

Lokalt politisk lederskap og medvirkning i kommunesammenslåingsprosesser

Sammendrag norsk

I denne rapporten forsøker vi å svare på hva det innebærer å utøve godt lokalt politisk lederskap i ulike faser av en kommunesammenslåingsprosess, og hvordan man kan få det til. Videre viser vi hvordan innbyggerne gjennom ulike tiltak for innbyggermedvirkning kan involveres aktivt både i en kommunesammenslåingsprosess og i politikktutforming i nye sammenslåtte kommuner. Funnene i rapporten bygger på tidligere studier av kommunesammenslåinger i Norge, Danmark og Finland samt nye casestudier i 18 norske og 3 danske kommuner. I disse kommunene har vi intervjuet sentrale politikere, rådmenn og journalister i lokalpressen. Målet med prosjektet har vært å samle og videreformidle kunnskap om hvordan lokalt politisk lederskap og medvirkning kan bidra til gode og demokratiske sammenslåingsprosesser og til godt lokaldemokrati i nye sammenslåtte kommuner. Funnene fra prosjektet kan gi kommuner som står foran eller er oppe i en kommunesammenslåingsprosess innspill til hvordan de skal gå frem for å sikre godt lokalt politisk lederskap og god medvirkning i ulike faser av sammenslåingsprosessen.

Hva er lokalt politisk lederskap?

Lokalt politisk lederskap innebærer å skape målrettet endring på en måte som vinner oppslutning i lokalsamfunnet. Lokalt politisk lederskap kan utøves individuelt, av sentrale politikere som for eksempel ordføreren; eller kollektivt, av hele kommunestyret i fellesskap. Politisk lederskap utøves både internt, overfor kommuneadministrasjonen, kommunalt ansatte og i kommunestyret; og utadrettet, overfor befolkningen, lag og foreninger og næringsliv.

Vi skiller mellom tre hovedtyper av politisk lederskap: Mobiliserende, representerende og inkluderende lederskap. Disse tre måtene å utøve lederskap på varierer med hensyn til hvordan mål settes, hvordan virkemidler identifiseres og hvordan oppslutning skapes.

Mobiliserende lederskap innebærer at politikerne peker ut mål og løsninger og jobber for å skape oppslutning om disse målene. *Representerende* lederskap innebærer at politikerne ikke har satt målene på forhånd, men at de lytter til befolkningen og setter mål og velger virkemidler ut fra befolkningens ønsker. *Inkluderende* lederskap innebærer at politikerne inkluderer det politiske fellesskapet – innbyggere, næringsliv og administrasjon – i å sette mål og peke ut løsninger.

De ulike lederskapstypene vil stille ulike krav til medvirkning fra befolkningens side. Ved mobiliserende lederskap – der politikerne peker ut både mål og løsning – vil medvirkning fra befolkningen være ønskelig bare dersom det bidrar til å skaffe oppslutning om den valgte løsningen og det valgte målet. I de to andre lederskapstypene, representerende og inkluderende lederskap, er medvirkning fra befolkningens side viktig både når det gjelder å sette mål og når det gjelder å finne løsninger. I praksis innebærer politisk lederskap at politikerne inviterer til medvirkning og er lydhøre, men at de også i noen tilfeller treffer beslutninger som går på tvers av innbyggernes ønsker.

Politisk lederskap i kommunesammenslåingsprosesser

Kommunesammenslåing innebærer en stor endring. Lokalt politisk lederskap skal løse lokalsamfunnet gjennom denne endringen og gi den en ønsket retning i tråd med lokale prioriteringer. Tydelig lokalt politisk lederskap vil sette kommunen i førersetet i reformprosessen og sikre at det er lokalpolitikere som definerer hvilke problemer man trenger å løse, som setter mål for hvordan og i hvilken retning

lokalsamfunnet skal endre seg og som identifiserer hensiktsmessige løsninger for å nå disse målene. Godt politisk lederskap vil også skape oppslutning om målene og løsningene som er valgt – i befolkningen, blant lag og foreninger, i kommuneadministrasjonen og blant ansatte i tjenesteapparatet. For å sikre gode og godt forankrede beslutninger knyttet til kommunesammenslåingsprosesser kan det også være nødvendig å involvere innbyggerne i å identifisere problemer, sette mål og peke ut løsninger. Dette kan gjøres gjennom gode tiltak for innbyggermedvirkning.

