

Den samfunnsaktive kommunen

Utvikling av kommunene som moderne og demokratiske samfunnsaktører.



Sluttrapport

30. juni 2005



Porsgrunn



Larvik



Oppegård



Ringerike



Øvre Eiker



Bærum

Forord

Prosjektet Den samfunnsaktive kommunen er gjennomført av kommunene Øvre Eiker, Porsgrunn, Larvik, Ringerike, Bærum og Oppegård. Utgangspunktet var et ønske om å videreutvikle styringssystemet i kommunene og derved styrke kommunenes samfunnsutviklingsrolle. Kommunene fikk våren 2003 innvilget en søknad til KS om å gjennomføre et medlemsstyrt KS-prosjekt med Øvre Eiker som prosjektførende kommune. Novus Vita AS ble valgt som utførende institusjon og ansvarlig for prosjektledelsen.

Prosjektet er gjennomført med betydelig involvering fra nettverkskommunene, blant annet gjennom fem nettverksamlinger hvor også en rekke eksterne ressurspersoner har deltatt. Ordførerne og andre politikere fra deltakerkommunene har vært involvert i prosjektet.

Et arbeidsutvalg har hatt ansvar for koordinering av arbeidet. Dette har bestått av Jostein Barstad (prosjektansvarlig) og Gun Kjenseth, Øvre Eiker kommune, Bjørg Hilde Herfindal, Porsgrunn kommune, Astrid Sommerstad, Larvik kommune, Knut Gigstad, Ringerike kommune, Ewa Ekstrand, Oppegård kommune, Hans A. Støen, Bærum kommune og prosjektledelsen som har bestått av Lars Wang (prosjektleder) og Tore Askim, Novus Vita AS. Frode M. Lindtvedt har vært KS' kontaktperson og har fulgt arbeidet tett bl.a. som deltaker i arbeidsutvalget.

Prosjektet har også etablert samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet blant annet om en delutredning om bruk av indikatorer for lokal samfunnsutvikling.

Prosjektet bygger både på bruk av relevant kunnskap og forskning (maktutredningen, kommunelovprogrammet, lokaldemokratikommisjonen, bærekraftige lokalsamfunn i praksis m.v), tilgrensende / overlappende utviklingsarbeid samt aktiv bruk av de seks prosjektkommunenes egne erfaringer og refleksjoner. Prosjektet har våren 2005 blitt politisk behandlet i de fleste deltakerkommunene.

Denne rapporten er skrevet for alle norske lokalpolitikere. Den retter seg i stor grad også mot rådmenn, andre kommunale ledere og medarbeidere i kommunene som er opptatt av å videreutvikle kommunen som samfunnsaktør. Vi tror at den også vil bli oppfattet som nyttig av andre som arbeider for eller er opptatt av at Norge skal ha en god og framtidsrettet kommunesektor.

Rapporten inneholder hovedpunkter fra prosjektet. Detaljer må søkes i delrapporter og arbeidsdokumenter.

Vi håper at rapporten gir grunnlag for drøftinger både i deltakerkommunene og i kommunesektoren for øvrig, og at prosjektet dermed gir et sentralt bidrag til utviklingen av framtidens kommunesektor.

