonen meiner, understrekar dette behovet for at politikarane må aktiviserast dersom det skal bli demokrati heile vegen.

Og her er vi truleg i nært eit grunnleggjande problem med denne måten å organisere kommunane på, nemleg å vere avhengig av at politikarane tek initiativ. Som vist erkjenner politikarane sjølve at dei i mange tilfelle ikkje har fått dette til, men problemet har ikkje vore større enn at berre ein kommune (Sogndal) har gjort konkrete tiltak for å betre kontakten. Løysinga for dei andre er å få på plass fagkomitear slik at ansvaret til politikarane vert klart definert. Og i forhold til administrasjonen handlar det å få fagkomitear om at politikarane på nytt kan ”matche” administrasjonen på fag.

Andre igjen peikar på at det rett og slett ikkje fungerer med komitémodell når det gjeld kontakt med tenesteproduksjon. På spørsmål om ikkje ein kunne fanga opp dette med å setje ned komitear på tenestene så svarte ein:

”Jeg tror ikke du er helt klar over hvordan den ad-hoc komitemodellen har fungert, og hvilke saker som du har en komite på. Vi har hatt komite på rullering av helse- og omsorgsplan, psykiatriplan, kommuneplan. Den slags forvaltningsmessige ting som er viktige for politisk medvirkning, men som kanskje ikke sier noe om den daglige driften på ein skole for eksempel.”

Inntrykket er at politikarane ikkje lenger får informasjon om kva som skjer i kommunane. Dette er ikkje riktig, fordi det blir sett på som viktig å informere politikarane. Det som har endra seg er at informasjonen har fått ein annan karakter enn tidlegare. Før vart det informert gjennom sakene som vart handsama, medan no skjer dette i langt større grad gjennom etablerte tilbakemeldingsrutinar. Noko av det som er særmerkt med NPM er at politikarane med jamne mellomrom vert orienterte om stoda for kommunen på ei rekke område. Kvalitetsmåling av ulike slag er blitt dagens melodi. Noko av ideen er at ved å samanlikne seg sjølv over tid og ved å samanlikne med andre, kan kommunane få fram på kva område kommunen er god og kor det kanskje er nødvendig med ekstra innsats. Det er gjennom denne type tilbakemeldingar at til dømes politikarane finne område for ei politisk sak og det er her dei ser detaljane om dei vil. Slik sett vert kontakten med tenesteproduksjonen annleis enn kva som var tilfellet tidlegare.

Fleksibilitet, samspel og tillit

I kommunar der det vert satsa på inkluderande sakshandsaming i større politiske saker viser det seg at det skjer omfattande delegering til administrasjonen som i ettertid ikkje blir sett på som udelte positivt. Likevel er det overordna biletet at forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunane har utvikla seg i ei positiv lei. Som vist i kapittel 4 har mange av kommunane før endringane vore inne i ei økonomisk krise og som eit av fleire tiltak har ein endra både organisering og ansvarsområde. Krisa ser ut til å ha ført med seg er ein felles problemforståing blant politikarar og administrasjon om kva som har vore den viktigast utfordringa for kommunen. Dette har vore samlande også for å finne fram til grep for å kome ut av krisa. Sentrale stikkord i så måte vil vere fleksibilitet, samspel og tillit:

Kommunane har lagt vekt på å vere fleksible. Fleksibilitet handlar mellom anna om korleis saker skal handsamast. Her vert det opna for bruk av skjønn, slik at ulike saker vert handsama ulikt. I enkeltsaker vil det vere føremålstenleg med eit avslappa forhold mellom politikk og administrasjon, i andre bør og skal dette vere stramt. Dette vert definert alt etter type sak.

Vidare handlar fleksibilitet om kor formell sakshandsaminga er. Dersom politikarane, og kanskje særleg dei meir passive politikarane, skal vere med frå dag 1 i sakshandsaminga, kan det vere ein føremon at det skjer forholdsvis uformelt. Tanken her er at alt i startfasen kan det opnast for idemyldring der ein kan luften tankane sine. Det at sakshandsaminga skapar uformelle møteplassar mellom politikarar og administrasjonen vert trekt fram som viktig for mange. Det vert lettare å kome fram til gode avgjersler. På den andre sida skal ein vakte seg for at det vert for uformelt. Det kan undergrave statusen til komiteane:

”[det var] veldig vekslende å få opp det engasjementet. Mykje av det går nok på tidspresset, for mange av politikarane har jo jobbar og familie å ta seg av. Men det kan også skuldast at komiteane ikkje har fått den same statusen som hovudutvala, det er lågare terskel for å melde forfall til komiteane. Me har lurt på kva det kan skuldast, men det kan kanskje har noko å gjere med den noko uformelle møtekulturen i komiteane.”

Det andre kommunane har lagt vekt på i forholdet mellom politikk og administrasjon er samspel. For å lukkast med inkluderande sakshandsaming, er det avgjerande med samspel mellom politikarane og administrasjonen. Samspel handlar om at det er kommunane det skal jobbast for, og gjer politikarane og administrasjon dette i lag, kan det bli god politikk til det beste for innbyggjarane. Det er viktig å skilje samspel frå samrøre. Det vert peikt på at eit for tett samspel kan føre til samrøre, men dei kommunane som rapporterer om svært gode erfaringar med involverande sakshandsaming er dei som til tider har makta å oppheve skiljet mellom politikk og administrasjon.

Eit godt samspel byggjer på at dei to nivå har tillit til kvarandre. Og nettopp det som er karakteristisk i kommunar med gode erfaringar er utviklinga av eit tillitsforhold mellom politikk og administrasjon. Kommunane har gått frå timeglasmodellen og over til tospannmodellen. Ideen her er at politikarane og administrasjonen køyrer i tospann for

kommunen sitt eige beste. Ein slik tankegang og modell utfordrar timeglasmodellen og banehalvdelar. På spørsmål om korleis forholdet hadde endra seg etter komitémodellen svarte ein:

”Det er blitt eit tettare samarbeid. Vi har ein fullstendig open organisasjon, alle kan snakke med alle. Før snakka KS om at vi arbeidde på ulike banehalvdelar, men det er eg ueinig i, vi skal i same retning og vi skal nå same mål, og då må det vere ope. Samarbeidet politikarane og administrasjonen er kjempegodt, vi understøtta komitéarbeidet på best mogleg måte.”

Dette er det generelle biletet, men det er eit tydeleg skilje i datamaterialet mellom dei som sit i opposisjon og i posisjon i kommunane. Posisjonen opplever samarbeidet som godt og tett, medan opposisjonen meiner det er for tette band mellom politikarar og administrasjonen. Tekstboksen under viser korleis mistilliten og tilliten vert uttrykt i same kommune.

Tekstboks 5.2 Døme på mistillit og tillit i ein kommune

Jeg personlig mener det er et for tett forhold mellom politikarane og administrasjonen. Jeg har begynt å lure på om vi har fått ein ordmann og rådfører. Det er vanskelig å se når ordfører er ordfører og når rådmann er rådmann.

Vi har et veldig godt samarbeid med administrasjonen. Vi har en administrasjon som er veldig imøtekommende. Ikke noe problemer.

Utviklingen i forhold til budsjettarbeid er helt historisk. Jeg har aldri sett på maken. Det var overhodet ikke spørsmål om administrasjonens framstilling. Det var fullstendig tilslutning.

Oppsummering

Eit av dei klaraste inntrykka vi sit igjen med er at dersom komitémodellen skal lukkast må det føreligge ei forståing av at politikarane og administrasjonen må tenkje nytt i forhold til kvarandre. I dei kommunane der det ikkje har lukkast med komitémodellen, skuldast det ofte ein oss - dei tankegang. Timeglasmodellen har vore rådande, og all vesentleg kommunikasjon mellom dei to nivåa skjer mellom ordførar og rådmann. Når det i tillegg er slik at tilliten mellom dei to nivåa er tynnsleten, vert det ei ytterlegare forsterking av dette ikkje fungerer.

Dei kommunane som har lukkast, er prega av høg tillit og godt samspel. Årsakene til dette kan vere mange: Ein forklaring er at komitémodellen som organisasjonsform har ein effekt, men vi finn ikkje denne effekten i alle kommunar som har valt denne organisasjonsløysinga. Viktigare er det kanskje å sjå til personar og at kommunane har til

felles at dei har opplevd økonomiske kriser. Når det går dårleg, er alle nøydde til å dra i same retning. Dersom dette er tilfelle, vil det vere grunnlag for å hevde at dersom det går økonomisk godt, vil kjensla av å måtte drage i same retning minke. Det vil seie at økonomiske kriser har ført til heilskapleg styring der særinteresser ikkje har fått eit stort spelerom og der politikarane og administrasjonen i fellesskap har vore einige om at dette er god medisin for ein kommune som må ta tæring etter næring.