Politisk lederskap i sonderingsfasen

I sonderings- og utredningsfasen, skal kommunen både fremskaffe fakta om og vurdere mulige alternativer for sammenslåing. Det betyr at man må se positive og negative konsekvenser av ulike sammenslåingsalternativer opp mot det å bli værende alene. For å vurdere hva som er mulig må man også ta rede på hva andre kommuners ønsker – i noen tilfeller er den kommunen man helst vil slå seg sammen med ikke interessert, og da er det spilt møye å utrede et slikt alternativ.

I sonderingsfasen kommer forskjellene mellom mobiliserende lederskap på den ene siden og representerende eller inkluderende lederskap på den andre, aller tydeligst til syne. Det er også i denne fasen at både tidligere studier og mange av informantene i casekommunene påpeker nødvendigheten av mobiliserende lederskap – altså at politikerne gjør seg opp en mening, setter et mål og mobiliserer støtte for dette målet. Fordelene med *mobiliserende lederskap* i en sonderingsfase er at det gir en tydelig retning for utredningsarbeidet, og det kan bidra til å gi den farten som er nødvendig for at en beslutning faktisk blir fattet. Gitt at politikerne greier å mobilisere støtte, er mobiliserende lederskap en *effektiv* måte å utøve lederskap på. Dette kan gjøre mobiliserende lederskap til en hensiktsmessig måte å lede på der rammebetingelsene setter begrensninger for hvilke handlingsalternativer som er mulige eller krever rask handling. I tråd med dette synet påpeker informantene i casekommunene viktigheten av å gi administrasjonen et klart utredningsmandat, som gjenspeiler lokale politiske prioriteringer.

Et alternativ til å peke ut en løsning er å ta rede på hva innbyggerne mener og hva kommunestyret mener, og så la dette bestemme hvilket alternativ man går for. Fordelen med å utøve slikt *representerende lederskap* i sonderingsfasen er at løsningen som blir valgt har *legitimitet* og oppslutning. Ulempen er at det ikke er sikkert befolkningen eller kommunestyret gir noe klart råd – enten fordi det finnes ulike syn i befolkningen og blant politikerne eller fordi mange kan oppleve det som vanskelig å ta stilling. I så fall blir det vanskelig for politisk lederskap å fatte en beslutning på bakgrunn av folkemeningen. Vanlige tiltak for å ta rede på folkemeningen i denne fasen er å gjennomføre spørreundersøkelser, og i noen tilfeller folkeavstemninger. I sonderingsfasen oppleves spørreundersøkelser av mange informanter i casekommunene som et bedre redskap enn folkeavstemning fordi det gir mulighet til å stille nyanserte spørsmål om ulike sider ved eventuelle sammenslåinger og om forskjellige alternativer.

Den tredje måten å utøve lederskap på i sonderingsfasen er å inkludere hele kommunestyret, innbyggere og ansatte i diskusjonen om hvilket alternativ man skal gå for og sammen peke ut et ønsket alternativ. En slik måte å utøve lederskap på vil sikre oppslutning og god *forankring* og hindre engstelse og uro i befolkningen og blant de ansatte. *Inkluderende lederskap* kan imidlertid være både tid- og ressurskrevende. Dersom det er stor uenighet blant de involverte, kan det også være vanskelig å komme frem til en løsning man kan enes om. Inklusjon i sonderingsfasen kan skje gjennom at man inkluderer kommunestyrepolitikere samt representanter for de ansatte og for befolkningen, i de utvalgene som skal utrede ulike alternativer.

