

Demokrati heile vegen

Samandrag

Utgangspunktet for denne rapporten var at mange folkevalte ikkje har gode nok moglegheiter for å delta i den politiske prosessen før vedtak skal fattast. I prosjektnamnet Demokrati heile vegen finn vi ein idé om at handsaminga av saker i kommunane kan vere noko meir enn administrativ førebuing som vert avslutta gjennom politiske vedtak. Fokuset er retta mot at politikarane sjølve kan delta aktivt i å foreslå ei sak, og delta i den tidlege utviklingsfasen av ei sak. Dette er vel og merke ikkje tenkt å gjelde alle type saker, men heller større saker av meir overordna karakter eksempelvis saker der ein lagar strategiar og visjonar for kommunen.

Rapporten er basert på to hovudproblemstillingar:

- Har ulike organisasjonsmodellar konsekvensar for måten det politiske arbeidet blir utført på?
- Kva tiltak har kommunane gjennomført for å auke den politiske involveringa i initierings- og utviklingsfasane av saksprosessane og kva effekt har dei hatt på den politiske sakshandsaminga lokalt?

Datamaterialet består av casestudiar i 7 kommunar, der ein av desse er ein fylkeskommune. Felles for alle er at dei har utprøvd ulike former for inkluderande sakshandsaming. Vi har sett på kommunale saksdokument og gjennomført intervju med sentrale folkevalte og byråkratar.

Organisasjonsløysinga som kommunane har valt er komitémodellen, inspirert av måten stortingskomiteane arbeider på. To hovudmålsettingar ligg til grunn for denne modellen. 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 skulle kommunestyret vitaliserast som politisk arena for meiningsdanning og meiningsbrytning.

Eit at dei viktigaste funna i undersøkinga er at det er fullt mogleg for politikarane å delta meir i sakshandsaming frå A til Å. Det er få, om nokon, formelle hindringar i vegen for dette. Utfordringa kviler såleis på politikarane og dei administrativt tilsette.

I punkta nedanfor presenterar vi dei viktigaste positive erfaringane som har kome fram i undersøkingar:

- Ei av hovudmålsettingane i kommunane har vore ei endring frå sektortenkning og detaljar og over til dei store linene og heilskap. 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 har politikarane sett sitt preg på. Vi får den politiske strategien.
- 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 følgje våre respondentar til betre politiske vedtak.
- Involverande sakshandsaming gjer at ulike interessentar i sakene vert involverte på ein annan måte enn før. Dei deltek 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 ein også til ein viss grad involvert innbyggjarane.
- Forholdet mellom politikk og administrasjon utviklar seg frå eit klart skilje til samarbeidsånd. Det handlar om at både politikarane og administrasjonen har som eit overordna mål å jobbe til det best for kommunen. Dei er i same båt og ein bruker kreftene i lag i staden for at politikk og administrasjon handlar om konfrontasjon.

Dette er nokre av dei positive erfaringane slik dei kjem til uttrykk i våre intervju, men det er også ein del utfordringar som ein møter i samband med inkluderande sakshandsaming.

Utfordringar for kommunane

Timeglassmodellen, som har vore eit rådane organisatorisk mantra i dei norske kommunane, tilseier at skilje mellom politikk og administrasjon skal vere skarpt og at politikarane berre kjenner administrasjonen gjennom rådmannen. Denne modellen vert utvilsamt utfordra av ideen om demokrati heile vegen, der nettopp samhandling mellom politikarane og administrasjonen er ein føresetnad for politisk involvering i initierings- og utviklingsfasen av sakshandsaminga. I dette ligg det ein fare for at samspelet kan bli for tett, då vert det samrøre og ikkje samspel. Nokre av våre respondentar har erfart dette. Likevel ser det ut til at i dei kommunane der erfaringane med omorganiseringa har vore mindre gode, skuldast dette hovudsakleg fråvær av samspel og *ikkje* samrøre. Skiljet mellom politikk og administrasjon har altså vore oppretthalde, noko som igjen fører til at arbeidet i komiteane har blir kjedeleg for mange. Den viktigaste lærdomen frå kommunane er at skiljet mellom politikk og administrasjon må tonast ned, men på same tid må det vere ei klar oppgåve- og ansvarsfordeling mellom nivåa.