Endringane i retning av heilskapstenkinga og samordning som dominerer desse kommunane ligg tett opp til planlegging og mange av dei overordna og prinsipielle sakene i kommunane er nettopp planleggingsaker. I så måte har Jacobsen (1970) peikt visse føresetnader for å lukkast med endringane mellom anna at det må vere ei krise, er alt vel, er det ikkje trong for endring, og at det må peikast på botemiddel, endringa må føre til at krisa går over. Om vi overfører dette til kommunane i denne undersøkinga har den økonomiske krisa ført til heilskapleg styring der særinteresser ikkje har fått eit stort spelerom og der politikarane og administrasjonen i fellesskap har vore einige om at dette er god medisin for ein kommune som slit i økonomisk motbakke. Men, dei økonomiske krisetidene ser ut til å gå over, og tendensane i kommunane er då å gje større rom for sær- og sektorinteresser, fyrst gjennom fagkomitear og så i neste omgang gjerne ved at desse også får vedtaksmynde.

7. Kan involvering vitalisere lokaldemokratiet?

Innleiing

Eit av dei mest omtalte spørsmåla i samband med det norske lokaldemokratiet dei seinare åra har vore at deltakinga går ned. Særleg er dette sett i samanheng med at valdeltakinga no er på sitt lågaste (NOU 2006:7, Saglie og Bjørklund 2005). Vidare er det vist til at partia både slit med fråfall av medlemar og med å rekruttere nye kandidatar. Når kommunar innfører nye sakshandsamingsmåtar og grunnjev dette uti frå å styrke eller vitalisere demokratiet, går dei inn i eit vel etablert felt der uroa over framtid for lokaldemokratiet har stått sentralt.

Kommunar som legg vekt på demokrati heile vegen ser ut til å fokusere på fleire former for engasjement. For det fyrste er dei opptatt av at innbyggjarane skal delta meir. Dei ønskjer at innbyggjarane skal kunne aktivisere seg i saker og ha rett til både å delta på møte og kome med innspel. Involverte partar skal kunne involvere seg. Denne sida ved det lokalpolitiske engasjementet er kopla opp til prosessen fram mot at ei sak skal til handsaming i kommunestyre eller fylkesting. Vidare har vi sett at det også er ei uttalt målsetting at det generelle engasjementet og interessa for lokalpolitikk skal aukast. Folk skal bli dradd med og det som skjer i kommunestyret skal bli meir interessant og relevant for innbyggjarane.

Det andre aspektet ved involvering gjeld lokalpolitikarane sjølve. Her er nokon meir aktive enn andre, og nokon har høve til å vere meir aktive enn andre. Dette handlar om a- og b-laget blant lokalpolitikarane. På grunnlag av tilbakemeldingar frå lokalpolitikarar som ikkje er i kommunale toppverv, har det kome fram at det ikkje er like lett å aktivisere seg og at det heller ikkje er like interessant. Dette har også vore ei av grunngevingane for at enkeltkommunar har satsa på prosessorientert sakshandsaming og ei grunngeving for dette prosjektet. Det gjeld å få aktivisert dei folkevalde slik at vervet vert meningsfullt. Den eine måten dette vert gjort på er gjennom sakshandsaminga, og på den måten at politikarane får ei meir aktiv rolle enn tidlegare. Det andre er å styrke kommunestyret som vedtaksorgan, ved at alle overordna og prinsipielle spørsmål skal vedtaksast der. På den måten skal alle komitear og utval stille på lik line og vere førebunde organ for kommunestyret.

I dette kapitlet skal vi sjå nærare på i kva grad kommunane har lukkast med sine målsettingar om auka involvering og aktivisering. Først skal vi sjå på forsøka som er gjort for å få innbyggjarane og involverte partar til å engasjere seg og deretter på kva som har skjedd innan dei politiske organa. Når det gjeld politikarane, går vi ikkje djupt inn i dette

då vi allereie i kapittel 5 viste at erfaringane på området ikkje tyder på ein generell aktivisering av politikarane i komiteane. Det vi derimot legg meir vekt på er i kva grad kommunane har greidd å vitalisere kommunestyra som vedtaksorgan.

Nye møteplassar og auka engasjement – om aktiviteten til innbyggjarane

Som vist i kapitel 4 har det vore eit mål for kommunane å engasjere innbyggjarane meir inn mot kommunalpolitiske saker og prosessar. Avsnittet om innbyggjarane sin aktivitet skal for det første handle om kva møteplassar kommunane har etablert for å få auka engasjementet og for det andre i kva grad møteplassane er tatt i bruk og om dei fungerer etter planen.

Den grunnleggjande ideen med dei politiske prosessane som er innført i kommunane er at politikarane skal kome inn tidleg i prosessen for å gje retning på kva sider ved saka som er viktige og ikkje minst korleis saksgangen skal vere vidare. I desse innleiande fasane vert det sentralt å få innspel også frå andre. Bakgrunnen for det er at ein gjennom samarbeid med involverte partar tidleg i ei sak kan kome fram til løysingar på sentrale spørsmål. Den tankegangen som ligg til grunn i desse kommunane er at det er bra med ein tett dialog under vegs. Det gjer at ulike synspunkt kjem fram tidleg, og ein kan ta omsyn til dette i det vidare arbeidet. Fordelen er at ein då får på plass fleire moment i saka på eit tidleg tidspunkt og saka kan på denne måten bli betre opplyst.

Særleg i samband med nyare planprosessar har det vore endringar med tanke på samspelet mellom politikarar, administrasjon og innbyggjarane. I grove trekk legg Plan- og bygningslova opp til at ”berørte” partar har rett til å ”delta aktivt i planprosessen” (§16). Det opnar for ein rett til å kome med innspel i samband med godkjenning av eksempelvis ein kommunedelplan. Verktøyet har tradisjonelt vore høyringsinstituttet der partane kan kome med synspunkt i etterkant av prosessane. Ulempa med denne tilnærminga er nettopp at innspel kjem i ettertid, og ikkje som ein del av prosessen.

Men også her har kommunar gjennomført endringar og i Oslo har dei positive erfaringar med å bruke charette, som vil seie at alle partar i ei sak vert samla i eit forsøk på å kome fram til ein konklusjon flest mogleg kan vere einige om. I samband med Majorstualokket og Fjordbyen er dette prøvd:

”Bjarne Ødegaard med lekker bløtkake på asjetten, mente at det var usedvanlig vellykket, og vi antar at det var charetten han siktet til. Bydelsutvalget er svært takknemlig for at charetten har latt seg gjøre, sa han. Det er udelt meget positivt! Vi hadde våre episoder i starten. Men at bydelen kan få til et engasjement hos dem som berøres av denne saken er meget velkomment!” (www.byen.org)

Fordelen med denne type prosessar er at dei går raskare, ein unngår at planlegginga blir styrt av berre ein part sine interesser, det sikrar deltaking og openheit og ein kan unngå rundar med protestar og klager mot prosjekt som ikkje har tatt nok omsyn til alle partar

sine interesser. Dette viser og at det ikkje nødvendigvis treng å vere ei motsetning mellom effektiv sakshandsaming på den eine sida og graden av involvering på den andre.

I vår undersøking har kommunane gjennomført ulike prosessar og det er blitt etablert møteplassar der innbyggjarane og andre kan delta i den politiske prosessen. Nedanfor har vi lista opp ein del av dei tiltaka som er tatt i bruk i kommunane:

- ✓ Dialogmøte
- ✓ Brukarråd
- ✓ Folkemøte
- ✓ Informasjonsmøte
- ✓ Presentasjonar
- ✓ Høyringar
- ✓ Synfaring
- ✓ Temamøte/samling
- ✓ Brukarmøte
- ✓ Uformelle møteplassar
- ✓ Skulepolitisk møte
- ✓ Grendamøte
- ✓ Debattmøte
- ✓ Innbyggjarundersøking
- ✓ Brukardialog

Alle tiltaka kommunane har tatt i bruk er tradisjonelle og dermed ikkje på nokon måte nye for kommune-Noreg. Det som kjem fram er at ordningane har fått ny merkelapp:

”Når saken kjem så seier vi at vi vil ha høyring, grendemøte, publikum osv, men no kalla vi det temasamling. Det var slik vi ville ha det. Då blir det sakshandsaming som prosess.”