Drammen 30. juni 2005

På vegne av prosjektkommunene

På vegne av utførende institusjon

Jostein Barstad
Øvre Eiker kommune

Lars Wang
Novus Vita AS

Innhold

1	SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER.....	4
2	UTVIKLINGSTREKK OG UTFORDRINGER FOR NORSKE KOMMUNER.....	8
2.1	KOMMUNEN - LOKALSAMFUNN OG ORGANISASJON.....	8
2.2	NORSKE KOMMUNER - MER ENN TJENESTEPRODUSENTER	8
2.3	FRA VEKST VIA KOSTNADSTYRING TIL ØKT AVHENGIGHET AV ANDRE	9
2.4	KONKURRANSESAMFUNNET OG DEN GLOBALE UTFORDRINGEN	10
2.5	NYE STYRINGSUTFORDRINGER.....	11
3	DEN SAMFUNNSAKTIVE KOMMUNEN – ET PROSJEKT FOR VIDEREUTVIKLING AV KOMMUNESEKTOREN	12
3.1	MÅL.....	12
3.2	HOVEDSPØRSMÅLENE	12
4	HVA ER EN SAMFUNNSAKTIV KOMMUNE?	14
4.1	LOKALSAMFUNNSUTVIKLING I ALLE DELER AV ORGANISASJONEN.....	14
4.2	FOKUS PÅ VIDEREUTVIKLING AV EKSTERNE OG INTERNE RELASJONER	15
4.3	ET AKTIVT FORHOLD TIL OMVERDENEN	16
4.4	FLERE PERSPEKTIVER PÅ LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING	17
4.5	UTNYTTER OG UTVIDER EGET HANDLINGSROM.....	17
4.6	TILPASNING AV ROLLE TIL SITUASJON.....	18
5	MEDVIRKNING, DELTAGELSE OG PARTNERSKAP.....	19
5.1	DEN SOSIALE KAPITAL – EN KOLLEKTIV RESSURS	19
5.2	MEDVIRKNING OG DELTAKELSE FRA INNBYGGERNE	20
5.3	IDEELLE ORGANISASJONER SOM PARTNER.....	21
5.4	PARTNERSKAP MED NÆRINGSLIVET	22
5.5	PARTNERSKAP MED STATEN.....	23
6	DE FOLKEVALGTES ROLLE I SAMFUNNSAKTIVE KOMMUNER.....	25
6.1	PÅ JAKT ETTER EN NY ROLLE SOM LOKALPOLITIKER ?	25
6.2	BESLUTNINGSTAKING	26
6.3	STRATEGIUTFORMING OG GJENNOMFØRING	27
6.4	MENINGSDANNING.....	28
6.5	KOMMUNIKASJON MED INNBYGGERNE	28
7	LEDELSE OG ORGANISASJONSUTVIKLING I DEN SAMFUNNSAKTIVE KOMMUNEN.....	30
7.1	KOMMUNER SOM GRENSELØSE ORGANISASJONER.....	30
7.2	STRATEGISK LEDELSE I DEN SAMFUNNSAKTIVE KOMMUNEN	31
7.3	KOMPETANSEUTVIKLING – FRA SAKSBEHANDLER TIL UTVIKLINGSAGENT?	33
8	STYRINGSSYSTEMET I DEN SAMFUNNSAKTIVE KOMMUNEN.....	35
8.1	PERSPEKTIVER I STYRINGSSYSTEMET.....	36
8.2	INDIKATORER FOR LOKALSAMFUNNSUTVIKLING	37
8.3	BALANSERT MÅLSTYRING	40
9	VEIEN VIDERE – MOT EN NY KOMMUNEROLLE?.....	42
9.1	STRATEGISKE OMRÅDER FOR VIDEREUTVIKLING	42
9.2	ANBEFALINGER TIL KS OM VIDEREFØRING AV ARBEIDET	44
10	UNDERLAGSMATERIALE.....	45
10.1	DOKUMENTER OG RAPPORTER UTARBEIDET SOM DEL AV PROSJEKTET DEN SAMFUNNSAKTIVE KOMMUNEN	45
10.2	ANDRE REFERANSER	45

1 Sammendrag og anbefalinger

Alle kommuner er i prinsippet samfunnsaktive, men engasjementet i forhold til å drive aktiv samfunnsutvikling varierer. Her bruker vi begrepet "samfunnsaktive kommuner" om kommuner som kjennetegnes ved bevissthet og engasjement knyttet til et levende lokaldemokrati og samspill med næringsliv, innbyggere og frivillige organisasjoner.

Prosjektet Den samfunnsaktive kommunen har hatt til hensikt å begrunne behovet for og synliggjøre hva det innebærer i praksis å arbeide med lokal samfunnsutvikling.

Prosjektet har også hatt som mål å vurdere medvirkning fra innbyggerne og bruk av ulike former for partnerskap i samfunnsaktive kommuner. Det har også vært et mål å belyse hva det kan bety å være lokalpolitiker samt utøve ledelse og drive utviklingsarbeid. Et hovedspørsmål har vært hvordan styringssystemet i en samfunnsaktiv kommune bør videreutvikles.

Hovedutfordringene for norske kommuner er å videreføre arbeidet med effektivisering og brukerorientering og samtidig sikre et samfunnsperspektiv i alle deler av kommunens virksomhet.

Norske kommuner utfordres i stadig sterkere grad som samfunnsaktører. Både moderniseringsarbeidet i offentlig sektor og dyptgripende endringer i nærings- og samfunnsliv reiser nye utfordringer. Med 400.000 årsverk og et samlet budsjett på ca 250 Mrd kr årlig, er kommunesektoren en tung samfunnsaktør. Selv små forbedringer kan gi store positive effekter både når det gjelder sosiale, økonomiske og miljømessige resultater for lokalsamfunnet.