Eit anna problem med omorganiseringa i kommunane vi har undersøkt har vore tap av kontakt med den kommunale tenesteproduksjonen. Dette gjeld den daglege drifta av kommunen og omfattar til dømes tenester som kommunen leverer i skule- og helsesektoren. Årsaka til at kontakten kan verte fråverande handlar om komitémodellen og utstrakt delegering av saker til rådmannen. For at politikarane skal kunne styre kommunen gjennom strategiar og visjonar, krev dette frigjering av tid. Dette betyr at detaljsaker må overførast til administrasjonen. Ein del politikarar er lite nøgde med dette, og det er to hovudgrunnar som skil seg ut: For det første ønskjer ein del politikarar å jobbe med enkeltsaker. Ofte er det enkeltsaker som gjorde at ein vart interessert og

rekruttert inn i politikken i utgangspunktet. For det andre handlar det om å kunne spele rolla som ombodsmann for veljarane. Ein ombodspolitkarar vil vere ein som innbyggjarane kan kome til når dei vil ha ei sak på dagsorden, stille spørsmål og få informasjon frå. Når politikarane ikkje veit kva som skjer ute på dei kommunale einingane, som til dømes ein skule eller ein sjukeheim, vert det vanskelegare for dei å spele denne rolla.

Problemet med ombodsrolla handlar også om kven innbyggjarane skal gå til i utgangspunktet. Undersøkinga viser at politikarane i langt større grad er orienterte i retning av heilskap samanlikna med tidlegare. Dette er også i tråd med deira egne ønskje om å kome bort frå sektorpolitikaren. Visjonar og strategiar erstatta enkeltsaker og detaljstyring. Likevel vil dei tilbake til sektor, mellom anna for å kunne vere ombod og få betre innsikt i eit saksfelt. Politikarane får ikkje kontinuitet på eit saksfelt fordi dei manglar den jamne kontakten med tenesteproduksjonen. Når ein ikkje lenger har fagpolitkarar, som til dømes skulepolitikaren og helsepolitikaren, veit ikkje innbyggjarane kven dei skal gå til. Dette er i alle fall inntrykket politikarane og administrasjonen sjølve sit att med. Kor vidt innbyggjarane sjølve opplever dette kan vi ikkje seie for sikkert. Ei løysing her er å halde fast på heilskapstenkinga og organisere kommunane med faste komitear med definerte ansvarsområde. For å sikre heilskapen, men også interessa for visse type saker, kan komiteane vere sektorovergripande, til dømes næring, kultur og miljø.

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 ikkje alle ønskjer å vere den aktive politikaren.

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 egne forsøk før endringane har blitt vedtatt. Biletet er likevel at kommunane i stor grad gjer som andre, og gjerne dei same feila som andre. Noko av grunnen er at modellane blir innført i reine former og ikkje tilpassa lokale ønskje og behov. Det dette handlar om er at modellen må bli noko anna enn ein generell organisasjonsmodell, det må bli *kommunen sin* modell.

Det handlar også om at kommunane har ein fleksibel tilnærming til sakene og finn sin eigen sakshandsamingsmodell. Det som viser seg i fleire av kommunane er 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 for 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 for alle saker.

Samla sett gjer dette at vi kan konkludere med at organisasjonsendringane har ført til endringar både i sjølve sakshandsaminga, i sampelet mellom politikk og administrasjon og for politikarrollene. Men formelle organisasjonsendringar i seg sjølv er ikkje nok. Det krev også at både politikarar og administrativt tilsette ønskjer endring og tenkjer nytt i forhold til kvarandre.

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.