Det som er nytt, og som har vore ideen, er at kommunane aktivt har tatt denne type ordningar i bruk for å få betre kunnskap i dei aktuelle sakene dei jobba med. Det er ikkje slik at det berre er i planprosessar slike medverknadsordningar er ein del av prosessen, det skal skje i alle vesentlege saker. Ein prosess som blir framstilt som bra kan med grunnlag i våre informantar skildrast på denne måten:

”I saka om Film i Oppland var det mange som var involverte. Det var jo ei sak der vi ønska å få fram Oppland som filmfylke, og alle aspekt ved temaet film vart aktualisert. Det gjorde at involvering frå filmmiljøet, filmskule og utdanningsinstitusjonar, kommunar som kinoeigarar, næringsliv osv blei ein viktig del av saka. Vi møtte representantar for ulike interesser, og det sikrar oss ein heilt annan informasjon enn om vi må lese oss til alt. Det gjer også at ulike interesser kan kome med sine tankar og vere med på å så ny idear hjå oss politikarar.”

Aktive interessentar?

Film i Oppland er eit døme på brei deltaking frå mange ulike interesser og der politikarane kjem i direkte kontakt med interessene og kan såleis representere desse på ein heilt annan måten enn dersom ein plan for Film i Oppland gjekk ut på ein tradisjonell høyringsrunde.

Andre kommunar har gjennomført liknande prosessar, der mellom anna lag og organisasjonar vert inviterte til å delta i komitémøte, både for å legge fram sine interesse og for at politikarane kan stille gruppene spørsmål.

Men, i tillegg til at det vert opna for deltaking frå eksterne interesser, er det også ope for at representantar frå tenestoområda i kommunen kan delta på møta på lik line med andre. Målet er sjølv sagt å få eit så breitt bilete av saka som mogleg. I Mandal kommune har dei utvikla serviceerklæringar på fleire tenestoområde for å definere kva innbyggjarane har krav på. I desse prosessane har dei gjort forsøk på å involvere ulike interessentar.

”Vi har jo også vedtatt serviceerklæringar, for eksempel om sjukeheim, som involverte både bebuarar og pårørande og vi har på den måten utforma serviceerklæringa. I slike saker uttalar jo også eldrerådet og råd for funksjonshemma seg.”

”Vi har jo sagt at vi skal bruke brukargrupper meir aktivt, samhandle med dei gjennom brukargranskingar og gjennom råd for funksjonshemmar, eldreråd, ungdomsråd og råd for foreldre i skulane.”

Det er interessant å registrere at det er gode erfaringar frå dei sakene der andre interessentar har vore involverte. Særleg i saker der det er konkrete interessegrupper, slik som saka om Film i Oppland, har dei eksterne bidraga vore vesentlege for politikarane i den politiske prosessen. Det er sjølv sagt med på å kaste lys over saka, men kanskje like viktig er det at fylkeskommunen kan utvikle ein politikk som også er tilpassa dei ønskjer og behov som måtte vere blant dei som politikken i aller størst grad vedkjem. Kommunalpolitikk blir på denne måten å finne løysingar best tilpassa lokale behov. Og som ein sa: *”det er ein føresetnad for å lukkast”*.

Likevel har det vore enkelte problem, som å vite kven ein skal ta kontakt med. Det seier seg ikkje alltid sjølv og konsekvensen kan bli at det er meir eller mindre tilfeldig kven som vert involvert:

”Men når det gjeld sakshandsaminga konkret, så er det demokrati heile vegen på den måten at politikarane er med heilt frå starten, men det kunne i endå større grad vore involvering frå andre partar. Her opplever eg at vi er i ein situasjon der ikkje alt er på plass og det blir gjerne litt tilfeldig kven ein snakkar med osv.”

Vidare er det viktig å peike på at ulike interesser deltek ikkje i politiske prosessar sjølv om det er opna for slik deltaking. Det blir dermed viktig at politikarane og kommunane i ein vedtaksprosess har klart for seg at dei vil høyre ulike interesser og invitere til dialog med desse. Skal ein få til brei deltaking, ser det ut til at politikarane må definere interessentane og sjølve ta initiativ til å kome i dialog med desse. Det er dermed ikkje

tilstrekkeleg å opne opp for deltaking, det må aktivt leggast til rette for deltaking. Og vert dette gjort, er innspela til stor nytte for politikarane og for saka.

Eit anna poeng er at dialog og kontakt med partar ikkje er unikt for dei organisasjonsløysingane kommunane i denne undersøkinga har valt. Det er ikkje nytt at kommunar og politikarar inviterer ulike aktørar til å gje innspel eller at dei sjølve reise rundt for å få kunnskap i saker:

”Men både med og uten fagkomiteer og ved hovedutvalgsmodellen har jo politikarane vært flinke til å besøke enhetene og sett på det som skjer.”

Og det er verdt å merke seg at her står i prinsippet kommunane og lokalpolitikarane heilt fritt. Dei kan invitere kven dei måtte ønske, dei kan gjennomføre synfaring og i praksis hente inn den informasjonen dei ønskjer og vere så aktive som dei berre vil. Der dette blir gjort blir det også demokrati heile vegen og der det ikkje blir gjort er gjerne den viktigast forklaringa at slike prosessar er krevjande. Ofte tek prosessane lang tid, og i tillegg må politikarane sjølve setje av mykje tid.

”Eg har jo spurt om politikarane har nok med det som kjem frå administrasjonen og at ein ikkje då kan ta opp egne saker. Det kan bli for mykje, eit krav om engasjement.”

Eller som ein annan sa:

”Jeg tror ikke at politikarane har tid eller ønske om å gripe den vitaliseringa og den muligheten de har hatt. Noen har nok tatt den, og det har kommet veldig mye bra ut av det. Men jeg ser nok at de er i fåtall.”

Aktivererte innbyggjarare?

Ambisjonane for deltaking handlar også om eit generelt auka politisk engasjement mellom innbyggjarane. På ulikt vis har kommunane lagt til rette for at også innbyggjarane lettare skal kunne aktivisere seg politisk. I Sogndal vert det sagt at det ”er *knappt ein sakskomité som ikkje har involvert innbyggjarane i sine saker*”. I Øvre Eiker har dei gått eit steg lenger og opna for at den enkelte innbyggjar kan delta ved å stille spørsmål i kommunestyret. Det er med andre ord lagt til rette for eit breitt engasjement frå innbyggjarane sin side, både gjennom lag og organisasjonar, men også for den enkelte innbyggjar. Men er tilrettelegging for denne type deltaking nok for å få folk til å delta?

Det er lite i vår undersøking som tyder på at ulike interesser, lag og organisasjonar og innbyggjarane er meir aktive enn kva tilfellet har vore tidlegare utan at dei direkte vert inviterte til å delta. Det er heller ikkje noko som tilseier at desse kommunane skil seg mykje frå kommunane generelt når det gjeld innbyggjarane sin deltaking. I det eine intervjuet etter det andre blir det trekt fram at innbyggjarane først og fremst engasjerer seg når saker får direkte konsekvensar for dei og at engasjementet kjem når det ligg klart eit framlegg til vedtak som skal handsamast i kommunestyret. Følgjande utsegner er døme på i kva grad kommunane har engasjert innbyggjarane:

”Jeg opplever ikke et større engasjement, men innbyggerne er først og fremst konsumenter og brukere og ikke borgere.”

”Mot innbyggjarane har vi ikkje oppnådd noko særleg.”

”Det er lite publikum når det har vært komitémøter og liten etterspørsel etter sakspapirer. Det er lite henvendelse på komitésaker i forhold til tidligere da det var hovedutvalg.”

Vi har tidlegare omtalt problema politikarane fekk med ombodsrolla og at innbyggjarane ikkje lenger visste kven dei kunne kontakte i ulike saker. Også når det gjeld spørsmålet om aktivitet vert dette momentet trekt fram. Når ein ikkje veit kven ein skal kontakte, kan det vere ein grunn for at innbyggjarane ikkje tek kontakt. Her vert det peikt på at aktiviteten varierer alt etter korleis kommunane organiserer seg. På spørsmål om innbyggjarane merkar skilnad frå den ein modellen til ein annan er følgjande utsegn illustrerende:

”Ja, dei gjer det. Ved hovudutval kunne folk høyre på dei sakene som angjekk dei. Du kunne jo oppleve alle rektorer der også, men innbyggjarane har mista politikarane som ivaretok eit emne, han er vekke. Det er eit dilemma og det varierer frå sak til sak. No snakkar dei med ordførar og gruppeleiarane. Dei har mista kontaktpersonen sin. Dei aktive innbyggjarane som vil påverke er vekke.”

Det same er tilfelle om vi ser på erfaringane frå Oppland fylke:

”-Kva med å vise fylket eksternt, engasjere innbyggjarane, har de oppnådd det?”