Kommunene utvikler og effektiviserer stadig sin rolle som tjenesteprodusenter og forvaltere av lovverk. Samtidig er det mange utfordringer knyttet til lokalsamfunnsutvikling som ikke kan håndteres innenfor rammen av rollene som tjenesteprodusent og forvaltningsmyndighet.

En rekke sentrale prosesser og utredningsarbeid i kommunesektoren (maktutredningen, kommunelovprogrammet, lokaldemokratikommisjonens utredning, KRDs Stifinnerprosjekt m.fl.) peker på behovet for å utvikle kommunens rolle som samfunnsutvikler. Mye peker i retning av at norske kommuner har et betydelig handlingsrom når det gjelder å være samfunnsaktør.

Prosjektet Den samfunnsaktive kommunen har hatt som utgangspunkt at videreføring av moderniserings- eller fornyelsesarbeidet i norske kommuner krever nytenkning om kommunens rolle som samfunnsutvikler.

En samfunnsaktiv kommune er en kommune som både utnytter og utvider sitt lokalpolitiske handlingsrom.

Den samfunnsaktive kommunen vil selv under stramme ressursmessige rammebetingelser, drive en offensiv samfunnsutvikling med hele lokalsamfunnet som oppdragsgiver og partner. Samfunnsutvikling er et helhetlig perspektiv for all kommunal virksomhet. Det innebærer at kommunen ved siden av klassiske utviklingsoppgaver som planlegging, næringsutvikling, lokalt miljøarbeid og nærmiljøutvikling også legger et samfunnsutviklingsperspektiv på lokaldemokrati, forvaltning og tjenesteyting. Arbeidet preges av et mangfold av samarbeidsmønstre med omgivelsene (innbyggere, frivillige organisasjoner og næringsliv). For å utvikle det kommunale handlingsrommet, kanskje spesielt i situasjoner med stramme økonomiske rammer, er det viktig å opprettholde og utvikle kommunens legitimitet som politisk aktør og samfunnsinstitusjon.

En samfunnsaktiv kommune spiller på lag med og utnytter lokalsamfunnets ressurser.

Gjennom ulike former for samarbeid og deltakelse med innbyggere, organisasjoner og næringsliv kan den sosiale kapitalen i lokalsamfunnet styrkes. Slik styrkes også grunnlaget for økonomisk verdiskaping og demokratisk utvikling. Samtidig gir dette mulighet til å realisere prosjekter og løse oppgaver som ikke er mulig innenfor rammene av kommunens egen budsjetter. Gjennom ulike samarbeids- og partnerskapsmodeller kan ressurser knyttes opp mot lokal samfunnsutvikling. I

mange tilfelle vil dette også kunne knyttes sammen med medvirkningsprosesser som styrker det deltakende demokrati.

I samfunnsaktive kommuner kan det være viktig å se på lokalpolitikerollen med friske øyne.

Økende grad av kompleksitet og avhengighet av andre aktører utfordrer etablerte idealer for hvordan kommuner skal ledes og styres. Lokalpolitikere i samfunnsaktive kommuner bør ha en aktiv rolle både i kommunens strategiutforming og i medvirknings- og partnerskapsprosesser. Dette kan også i noen sammenhenger utfordre idealet om klare roller og ansvarsforhold. Mye tyder på at samfunnsaktive kommuner snarere utvikler evne til å håndtere og utnytte gråsoner og uklarheter. Gråsoner kan bli gyldne soner for dialog og kunnskapsutveksling, uklarheter avdekker behov for problemløsning.

Samtidig er det en utfordring å sikre demokratiske beslutningsprosesser hvor lokalpolitikere ivaretar et helhetsperspektiv og et langsiktig perspektiv. Slik er det viktig både med deltakelse, medvirkning og partnerskap, men samtidig må man sørge for at politiske beslutninger fattes ut fra hensynet til alle berørte interesser og at lokalpolitikerne ikke overlater strategiske beslutninger til andre.

Å utvikle en samfunnsaktiv og moderne kommune krever ledelse og organisasjonsutvikling rettet mot nyskaping framfor ritualer og framskrivninger.