Politisk lederskap i forhandlings- og beslutningsfasen

Det er mange beslutninger som skal fattes i en kommunesammenslåingsprosess. Den største av dem er om man skal slå seg sammen og i så fall med hvem, men det skal også fattes beslutninger om lokalisering og organisering av tjenester og kommuneadministrasjon, om politisk organisering, kommunenavn og så videre. Overfor mulige partnere kan det knytte seg strategiske avveininger til når det er lurt at kommunestyret fatter en beslutning om hvorvidt de ønsker sammenslåing. Når man fatter en beslutning, kutter man av alle andre alternativer, og da er det greit å være nokså sikker på hvor kommunen man beslutter å slå seg sammen med står i saken.

Videre er det et spørsmål om i hvilken grad befolkningen skal involveres i beslutningen om sammenslåing. I de fleste kommuner høres folket gjennom enten spørreundersøkelser eller folkeavstemninger. Mens man ut fra et *representerende* lederskapsideal nærmest er forpliktet til å gjennomføre folkeavstemning vil man ut fra et *mobiliserende* lederskapsideal vurdere hvilken mulighet man har for å få støtte i en folkeavstemning – dersom man er usikker på oppslutningen vil man forsøke å unngå folkeavstemning. Selv om folkeavstemninger på papiret er rådgivende, oppfatter langt de fleste kommuner det som umulig å gå mot befolkningens ønske dersom befolkningen først er spurt. I praksis fungerer derfor folkeavstemninger som beslutninger. Spørreundersøkelser og folkeavstemninger kan gi helt forskjellig resultat i en og samme kommune. Det er blant annet fordi man i folkeavstemningen kan få synspunkter først og fremst fra dem som har en sterk mening om saken, mens man i spørreundersøkelser får et mer representativt uttrykk for hva befolkningen mener, inkludert de som kanskje ikke har en veldig sterk mening. Videre begrenser folkeavstemninger seg til alternativene «for» og «imot», mens spørreundersøkelser kan avdekke flere nyanser i befolkningens ønsker. Samtidig har folkeavstemninger høyere legitimitet i befolkningen, fordi de gir alle en mulighet for å uttale seg. En kommunestyrebeslutning om sammenslåing fattet etter at man har fått støtte gjennom folkeavstemning, vil ha mye høyere legitimitet enn en sammenslåing som er gjennomført uten at befolkningen er spurt.

Inkluderende lederskap er mer relevant for å fatte beslutninger om innholdet i en sammenslåing enn for å fatte beslutning om selve sammenslåingen, og vi ser at politikerne i de fleste kommuner inkluderer befolkning og ansatte når det gjelder innholdet i sammenslåingen – og med gode erfaringer. Det er vanlig å inkludere befolkningen når det gjelder valg av navn og kommunevåpen. Og det er vanlig og oppfattes som helt nødvendig å inkludere de ansatte når det gjelder lokalisering og organisering av tjenester. En utfordring her er gjerne at de ansatte ønsker minst mulig endring. Politisk lederskap kan da innebære å *mobilisere* støtte for den endringen i tjenestestruktur man mener er nødvendig – så her ser vi et vekselspill mellom mobiliserende og inkluderende lederskap. Også innbyggerne har gjerne sterke meninger om lokalisering av tjenester, men få kommuner har systematisk invitert innbyggerne til å si sin mening om lokalisering – innbyggerne fungerer gjerne som pressgrupper, men det er politikerne i samarbeid med administrasjonen og med ansatte som fatter beslutninger.

Politisk lederskap i sammenslåingsfasen

Sammenslåingsfasen dekker både tiden umiddelbart etter en sammenslåing og årene etter, der man skal jobbe mot stadig tettere integrering, og der et nytt politisk fellesskap skal etableres. I denne fasen kreves en mer *inkluderende* og *representerende* lederskapsstil. Både målsettinger og måter å nå disse målsettingene på skal meisles ut, og hvis innbyggere og ansatte får være med i denne byggeprosessen, øker det sjansen for at fellesskapet som bygges oppleves som deres og at de kan identifisere seg med det.