”-Nei, der har vi ikkje lykkast og mange av oss er ikkje heilt glad i dette med komité 1, 2 og 3 og der har vi sagt at no må komiteane følgje opp dei sakene dei har hatt vidare, og då er vi i ferd med å nærme oss fagkomiteen. Mange rundt oss har sagt at det er uheldig å ikkje ha nokon å kontakte. Eg vil dermed gå inn for fagkomitear i neste periode. Innbyggjarane må kunne vite kven dei skal ta kontakt med.”

I intervju er det massiv støtte for dette synspunktet. Innbyggjarane er faktisk blitt meir passive etter at ein gjekk bort frå spesialisering av politikarane i fag eller sektor. Det kan jamvel sjå ut som at politikarane meiner at sjølv i saker som opptek folk, der dei gjerne ville ha gjeve uttrykk for kva dei meiner, kjem dei ikkje på banen fordi dei veit ikkje kven dei skal kontakte. Innbyggjarane vert framstilte som tafatte og nærast utan evne til å orientere seg i eit litt endra lokalpolitisk system. På same tid er det like fullt slik at det i intervju vert sagt at innbyggjarane engasjerer seg om dei rette sakene kjem på dagsorden. Spørsmålet er om ikkje den manglande kontakten med innbyggjarane blir brukt for å forklare kvifor ein ikkje har lykkast med den vitaliseringa av lokaldemokratiet og som eit argument for å gå tilbake til ei fagbasert organisering. Andre meiner likevel at innbyggjarane utan problem finn fram til rette vedkommande i ei aktuell sak ved hjelp av eit par søk på kommunen sine heimesider eller ved å ta ein telefon. Det er ikkje problem

å finne fram til kven ein skal kontakte, problemet er vel gjerne heller om det var rett person.

Noko av det same finn vi når det gjeld innbyggjarane sitt engasjement der kommunane gjennomfører medverknadsprosessar. I dei tilfella sakene engasjerer, og sakene er konkrete og ”små”, deltek innbyggjarane i langt større grad enn i eit ope møte om eit generelt tema:

”Det kommer ingen om vi har møte om skolepolitikken i Mandal, og utfordringer, og kunnskapsløfte og sånn da kommer det ingen, men har vi møte på bedehuset på Skjernøya her, om vann- og avløp da blir det smekkkfullt da.”

Aktive politikarar i vitalisert kommunestyre?

Politikarane har heller ikkje vore nøgd med måten kommunestyret og kommunestyremøta har fungert på. Ved den tradisjonelle utvalsmodellen opplevde politikarane at det meste var avgjort på førehand. Mange saker kom ikkje ein gong til kommunestyret, og i dei som gjorde støtta kommunestyret ofte innstillinga frå utvalet. I praksis vart kommunestyra sandpåstrøingsorgan. Som ein av ordførarane sa:

”Politikarar tykte sjølve det var kjedeleg å sitje i kommunestyret”.

”Opplevelsen av det å sitte i kommunestyret i hovudutvalsmodellen var at det meste var avgjort på forhånd. Det ble alt for liten diskusjon i kommunestyret.”

I motsetnad til hovudutvalsmodellen, har komitémodellen og parlamentarisme meir preg av å vere konkurransedemokratiske og går i retning av det som vert kalla fleirtalsstyre (Lijphart 1984:4-9). Måla ved komitémodellen er mellom anna å få fram kva dei ulike partia i lokalpolitikken står for og få vitalisert arbeidet i kommunestyret. Ved å synleggjeringa partia, håpar ein å få fram eit klarare forhold mellom opposisjon og posisjon i komiteane og kommunestyret. Det skal bli klarare kven som sit med det politiske ansvaret. Ein kan til dømes sikre at forskjellane mellom partia kjem fram dersom det i kommunane er eit krav om både fleirtals- og mindretalsinnstilling når det er dissens i komiteane. Vitaliseringa av kommunestyret er søkt oppnådd ved at komiteane berre innstiller til kommunestyret. Sakene skal diskuteras i kommunestyret og kommunestyret skal gjere vedtak i sakene. I tillegg er det som sagt eit mål at dei sakene som vert drøfta i kommunestyret er av meir prinsipiell karakter enn tidlegare.

Frå å vere sandpåstrøingsorgan skulle kommunestyret bli den viktigaste politiske arenaen der det vart ført reelle politiske diskusjonar og der dei endelege vedtaka ikkje berre formelt, men også reelt vart fatta. Denne oppgraderinga av kommunestyret skulle føre til ein auka politisk aktivitet, både blant politikarane og innbyggjarane. Når det gjeld det siste, har vi sett at det ikkje er enkelt å få innbyggjarane på banen, men korleis er det med politikarane sjølve som trass alt har hatt som mål å vitalisere kommunestyret?

Vi kan innleiingsvis slå fast at ikkje alle er like opptekne av at kommunestyra må vitaliserast. Bakgrunnen for dette synspunktet er at mange meiner at kommunestyra fram

til no har fungert bra. Det har vore gode debattar og mange som har tatt ordet. Som dei sa i Arendal:

”I bystyret har vi så mange saker, slik at eg har ikkje heilt skjønt det med at vi skal vitalisere bystyret.”

Argumentet over peiker også på at det faktisk er eit problem med for mange saker i kommunestyret. Når alle saker som ikkje er delegerte, skal til handsaming i kommunestyret, vil saksmengda i seg sjølv kunne vere ei sperre for omfattande debatt.

”Når kommunestyret må vedta alle saker, så vil ikke den mest inngående debatten ligge der. Da ville det blitt lange møter. Dersom diskusjonen skulle skjedd der, så tror jeg det bare ville tatt livet av mange mennesker.”

Og dersom vi går over til spørsmålet om kommunestyret er blitt vitalisert som vedtaksorgan, viser det seg nettopp at dei fleste meiner at så ikkje har skjedd. Kommunestyra fungerer i stor grad slik dei alltid har gjort, som vedtaksorgan der ein i liten grad gjennomfører breie diskusjonar av det som kjem frå komiteane. Illustrerande for situasjonen er følgjande merknad til spørsmålet om kommunestyret er blitt vitalisert:

”Jeg syns vel ikke det. Det er bare flertallet i komiteene som blir referert i kommunestyret.”

Bakgrunnen for denne haldninga er mellom anna at dei politiske spenningane som måtte vere har ein tendens til å forsvinne før sakene kjem til handsaming i kommunestyra. Enkelte peiker på at komitear som gjennomfører ein omfattande prosess om ei sak gjerne over tid jobbar seg fram til felles innstilling som byggjer bru mellom politiske skilnader. Som ein sa *”dei store debattane i kommunestyret dei er kanskje ikkje så store lenger. Det har jo vore heftige diskusjonar i komiteane”*. I staden for at det har skjedd ei vitalisering av kommunestyret, har debattane og dei politiske slaga funne stad i komiteane og i gruppene. Andre meiner at dette i stor grad er avhengig av saker. I typiske partipolitiske stridsspørsmål, slik som ja eller nei til øl-monopol i Sogndal eller ja eller nei til konkurranseutsetting av kollektivtrafikken i Oppland, vert det debatt både i komiteane og i kommunestyre og fylkesting. Men dette ville truleg skjedd uavhengig av sakhandsamingsmåte og organisasjonsmodell. Dermed treng det ikkje alltid å vere slik at komiteane jobbar seg i lag, men heller slik at sakene ikkje inneheld partipolitiske skilnader som gir grunnlag for ulike innstillingar frå komiteane.

Dei fleste uttalar seg i heller moderate ordelag når dei omtalar kommunestyret og om det er vitalisert eller ikkje. Enkelte tek derimot bladet frå munnen og viser klart at dei ikkje har særleg tru på kommunestyret som organ, men heller som eit reint spel for galleriet:

”Eg tykkjer ikkje kommunestyret er vitalisert. Eg tykkjer at kommunestyret berre er eit sånn supperåd. Det betyr ikkje noko. De debatterer og debatterer. Når saka kjem til kommunestyre, så er alt avgjort på førehand. Den vitalisering ser ikkje eg i alle fall, så eg har ikkje dårleg samvit for å skulka kommunestyremøta.”

Dette er nok ekstremvarianten, og motivasjonen for å halde fram som lokalpolitikar er neppe særleg høg. Likevel er det mange som meiner at kommunestyra framleis slit med å ikkje vere eit interessant organ anna enn på det formelle plan. ”Vi må gjennomføre møta for at vedtaka skal vere korrekt fatta, men ikkje fordi vi vil gjere store endringar i sakene.”