Å være en samfunnsaktiv kommune innebærer nye utfordringer. Å søke tilbake til tidligere tiders mer stabile forhold er ikke hensiktsmessig. Rollen representerer skarpe utfordringer både for lokalpolitikere, kommunale ledere, ikke minst for rådmannen som toppleder, og har klare koblinger til behovet for organisasjons- og kompetanseutvikling. Samtidig vil økende grad av kompleksitet bety at det kan være et betydelig potensial for synergieffekter gjennom bedre samspill internt mellom ulike deler av kommunens virksomhet og med andre aktører eksternt.

En samfunnsaktiv kommune vil gjøre samfunnsutvikling til et gjennomgående perspektiv som påvirker alle funksjoner, enheter og selskap knyttet til kommuneorganisasjonen. Dette gjelder både tjenesteproduksjon, bestiller- eller utfører-oppgavene, forvaltningsoppgavene og oppgaver spesifikt knyttet til strategi og utvikling. Å utvikle eierrollen til også å ivareta samfunnsperspektivene er en utfordring. Strategi og utviklingsfunksjonene er viktig i forhold til å initiere og følge opp ulike initiativ og prosjekter, herunder være en hjelper eller katalysator for samarbeid med innbyggere, frivillige organisasjoner og næringsliv. Spesielt kompetanse knyttet til å gjennomføre komplekse (hvor mange aktører kan påvirke underveis) utviklingsprosjekter synes vesentlig.

Eksempler er kompetanseoppbygging mht kommunikasjon og dialog, nye medvirkningsmodeller både for folkevalgte, innbyggere og næringsliv. Også insentivsystemer, stillingsannonser og andre virkemidler for å sikre seg dyktige medarbeidere bør i langt sterkere grad avspeile behovet for profesjonalitet mht. å drive lokal samfunnsutvikling.

For å støtte opp under arbeidet med lokal samfunnsutvikling bør plan- og styringssystemet ha flere gjennomgående samfunnsperspektiv.

Dagens system for mål- og resultatstyring fanger i begrenset grad opp kommunens samfunnsutviklingsrolle. For å integrere samfunnsutvikling i styringssystemet bør de perspektivene som er mest vanlige (kommuneøkonomi, medarbeidere, læring og fornyelse og brukere) suppleres med følgende perspektiver:

- **Lokaldemokrati** (representativitet, medvirkning, deltagelse og dialog, innbyggere)
- **Natur og miljø** (lokalt miljøarbeid, trivelige fysiske omgivelser, steds- og nærmiljøutvikling, langsiktig forvaltning av naturen og naturressurser, klima og energi)
- **Sosial og kultur** (levkår, livskvalitet, folkehelse, kulturopplevelser, identitet, tilhørighet, frivillighet)

- **Lokaløkonomi** (lokal økonomisk verdiskaping og sysselsetting i lokalsamfunnet – både i privat og offentlig sektor, entreprenørskap og næringsutvikling)

Dette er perspektiver som i stor grad kan ligge til grunn selv i kommuner som har ulike satsningsområder og prioriteringer, noe som vil endre seg over tid. Ved å løfte fram disse perspektivene bør det også utarbeides indikatorer for lokalsamfunnsutvikling i den enkelte kommune.

Kommunens forhold til omverdenen

Et kjennetegn ved en samfunnsaktiv kommune er at man erkjenner og aktivt forholder seg til at man er en del av en større sammenheng. Dette gjelder utvikling av aktive strategier for å kunne inngå i regionale og interkommunale prosesser, styrke kontakten med Europa/EU og utvikle relasjoner til land i Øst og Sør. En aktiv holding på dette feltet kan åpne både for utviklingsprosjekter (for eksempel EU-programmer), deltakelse i hospitantordninger, kompetanseeksport og -import mv.

Samfunnsaktive kommuner kan videreutvikle moderniseringsarbeidet og realisere "New Local Governace" i praksis

De rådende ideer bak moderniseringsarbeidet i kommunesektoren de siste 10 årene kalles ofte New Public Management (NPM). Viktige elementer i NPM er etablering av mer selvstendige virksomheter, klarere skille mellom politiske og administrative "banehalvdeler", mål- og resultatstyring, konkurranseeksponering, bruk av markedsmekanismer og nye former for kontraktsstyring (bestiller-utførende modellen).