Det er imidlertid ikke gitt at full integrering er det eneste riktige, og en av politisk lederskaps oppgaver er å vurdere i hvor stor grad den nye kommunen skal sveises sammen, hvor tett tjenesteapparatet skal integreres og hvor mye de gamle kommunene skal få beholde av gammel identitet og gammel tjenestestruktur. Erfaringer både fra Norge og de andre nordiske landene tilsier at det å opprettholde gamle identiteter kan hindre integrering i en ny storkommune. Samtidig er lokal stedsidentitet og opplevelse av å høre til, viktig både for innbyggernes livskvalitet og for politisk engasjement. Det vil ikke alltid være mulig eller ønskelig å gjøre en ny storkommune til en identitetskommune, og det å oppleve tilhørighet til et lokalsamfunn kan være et viktig utgangspunkt for å engasjere seg i storkommunen. Tiltak som typisk iverksettes i nye kommuner for å bevare eksisterende stedsidentitet er etablering av såkalte lokalutvalg. I mange kommuner fungerer slike utvalg både som samlingspunkt i det enkelte lokalsamfunn og som høringsinstans for det nye sentralt plasserte kommunestyret. Slik kan lokalutvalg bidra til å sikre at behovene og ønskene til innbyggerne i ulike deler av kommunen fanges opp.

Tiltak som iverksettes for å integrere det nye politiske fellesskapet er først og fremst etablering av felles prosjekter – det kan være å bygge et nytt kulturhus eller aktivitetssenter eller etablere en felles festival. Ellers er det gode erfaringer, spesielt fra Danmark, med å etablere rådgivende utvalg for å utvikle politikfelt som går på tvers av de gamle kommunene – for eksempel for å utvikle en felles landbrukspolitikk for den nye kommunen. I Norge finnes hjemmel for å opprette slike utvalg i Kommunelovens § 10, pkt. 5. I tillegg til politikere kan utvalgene inkludere innbyggere, næringsliv, lag og foreninger, og på den måten kan de også fungere som medvirkningstiltak. Dette er et typisk inkluderende lederskapsverktøy.

Avveining mellom integrering og desentralisering gjør seg gjeldende også for hvordan tjenester organiseres og lokaliseres. Integrasjon i hvert fall av de mest spesialiserte tjenestene vil være ønskelig dersom kommunereformen skal ha noen hensikt. Integrasjon og samlokalisering er imidlertid ikke nødvendig for alle typer tjenester, og noen tjenester, som for eksempel hjemmehjelp, vil nødvendigvis måtte forbli desentralisert. I noen kommuner vil dessuten topografi eller lange geografiske avstander gjøre det vanskelig å samlokalisere tjenester som skole, barnehage og legesenter. Kommuner finner ulike løsninger på hvordan funksjoner skal organiseres. I noen kommuner velger de å sentralisere mange tjenester til et nytt kommunesenter, i andre velger de å dele funksjonene mellom seg slik én tjeneste samlokaliseres i én del av kommunen og en annen tjeneste samlokaliseres i en annen del av kommunen.

I mange kommuner har de gode erfaringer med å involvere de ansatte bredt i reorganiseringsprosessene, men det påpekes at man må være oppmerksom på hvor mye tid slike prosesser tar. En generell erkjennelse er at sammenslåing bør ta tid for at den skal bli godt forankret og dermed fungere godt når den er vel gjennomført. Samtidig erfarer mange at hvis prosessene tar for lang tid så blir alle involverte utmattet, prosessen mister fart og man står i fare for ikke å få tatt ut potensialet av kommunesammenslåingen. Også etter en sammenslåing kan det dermed være nødvendig med elementer både av mobiliserende, representerende og inkluderende lederskap.