Men er dette eit problem. Er det grunn til å kritisere kommunestyret fordi vedtak der blir stadfeste og fordi det skjer få endringar i dei innstillingane som vert lagt fram? Dette handlar om kva funksjon kommunestyret skal ha. Og kanskje den viktigaste funksjonen er å kunne spele for galleriet, vise kva politikk ein står for heller ein politisk verkstad. Utfordringa i så måte er at sakene er ferdigtygde, og alle i kommunestyresalen har høyrte argumenta før. Problemet er dermed ikkje at det blir snakka for galleriet, men kanskje det heller er at galleriet er tomt. I ein slik samanheng er det mogleg å forstå det generelle bilete om at arbeidet i komiteane gjer debattane i kommunestyret unødige.

Oppsummering

På eit vis kan det sjå ut til at det er nokre innebygde motsetningar i dei sakshandsamingsprosessane kommunane har lagt opp til og måla med endringane. På den eine sida har ein komitear som skal jobbe lenge og grundig med større og prinsipielle saker og gje innstilling i sakene til kommunestyret og på den andre sida eit kommunestyret som skal debattere det omfattande komitéarbeidet og få fram politiske skilnader og kjempe for ulike løysingsforslag. Det paradoksale er at det er lagt opp til ei kollegial og konsensusfremjande førebuinga av sakene som ofte fører til felles innstilling frå komiteen på same tid som det er eit ønskje om at vedtaksorganet skal vere prega av partipolitisk konkurranse og politiske motseiingar. Denne motseiinga kom tydleg til uttrykk frå talarstolen i Arendal då saksordførar presenterte ei komitésak som var til handsaming i kommunestyret:

”En av de fineste fordelene med å være i en komité, å drøfte saker, det var at komiteen kunne drøfte disse sakene og viss den har vært enstemmige i sine forslag så vil det spare lange drøftinger i bystyret.” (Arendal bystyre 14.12.2006)

Om dette er dekkande for kommunane, og om i tillegg galleriet er tomt og sakene verken er partipolitiske eller at dei engasjerer, vil kommunestyra truleg halde fram som sandpåstrøarar også der målet er å vitaliserer kommunestyret som organ.

8 Demokrati heile vegen?

Innleiing

Ein metode og eit styringsgrep for folkevalde er å etablere ordningar som sikrar demokrati heile vegen. Det vil seie at kommunane utviklar metodar for sakshandsaming der innslaget av politisk deltaking varierar. I kapittel 1 skisserte vi opp ulike modellar for korleis dette kan la seg gjere. Det er i den samanhengen viktig å understreke at det formelt sett er det lite som er til hinder for at kommunane utviklar sakshandsamingsmåtar etter eige ønskje. Her kan kommunane sine ønskje og behov leggest til grunn for praksis. I andre kapittel har vi vist kva kommunane har gjort og erfaringane politikarar og tenestemenn sit att med.

Vårt inntrykk er at det er mange metodar og styringsgrep som går i retning av demokrati heile vegen, men også at ulike sakshandsamingsmåtar har sine fordeler og ulemper. Eit tilbakevendande tema som illustrerer dette er at auka merksemd mot heilskap fører med seg tap av kontakt med tenesteproduksjonen i kommunen. Vidare viser det seg at sjølv om kommunane legg opp til auka involvering frå politikarane og andre interessentar, variere engasjementet i stor grad både mellom kommunane, sakene, over tid og mellom personar.

Vi vil i dette siste kapitlet først vise kva som er mogleg å oppnå gjennom sakshandsamingsprosessar der eit sentralt element er politisk deltaking. Innleiingsvis gir vi difor ein punktvis oppsummering av dei positive erfaringane frå kommunane. Men evalueringa av kommunane har vist at det ikkje er beint fram om ein lukkast eller om politikarane og tenestemennene opplever endringane som gode eller dårlege. Ein nærare drøfting av enkelte hovudfunn, på positive og negative, er på sin plass. Eit sentralt poeng vil vere å få fram tiltak for å rette på dei negative erfaringane. På den måten vil vi prøve å vise moglegheitene kommunane faktisk har for å påverke ei rekke side ved sakshandsaminga lokalt. Og noko av det potensialet kjem fram gjennom dei positive erfaringane.

Positive erfaringar

- Ei av hovudmålsettingane i kommunane har vore endring frå sektortenkning og detaljar og over til heilskapstenking og dei store linene. Her viser det seg at politikarane no i større grad ser kommunen under eitt og både samordnar og prioriterer mellom ulike område i kommunen.

- Politikarane er i større grad blitt aktiviserte og involverte i større og viktige saker i kommunane. Dei overordna sakene, der retninga for styringa og utviklinga av kommunen blir fastsett, har politikarane sett sitt preg på. Vi får den politiske strategien.
- Politikarane har kome i ein posisjon der dei i større grad kan sette dagsorden, dei kan gje retning for ei sak, som vil seie kva saka skal handle, om dei kan få fram det dei meiner er viktig for kommunen.
- Politikarane er i stor grad blitt likestilte i arbeidet med saker. Sakene bli i større grad handsama frå botn av, slik at politikarane ikkje er avhengige av forkunnskapar for å delta aktivt i ei sak. Dermed er det ikkje same fordelene som før å vere sakseksperter.
- Ei prosessorientert sakshandsaming med omfattande involvering frå politikarane og andre interessentar fører til breiare saksframlegg som til dømes tek opp problemstillingar som elles ikkje ville ha kome med i saka. Dette fører, i følge våre respondentar, til betre politiske vedtak.
- Involverande sakshandsaming gjer at ulike interessentar i sakene deltek på ein annan måte enn før. Dei er med i tidlege fasar i direkte møte med politikarane og administrasjonen i staden for å delta i etterkant gjennom høyringar. Dersom sakene har vore dei rette, har også til ein viss grad innbyggjarane involvert seg.
- For politikarane fører grundig sakshandsaminga til ny kunnskap om den aktuelle saka eller saksfeltet det vert jobba med. Politikarane får heilskapen i sakene, ikkje berre utvalte delar basert på det administrasjonen meiner er viktig.
- Når politikarane jobbar med ei sak over tid, der dei sjølve har fått den på dagsorden og definert kva den skal handle om, får dei eit eigedomsforhold til sakene. Dette sikrar eit heilt anna engasjement i sakene og prosessen er med på å gjere sakene viktige.
- Forholdet mellom politikk og administrasjon utviklar seg frå eit klart skilje til samarbeidsånd. Det handlar om at dei har eit felles overordna mål om å jobbe til det beste for kommunen. Dei er i same båt og brukar kreftene i lag i staden for at politikk og administrasjon handlar om konfrontasjon.
- Kommunane blir meir effektive ved at rutinesaker vert delegert til administrasjonane og unngår forseinkande politisk handsaming. Slik blir det færre politisk saker, men til gjengjeld vert dei viktigare. Politikk vert å sette sitt preg på dei overordna linene, ikkje å fatte ei mengde vedtak.

- Kommunane erfarer fleksibilitet i sakshandsaminga. Det blir mindre rutine frå ei sak til ei anna og frå eit møte til neste. Det er diskusjonar i komiteane som avgjer val av sakshandsamingsmåte tilpassa den konkrete saka.

Utfordringar og moglege løysingar

Punkta ovanfor utgjer solskinshistoria som viser at det er mogleg å oppnå mykje gjennom visse former for sakshandsaming, men dersom vi ser nærare på erfaringane som våre intervjupersonar har rapportert, er det ein del mørke skyer. I det følgjande ser vi nærare på utfordringane og kva som kan vere moglege løysingar.

Fokus på økonomi eller demokrati?

Eit sentralt spørsmål i vår undresøking har vore kvifor kommunane har endra organisering og sakshandsamingsmåte. Svara vi har fått er at sektoriseringa hadde tatt overhand og det var uråd å få til heilskapleg politikk. Sektoriseringa gjorde at det blei kamp mellom særinteresser og alle sakene var avgjort når dei kom til kommunestyret. Kommunestyret vart sandpåstrøar. For å gjere det interessant å vere lokalpolitikar måtte både arbeidet i utvala og i kommunestyret bli artigare. Løysinga vart gjerne komitémodellen med involverande sakshandsaming og slutthandsaming av saker i kommunestyret.

Sjølv om det ikkje kan utelukkast, er det svært vanskeleg å sjå at kommunane som innførte involverande sakshandsaming først og fremst gjorde dette for å styrke eller vitalisere lokaldemokratiet. Omorganiseringane er eit resultat av økonomiske utfordringar heller enn at lokaldemokratiet i den enkelte kommune vart oppfatta som svakt.