Både den tradisjonelle oppfatningen av offentlig styring (Government) og NPM-tenkningen utfordres i dag gjennom begrepet Governance. Begrepet fanger opp at det offentlige må forholde seg til at styring skjer på ulike nivåer (flernivåstyring) og at løsninger blir til gjennom et komplekst samspill mellom mange aktører. Mer uklare skillelinjer mellom offentlig sektor - sivilt samfunn og næringslivet gjør også at nettversstyring blir viktigere. Dette peker i retning av at evnen til innovasjon og det å ha en aktiv strategisk beredskap vil måtte supplere og/eller erstatte planleggingsritualer.

Utfordringen krever en oppbygging av bred kompetanse (kunnskap, ferdigheter og holdninger) i det å drive utviklingsarbeid på tvers av organisatoriske grenser. Det å forholde seg til andres initiativ vil også kreve utvikling av en kommunekultur hvor rollen som "saksbehandler" i større grad må erstattes av dyktige prosjektledere. Slike prosesser må i økende grad forventes å initieres og drives fram av andre aktører enn kommunen, men hvor det forventes at kommunen kan bidra med støtte, veiledning og bistand av ulik karakter.

Slik sett kan samfunnsaktive kommuner gjennom sin praksis både videreutvikle og til dels bidra til å endre for moderniseringsarbeidet gjennom det man kunne kalle "New Local Governace".

Etablering av et nasjonalt nettverk for samfunnsaktive kommuner anses som viktig for videreutvikling av kommunenes samfunnsrolle.

Det anes som viktig å arbeide videre med å vitalisere kommunens rolle som samfunnsutvikler. Selv om det her gis anbefalinger, er det ikke grunnlag for å gi klare "oppskrifter" på hvordan den enkelte kommune skal utvikle sin samfunnsrolle. Nettverk for samfunnsaktive kommuner som driver aktivt arbeid med praktiske eksempler og erfaringsutveksling kan bidra til at denne siden av kommunens utviklingsarbeid synliggjøres og forsterkes.

Strategiske områder for videreutvikling.

Sentrale tema som det anbefales å utdype videre i relasjon til samfunnsaktive kommuner:

- Fornyelse av kommunen som lokalpolitisk organisasjon.
- Deltakerdemokrati - muligheter og begrensninger.
- Lederutfordringen i den samfunnsaktive kommunen - behov for en helhetlig strategi ?

- Videreutvikling av styringssystem og indikatorer.
- Den samfunnsaktive kommunesektoren og staten – nye partnerskap?
- Den samfunnsaktive kommunen – New Local Governance i praksis?

Anbefalinger til KS om videreføring av arbeidet.

Dersom vurderinger og anbefalinger i denne rapporten skal få praktisk betydning, anses det som avgjørende at det tilrettelegges for oppfølgende prosesser. Det anbefales at følgende muligheter vurderes nærmere:

- Kommunenettnettverk for demokrati og samfunnsutvikling i regi av KS.
- Kobling til prosessene rundt ny kommune- og regionstruktur.
- Oppfølging i regi av Lokaldemokratikommisjonen.
- Innarbeiding i folkevalgtopplæringen.

2 Utviklingstrekk og utfordringer for norske kommuner

2.1 Kommunen - lokalsamfunn og organisasjon

For å kunne ha en mest mulig presis språkbruk er det i rapporten skilt mellom kommunen som organisasjon, og kommunesamfunnet totalt sett som geografisk enhet (jfr. figur 1). Kommunen som lokalsamfunn og geografisk avgrenset enhet er referanserammen for kommuneorganisasjonens virksomhet som samfunnsutvikler.

Samfunnsutviklingen innenfor kommunens grenser er påvirket av mange aktører, oftest med kommuneorganisasjonen som den mest sentrale. Med dette utgangspunktet vil kommunen som organisasjon ikke bare ha ansvar for de forvaltningsoppgaver og tjenester som kommunen er pålagt å utføre gjennom lov og forskrift.



Den grunnleggende legitimiteten for kommunen som politisk institusjon, er basert på at det er folk bosatt innenfor kommunens territorium som velger representanter til kommunens øverste organ (det representative demokrati). Derfor må kommuneorganisasjonen primært forholde seg til "territorielle" mål for å "tjene" og utvikle lokalsamfunnet, med hele kommunesamfunnet som oppdragsgiver.

De forhold som anses mest sentrale for å ha velfungerende lokalsamfunn, på kort og lang sikt, herunder et grunnlag for økonomisk utvikling (Aarsæther, 2004) er:

- Full sysselsetting og høy yrkesdeltagelse.
- Et demokratisk, allsidig foreningsliv.
- Et vitalt lokalt selvstyre.
- En økologisk bærekraftig lokalsamfunnsutvikling.

Et stadig høyere utdanningsnivå har gjort at innbyggerne har økt kompetanse. Men mye tyder på at innbyggerne ikke bare vil være langt mer ressurssterke enn tidligere, men også mer krevende i årene framover. Kommuner kan for eksempel måtte forholde seg til at en økende andel innbyggerne vil foretrekke å bo på steder med stor grad av nyskapning, kreativitet og toleranse (Florida, 2002).

2.2 Norske kommuner - mer enn tjenesteprodusenter

Kommunesektoren er en meget stor samfunnssektor i Norge med 250 Mrd kr. i totale utgifter (2005), 400.000 medarbeidere og 40.000 ansettelse hver år. Kommunen driver en virksomhet som har meget bred kontaktflate mot befolkningen. Kommunenes valg av strategier og roller kan derfor ha meget store konsekvenser for norske lokalsamfunn. Frie inntekter utgjør ca 60 % av de totale inntektene. I prinsippet gir dette et stort handlingsrom, men i praksis er dette redusert gjennom statlige krav og pålegg. Hovedpoenget er imidlertid at kommuneloven prinsipielt gir kommunene et stort handlingsrom som de kan velge å ta i bruk i større eller mindre grad.

Kommunene er mer enn produsenter av tjenester, forvaltere av et nasjonalt lovverk og et virkemiddel for staten. De seneste årene har kommunenes samfunnsrolle i vid forstand blitt gjenstand for økende oppmerksomhet (Finstad og Aarsæther, 2003). Behovet for dette har oppstått

etter at moderniseringsarbeidet i kommunene siden slutten av 1980-tallet i stor grad har fokusert på effektivisering av tjenesteproduksjonen framfor aktiviteter som fremmer en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet.

I dag er kommunenes ressurser i hovedsak knyttet til å yte individuelle tjenester, håndtere forvaltningsoppgaver og drive saksbehandling iht. ulike lovverk. Dette er oppgaver vi kan kalle individrettet. I figur 2 er dette vist som en horisontal individakse hvor kommunen forholder seg til innbyggerne som kunder og/eller rettighetshavere.

Kommunens rolle knyttet til individrettede tjenester kan også illustreres med det som kalles effektueringskommunen, der lokale politiske prosesser og tilpasninger i kommunene får mindre å si (Fimreite m. fl 2004). Benevnelsen effektivering innebærer også at den lokale handlefriheten som redskap for staten, blir betydelig redusert i forhold til det som tidligere var regnet for å være akseptabelt. "Kommunene skal effektuere den nasjonale politikken ut frå dei styringssignala han får, ideelt sett utan å leggje til eller trekkje frå noko som helst" (Flo, 2004).

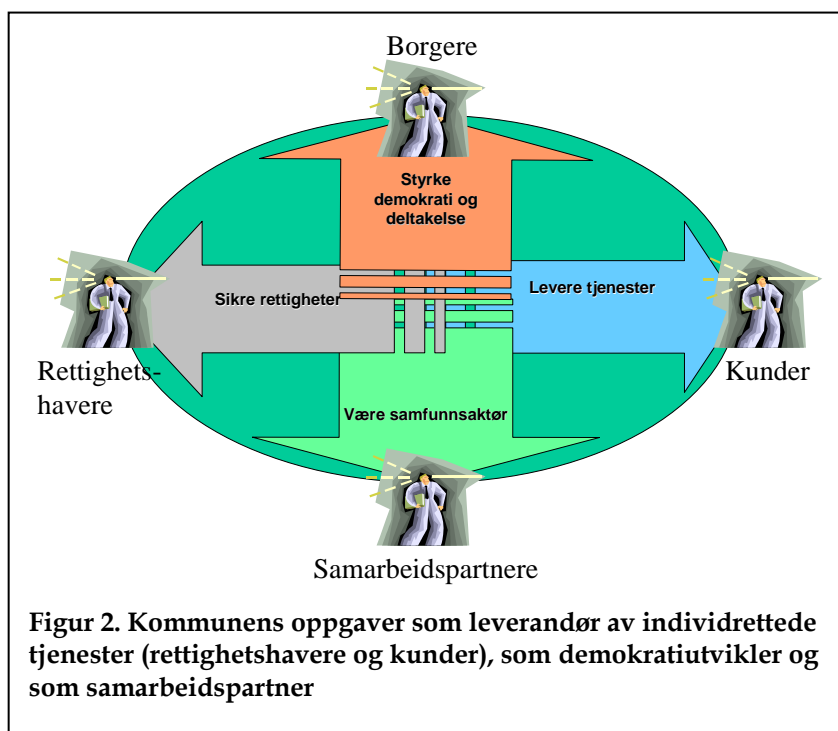
Kontraktskommunen er blant de siste tilvekster når det gjelder å karakterisere det moderne kommune-Norge. Styringsformen preges av mål- og resultatstyring, særlig gjennom bruk av kvalitetsindikatorer. Også på områder hvor det ikke er konkurranse, legges det opp til en slik styreform (bestiller-utfører konseptet) og stikkordet er benchmarking. Disse prosessene kan begrense det tradisjonelle lokalpolitiske handlingsrommet, men samtidig kan nye utviklingsmuligheter åpne seg.