Det er ikkje dermed sagt at eit anna fokus hadde ført til andre modellar for sakshandsaming, men målsettingane hadde truleg i større grad blitt knytt til demokratiutvikling i staden for til økonomistyring. Vidare vil det sjølv sagt ha noko å seie for kor mykje som vert lagt ned i dei ulike tiltaka om dei vert oppfatta som viktige eller ikkje. Dersom problemet er svak kommuneøkonomi, kan involverande sakshandsaming fort bli noko som blir med på kjøpet når nye organisasjonsmodellar vert innførte, men er det derimot eit problem at rådmannen og administrasjonen har fått for mykje makt, kan innføring av prosessorientert sakshandsaming få ein heilt annan tyngde. Eit uttrykk for dette er at det i fleire kommunar ikkje vart gjennomført opplæring i nye sakshandsamingsmåtar og at det var opp til politikarane sjølve å gje dei nye modellane innhald.

Kommunane hatt i første rekke vore opptatt av effektivisering og innsparingar. Det har kommunane gjort heilhjerta og i dei fleste tilfella fått økonomien under kontroll. Annleis er det med den involverande sakshandsaminga. Forsøka ber til ein viss grad preg av å vere halvhjerta. Meir enn at dette var noko som vart definert som eit hovudproblem for kommunen, er det heller slik at politisk involvering kom som ein del av den vedtekne modellen.

Her er det heldigvis unnataka som viser at sakshandsaminga ikkje alltid har vore eit vedheng. Eksempelvis har ein i Oppland fylkeskommune lagt vekt på fylket si rolle som utviklingsaktør for å finne fram til sakshandsamingsmodell. Argumentet er at i ei ny rolle må fylkeskommunen opptre på ein annan måte. Eit tett samspel mellom administrasjon og politikarane har vore sentralt i tenkinga. I Øvre Eiker spelar dei også på lag og den involverande sakshandsaminga er godt forankra i kommunen. I Sogndal er den praktiske arbeidet med sakene blitt evaluert etter kvar sak, og på den måten har dei evaluert og utvikla sakshandsamingsprosessen etter kvart.

Vesentlege moment for å lukkast vil vere å prioritere sakshandsaminga høgt og gjennom det få lagt til rette for opplæring slik at både politikarane og administrasjonen kjenner prosedyrane før dei skal takast i bruk. Vidare er det viktig å få fram mangfaldet i måtar å tilnærme seg ei sak på og at erfaringane vert evaluerte og dokumenterte. Over tid kan ein då utvikle gode metodar som er lokalt forankra.

Spenninga mellom politikk og administrasjon

Eit organisatorisk mantra i kommunane har vore eit klart skilje mellom politikk og administrasjon, gjerne illustrert gjennom timeglasmodellen. Denne modellen blir utvilsamt utfordra av ideen om ”demokrati heile vegen”, der samhandling mellom politikarane og administrasjonen er ein føresetnad for at politikarane skal kunne involvere seg aktivt i initierings- og utviklingsfasen av sakshandsaminga. Her viser undersøkinga fleire utfordringar:

Forholdet mellom politikarane og administrasjonen kan bli for tett. Det vil seie at politikarane kan bli sakshandsamarar og vice versa. Dei praktiske problema kan vere knytt til kven som skal gjere kva og dermed at det ikkje er ei klar oppgåvefordeling mellom nivåa. Vidare blir det vanskeleg å vite kven som kan haldast til ansvar. Politikarane kan vanskeleg kritisere administrasjonen og innbyggjarane kan få problem med å halde politikarane til ansvar ved val.

Motsatsen til dette er kommunar som held fast på timeglasmodellen. Eit av våre utgangspunkt var at involverande sakshandsaming var avhengig av at politikarane og administrasjonen kunne samhandle. Tette skott er eit hinder for utviklinga av nye sakshandsamingsmetodar. Datamaterialet talar her eit tydeleg språk. Involverande sakshandsaming har ført fram i kommunar der skiljet mellom politikk og administrasjon er tona ned. Der skiljet derimot er oppretthalde blir det ikkje involvering, av den enkel grunn at politikarane og administrasjonen ikkje møtes på arenaer der dei kan samhandle. Tospannmodellen er dermed betre dersom målet er auka politisk deltaking i dei tidlege fasane av ei sak.

Skiljet mellom politikk og administrasjon må tonast ned, men på same tid må det vere ei klar oppgåve- og ansvarsfordeling mellom nivåa. Det må ikkje komme dit hen at politikarane gjennomfører sakshandsaminga (t.d. utgreiingsarbeid) eller at administrativt tilsette fattar politiske vedtak. Det er først og fremst under idé- og utviklingsfasen av ei sak at skiljet kan opphevast, medan det i dei andre fasane må oppretthaldast.

Ei anna utfordring er knytt til delegering. Auka merksemd mot overordna og prinsipielle saker blir følgt av auka delegering til administrasjonen. Målsettinga er meir innverknad på dei viktige sakene og at ein gjennom desse sakene indirekte også styrer detaljane. Delegeringa frigjer tid for politikarane og rutinesakene unngår forseinkande politisk handsaming. Problemet som blir trekt fram er at kommunane har gått for langt i delegeringa. Det blir for få politiske saker og mange er relativt uinteressante. På eit overordna nivå er det vanskeleg å kjempe for enkeltsakene som ofte er bakgrunnen for eit lokalpolitisk engasjement. Og sett i frå dei folkevalte si side, handlar dette om kva politikk er. Her er det delte meininger: Nokon meiner det er slik som intensjonane har vore, nemleg å styre gjennom overordna strategiske vedtak, medan andre opplever politikk som å fatte detaljerte vedtak i ei rekke saker.

Eit viktig moment er at det i kommunane i aukande grad vert rapportert til politikarane om den daglege drifta av kommunen. I staden for å få informasjon om den kommunale tenesteproduksjonen gjennom mange saker, vert politikarane informerte gjennom ulike målemetodar. Det er viktig at denne informasjonen blir presentert på ein god måte og at politikarane blir gjort merksame på at dei kan bruke rapporteringane til å få nye saker på dagsorden.

Ny rolleutforming

Den nye rolleutforminga kan oppsummerast med eigenskapane til den "gode" politikar slik Rikke Berg (2002) har definert han. Det er den politiske strategen som er opptatt av overordna og prinsipielle spørsmål. Gjennom auka fokus på heilskap framfor sektor, er det blitt tilrettelagt for ei ny politikarrolle. I tillegg var det ei klar målsetting om å aktivisere politikarane, særleg i arbeidet med større saker, men også i kommunestyret.

Undersøkinga viser at politikarane i langt større grad er orienterte i retning av heilskap samanlikna med tidlegare. Dette er også heilt i tråd med deira eigne ønskje om å kome bort frå sektorpolitikaren. Visjonar og strategiar erstatta enkeltsaker og detaljstyring. Likevel vil ein tilbake til sektor, mellom anna for å kunne vere ombod og få betre innsikt saker og saksfelt. Politikarane får ikkje kontinuitet på eit saksfelt fordi dei manglar den jamne kontakten med tenesteproduksjonen. Ei løysing her er å halde fast på heilskapstenkinga og organisere kommunane med faste komitear med eit definert ansvarsområde. For å sikre heilskapen, men også interessa for visse type saker, kan komiteane vere sektorovergripande, til dømes næring, kultur og miljø i ein komité.

Når det gjeld aktivisering, er resultatane meir blanda. Ein del av politikarane er blitt aktiviserte ved at dei set saker på dagsorden, engasjerer seg i sakhandsaminga og ved å bli saksordførarar. Andre har ikkje funne seg til rette i den nye rolla og følte seg meir heime når politikarane si rolle var å fatte vedtak anten i utval eller kommunestyret. Sjølve ideen om at "alle skal med" blir kritisert, fordi det er ikkje alle som ønskjer å vere den aktive politikaren.

Eit anna sentralt poeng er at i dei tilfella politikarane ikkje blir aktiviserte tek administrasjonen over rolla som dagsordensettar og politikkutformar. Bakgrunnen for at politikarane er passive kan vere at den nye rolla er krevjande, på den måten at den tek

mykje tid og ressursar. Her trekker dei fleste fram at det er og bør vere rom for ulike grader av aktivitet, alt etter kva dei ulike representantane ønskjer og har kapasitet til. Her vil det vere viktig at sjølv ”passive” lokalpolitikarar vert sett på som fullverdige. På den andre sida vert det vist til at dersom aktiviteten skal auke må det bli lagt til rette for dette. Det krev både administrative og politiske ressursar. Det vert mellom anna vist til at involvering i ei sak krev dagmøte slik at politikarane faktisk kan møte administrasjonen. På den måten handlar det også om politikarane sine arbeidsvilkår. Mykje av ansvaret ligg likevel hjå politikarane sjølve. Det er ingen ting i vegen for at dei kan spele den rolla dei er tiltenkt, føresetnaden er at dei avset nok tid for å kunne fylle ei meir krevjande rolle enn tidlegare og at politikarane vedtek ordningar som legg til rette for auka involvering.

Den største utfordringa med tanke på roller i lokalpolitikken er at rolla som ombod er blitt vanskeleg å spele. Særleg to forhold vert trekt fram: Det eine er at politikarane ikkje får faste oppdrag knytt til eit felt eller ein sektor. Det gjer det vanskeleg å bli fagleg dyktig og å ha kjennskap til det som skjer i kommuneorganisasjonen. Problemet er avstanden til tenesteproduksjonen og at dei ikkje blir ”spesialistar” på eit felt. Det andre er at innbyggjarane ikkje veit kven dei skal kontakte fordi dei ikkje kjenner til kva enkeltpolitikarar har ansvar for. Det er full semje om dette både blant politikarane og administrasjonen. I kva grad innbyggjarane meiner det same veit vi ikkje, men vi vil vel tru at innbyggjarar vil finne fram til politikarane om vedkomande vil. Løysingar her kan vere at partia har faste talspersonar for visse saker, ein kan gå tilbake til ei organisering med fagkomitear eller det kan gjennomførast dialogmøte for at politikarane betre kan ta i vare ombodsrolla.

Lokal tilpassing

Kommunane har innført ulike organisasjonsmodellar og sakshandsamingsmåtar som i meir eller mindre grad er tilpassa kva enkelt kommune. Nokre kommunar har til og med gjennomført forsøk ved at saker er blitt behandla etter ein ny metode før endringane har blitt vedtatt. Biletet er likevel at kommunane i stor gjer som andre, og gjerne dei same feila som andre. Noko av grunnen ser ut til å vere at modellane blir innførte i reine former og ikkje tilpassa lokale ønskje og behov.

Ein av dei vi intervjuar uttalte at ”*nokon må gje modellane innbald, det er ikkje nok at dei er vedtekne*”. Dette meiner vi er sentralt. For skal modellane må bli noko meir enn ein generell organisasjonsmodell, må det bli *kommunen sin* modell. Modellen i seg sjølv er ikkje nok, og då må ein eksempelvis som i Øvre Eiker etablere ei ordning med A- og B- saker, som i Sogndal ein eigen utgreiingskomité som førar sakskomiteane med saker eller som i Oppland der dei har ei ordning med skuggesaksordførar. Gjennom slike lokale tilpassingar blir modellen lokalt forankra og utvikla til noko eige som er verdt å ta vare på.

Men lokal tilpassing er ikkje nok. Det handlar også om at kommunane har ein fleksibel tilnærming til sakene. Undersøkinga viser at det ikkje er alle saker som er godt eigna til omfattande politisk involvering. Enkelte saker er for spesialiserte og lite politiske, medan andre er for små til at det treng handsaming i ein politisk komité der politikarane

skal vere aktive i ulike fasar. Det vil i praksis seie at kommunane ikkje må låse seg til ei ordning der alle saker som vert tatt opp i komiteane skal gjennomgå same prosess.

Her kan vi nok ein gong vise til Øvre Eiker si ordning med A- og B-saker, der ein nettopp differensierer etter sakstype og ut frå det avgjer vedtaksprosess i sakene. Fordelen er at politikarane kan velje sakshandsamingsmåte. I prinsippet kan alle formene for sakshandsaming presentert i kapittel 1 vere tilgjengelege. Ein annan fordel er politikarane kan handsame fleire saker. Ei slik differensiering kan både gjere det meir interessant å vere komitémedlem og politikarane vil få tilbake noko av den tapte kontakten mot tenesteproduksjonen.

Som allereie nemnt handlar organisering også om politikarane sine arbeidsvilkår. Kommunane i undersøkinga er mellom anna prega av ein uformell møtekultur. Målet er å skape inkluderande og trygge arenaer der terskelen for deltaking er låg. Då kan alle idear kome fram og diskusjonen skjer på fritt grunnlag. Spørsmålet er likevel om det kan bli for uformelt og at form blir viktigare enn innhald? Risikoen i dette er at statusen til komiteane kan bli svekka og at komitéarbeidet stoppar opp. Ei løysing er ein god plan for arbeidet og ikkje minst ein fast dato for når innstillinga skal vere ferdig på.

Målsettingar som går i same retning

I dei kommunane som vi har undersøkt er det innført sakshandsamingsprosessar og organisasjonsløysingar som har innebygd målsettingar som er i konflikt med kvarandre. Til dømes er det eit mål om politisk deltaking i sakshandsaminga og meir grundig sakshandsaming i komiteane. På same tid vil skal kommunestyret bli arena for politisk debatt og tautrekking. Etter å ha gjennomført lange og konsensussskapane prosessar i komiteane, skal dette ende opp i konflikt mellom ulike interesser i kommunestyret.

Eit anna døme er at involverande sakshandsaming skulle gje ny og betre kunnskap om tenesteproduksjonen i kommunen. Ved å gå grundig inn i sakene ville politikarane få eit heilt anna vurderingsgrunnlag innan konkrete saksfelt eller tema. Alle sider ved saka, heilskapen, ville på denne måte kome fram. Men på same tid er det snakk om ein annan heilskap, nemleg heilskap for kommunen. Dermed er kommunane i ein situasjon der det blir konflikt mellom ulike typar av heilskapar. Her vil også partipolitikaren kunne kome inn, som nettopp er oppteken av heilskapen.

Ei løysing på dette er å ha målsettingar som går i same retning, men det vil seie at det er mogleg å organisere seg bort frå ulike målkonfliktar og interessekonfliktar. I organisasjonslitteraturen (Cyert og March 1963) er det veldokumentert at organisasjonar er fulle av motstridande målsettingar. Spørsmålet er ikkje korleis ein kan kvitte seg med slik målsettingar, men heller korleis det er mogleg å leve med målkonflikt. Eit av svara er at ulike mål vert nådd kvar for seg. Det vil seie at i ein del av organisasjonen er det viktig med samarbeid, involvering og å finne fram til gode løysingar, medan i andre delar av organisasjonen er det konflikt og konkurranse som blir det sentrale. Eit alternativ til dette er at ulike målsettingar vert søkt oppnådd til ulike tid. Sekvensiell merksemd vil seie at alle målsettingane ikkje er gjeldande til ei kvar tid. Løysinga for kommunane blir dermed at dei må leve med målkonflikt.

To ytterpunkt – byråkrati og demokrati

Undersøkinga har vist stor spennvidde i graden av involverande sakshandsaminga, sjølv om alle kommunane i undersøkinga i utgangspunktet ønska at politikarar og andre i større grad skulle delta i sakshandsaminga og på den måten setje sitt preg på sakene. Vi avsluttar med å skissere to modellar for kommunal sakshandsaming, nemleg ”byråkrati heile vegen” og ”demokrati heile vegen”, som illustrerer denne spennvidda.

Byråkrati heile vegen

I planane og i organiseringa vår er det lagt opp ein nye form for sakshandsaming. Politikarane skal vere med i heile vegen. Faktum er at hjå oss er det ikkje slik, her er det byråkrati heile vegen. I dei aller fleste tilfella er det administrasjonen som set ei sak på dagsorden og kva prosess saka har vore igjennom kjenner vi politikarar lite til. Det er tette skott mellom politikk og administrasjon. Det er sagt at vi kan delta meir aktivt, men det er ingen som kan seie korleis og i kva saker. Opplæring har vi ikkje hatt. Det store problemet er likevel at heile ideen var at vi politikarar skulle få meir tid til å jobbe med dei sentrale sakene. Og for å få det til delegerte vi maksimalt til administrasjonen. Men kva sit vi att med? Ingenting! Vi er framleis vedtaksorgan som sanksjonerer administrasjonen sitt arbeid.

Demokrati heile vegen

I planane og i organiseringa vår er det lagt opp ein nye form for sakshandsaming. Politikarane skal vere med i heile vegen. Faktum er at hjå oss er det slik, her er det demokrati heile vegen. I dei aller fleste tilfella er det politikarane som set ei sak på dagsorden og prosessen saka har vore igjennom kjenner vi fordi vi har deltatt. Det er eit ope forhold mellom politikk og administrasjon. Målet var at vi skulle delta meir aktivt, og det gjer vi. Vi fekk god opplæring og har sjøve vore med å utforme den modellen og dei vedtaksprosessane vi brukar i dag. Det som har skjedd er at vi politikarar har fått meir tid til å jobbe med dei sentrale sakene. For å få det til delegerte vi maksimalt til administrasjonen. Det vi sit att med er dei store og viktige sakene som legg rammevilkåra for utvikling av kommunen. Vi er ikkje lenger vedtaksorgan som sanksjonerer administrasjonen sitt arbeid, men politikkutviklarar på eit overordna nivå.

Ingen av desse modellane er representerte i vårt materiale, men enkeltkommunar har klare trekk anten frå den eine eller den andre. Trass i like intensjonar og målsettingar endar kommunane opp med svært ulike sakshandsamingsmetodar. Det gjer det vanskeleg å hevde at organiseringa har vore avgjerande. Men for kommunane er trua på omorganisering som verkemiddel framleis sterk, og neste steg for dei fleste er etablering av fagkomitear. Slik lever dei ulike modellane vidare og kommunane er nokre erfaringar rikare.

Kjelder

Arendal:

Forslag til politisk organisering og arbeidsmåte Vedtak bystyret 30.08.1998

Arendal bystyre 14.12.2006

Mandal:

Ny politisk styringsmodell: Reglemeneter og delegasjoner utvidet myndighet til ordfører Vedtak bystyret 18.11.2002

Evaluering av Nye Mandal KS-Konsulent AS Mai 2006

Oppland

Politisk organisering i Oppland fylkeskommune – innstilling frå arbeidsgruppen

Fylkestinget 25.10.2005

Vedtekter for oppgåvediffereringsprosjektet Fritt fram i Oppland

Fylkestinget 08.12.2003

Sogndal

Stigfjonnaren – prosjektplan for Sogndal kommune www.sogndal.kommune.no

Kommuneplan for Sogndal kommune

Sola

Politisk organisering fase II Vedtak kommunestyret 27.02.2003

Songdalen

Reglement for kommunestyret, formannskapet og komitéer. Generelt delegasjonsreglement.

Vedtatt i kommunestyret 24.09.2003

Øvre Eiker

Reglement for politiske styringsorganer i Øvre Eiker kommune Vedtatt i kommunestyret 11.09.2002

Ny politisk organisering. Reglement, instruksjer og rutiner. Vedtatt i kommunestyret 11.09.2002

Referansar

- Berg, Rikke (2000): *Den "gode" politiker – Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Doktorgradsavhandling. Odense: Odense Universitetsforlag
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005) *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Bernt, Jan Fritjof, Oddvar Overå og Harald Hove (2002) *Kommunalrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bukve, Oddbjørn (1991): "Ingen kommer undan politikken" i Bukve, Oddbjørn og Terje P. Hagen(red): *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Bukve, Oddbjørn (1997) *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo: Det norske samlaget.
- Bukve, Oddbjørn (2002) "Parlamentarisme light? Komitemodell som politisk styringsmodell" i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red) , *Den nye kommunen – kommunal organisering i endring*. Det Norske Samlaget, Oslo
- Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (2002): "Frå kulturrevolusjon til rådhusreform?" i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red), *Den nye kommunen – kommunal organisering i endring*. Det Norske Samlaget, Oslo
- Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Daleke Grafiska AB, Malmö.
- Christophersen, Jens A (1969) *Representant og velger*. Universitetsforlaget, Oslo
- Cyert, Richard M og James G. March (1963) *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall
- Denstad, Brit og Tore Hansen (1988) "Kommunal håndheving av statlig alkoholpolitikk: partikonflikter og representantroller", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 29.
- Egner, Torbjørn (1980) *Folk og røvere i Kardemomme By*.
- Hagen, Terje P, Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell*. NIBR-Pluss serie 3-99, Oslo: NIBR
- Hagen, Terje P. og Rune Sørensen (2001) *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.
- Hedlund, Maria (2002) *Demokrati för politiker? Om medborgerligt deltagande och kommunpolitikerroller i Skåne och Kalmar län*. Statsvetenskapliga institisjonen Lunds universitet. Lund: Mediatryck
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004) *Kommunal Organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR. Notat 2004:124, Oslo: NIBR
- Jacobsen, Knut Dahl 1970 "Institusjonelle betingelser for planlegging: administrative problemer i norsk regionalpolitikk" i Stokke, Arne J., red., *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jansen, Alf Inge (1982) "Politikaren – Tenestemannen og utøving av leiarskap"
- KS (2006) *Evaluering av Nye Mandal* KS-Konsulent AS

- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (2000) Political Implications of the New Norwegian Local Government Act of 1992 i Amnå, E og S. Montin (red) : *Towards a new Concept of Local Self-Government? Local Government Development in Comparative Perspective*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Lawson, K (1980) *Political parties and linkage: A comparative perspective*. New Haven & London: Yale University Press.
- Leväsvirta, Leena (1999): *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä*. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Acta publications, no. 114. Helsinki
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. London: Yale University Press.
- March, James G og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. The Free Press: New York.
- Mintzberg, Henry (1979) *The structuring of Organizations*. Englewood cliffs, New Jersey
- Montin, Stig, Toini S. Floris, Mikael Granberg, Terje Kleven, Olaf Rieper og Signy Irene Vabo (1999): ”Politikerrollen i skandinaviske kommuner – mellom kontinuitet og fornyelse” i Karvonen, Lauri og Elisabet Ljungberg (red.), *Nordisk demokrati i förändring*. Midtthögskolan, rapport 1999:1, Härnösand, Mitthögskolan
- Myrvold, Trine (2004) *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. NIBR-notat 2004:113, Oslo: NIBR
- Myrvold, Trine og Helge Strand Østtveiten (1999): Er parlamentarisk kommune veien å gå? *Kronikk Aftenposten* 06.09.1999
- Newton, Kenneth (1976) *Second city politics: democratic processes and decision-making in Birmingham*. Oxford: Clarendon Press,
- NOU 1990:13: *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Offerdal, Audun (2000) ”Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?” i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose red. (2000): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering*. Fagbokforlaget, Bergen
- Offerdal, Audun og Hans Erik Ringkjøb (2002) ”Medlemsgrunnlag og medlemsaktivitet i lokale partilag”, i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Om verkningen av organisasjonsendringer i kommunane*. Oslo: Det norske samlaget.
- Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøb 2002: Den omorganiserte politikaren. i Oddbjørn B. og A. Offerdal (red) : *Den nye kommunen*. Samlaget Oslo.
- Olsen, Johan P (1978) *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby og Lena Wängnerud (2000) *Demokrati utan partier?*. Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS Förlag.

- Pikkala, Sari (2005): *Kommunen ur beslutsfattarens perspektiv. Undersökning om kommunernas förtroendevalda och tjänsteinnehavare 1995-2003*. Undersökningar inom kommunFinland 2004, nr 54. Acta nr 176. Åbo Akademi & Finlands kommunförbund. Helsingfors.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rao, Nirmala 1998 "Representation in Local Politics: a Reconsideration and some New Evidence." *Political Studies* vol XLVI
- Ringkjøb, Hans Erik (2002): "Partipolitiske skiljeliner i norsk lokalpolitikk", i Bukve, Oddbjørn og Offerdal, Audun (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Ringkjøb, Hans-Erik (2004) *Partia i lokalpolitikken*. Dr. grads avhandling/Rapport 89. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Ringkjøb, Hans-Erik og Audun Offerdal (1998) *Om partimedlemsundersøkinga i Telemark. 1997-Sluttrapport*, SEFOS-notat nr. 156. Bergen: Sefos.
- Ryynänen, Aimo (2006): *Kommunens förtroendeperson. Representant – beslutsfattare – politiker*. Inrikesministeriet publikasjonsserie 23/2006. Helsingfors: Inrikesministeriet
- Saglie, Jo (2002) "Partienes rolle i lokalpolitikken", i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Saglie, Jo og Tor Bjørklund (2005) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sanne, Marika (1994) Locala politiker eller livet som en sockerkaka. Sitert i Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Daleke Grafiska AB, Malmö.
- Sanne; Marika (2001), *Att se til belbeten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Doktorgradsavhandling. Statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet. Akademitryck: Stockholm
- Simon, Herbert (1945, 1957) *Administrative Behavior*. New York
- Skare, Audun (1998) "Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk", i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet Status og utfordringer*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.
- Svara, James H (1998) "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration" *Public Administration Review*, Vol. 58
- Svara, James H (1999) Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model, *Administration & Society*, Vol. 30, Nr 6
- Vabo, Signy Irene (2000) "New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians?" *Scandinavian Political Studies*, Vol 23, nr 4
- Vabo, Signy Irene (2001), *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Dr. polit avhandling, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Wahlke, John C et al (1962) *The legislative system: explorations in legislative behavior*. John Wiley, New York

- Weber, Max (1922,1990) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Westerholz, Anders (1997) ”Politisk ledelse og effekter af strukturændringer” i Niels Ejersbo (red): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer*. Odense Universitetsforlag, Odense
- Aars, Jacob (1997) *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken. En sammenligning av Finland og Norge*. Doktorgradsavhandling. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.