Kommunen har anledning til å gå inn i alle typer problemstillinger som berører lokalsamfunnet. Slike oppgaver er illustrert i den vertikale aksen (fellesskapsaksen) på figur 2. Langs denne aksen er innbyggere, organisasjoner og næringsliv ikke først og fremst kunder eller brukere, men borgere, innbyggere og/eller samarbeidspartnere.

Retten som kommunene har til å ta egne initiativ, har lange tradisjoner i kommunene og ikke sjelden har enkeltkommuner gått foran i utviklingen av nye velferdstilbud (Grønlie, 2004). Gjennom denne muligheten har kommunene realisert sin iboende innovative kraft. Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:6) anbefaler at lov og regelverk bør differensieres fordi kommunenes behov varierer avhengig av kommunestørrelse og geografiske forhold. Dette kan gi økt handlingsrom for kommunene og nye utfordringer i rollen som samfunnsaktør.

2.3 Fra vekst via kostnadsstyring til økt avhengighet av andre

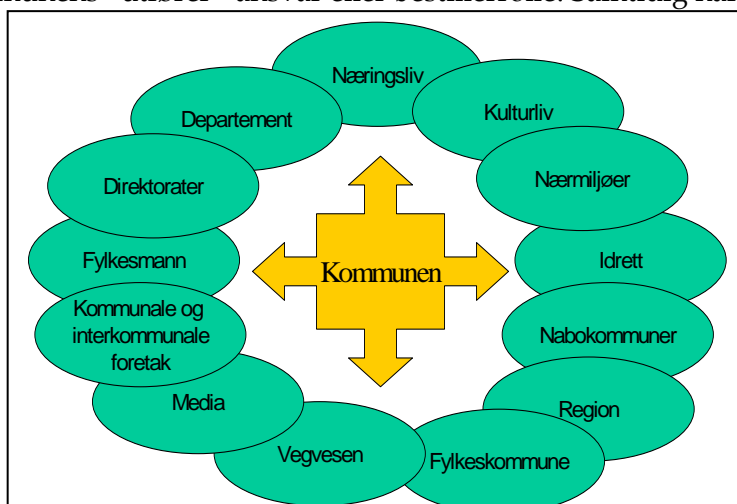
Etter krigen har hovedoppgaven i kommunesektoren i stor grad vært å planlegge for vekst, både mht. oppgaver, budsjetter og antall ansatte i kommunen. Gjennom de siste årene er dette bildet snudd, og det er mye som tyder på at både muligheten til styring, planlegging og til fortsatt vekst er langt mindre. De løsninger som har vunnet fram de siste 10-15 årene, legger prinsippene i det som ofte kalles New Public Management (NPM) til grunn for å håndtere kravet om økt effektivitet. Stikkord i denne sammenheng er oppstyking/fristilling av virksomheter, klare resultatkrav, bruk



Figur 2. Kommunens oppgaver som leverandør av individrettede tjenester (rettighetshavere og kunder), som demokratiutvikler og som samarbeidspartner

av konkurranse, ulike former for markedstenkning/markedsmekanismer og ikke minst økt vekt på kontraktsstyring med rendyrking av kommunens "utfører"-ansvar eller bestillerrolle. Samtidig har det skjedd en utvikling hvor man har gått over fra å fokusere på hierarkisk styring (Government) til begrepet nettverksstyring med mange aktører (Governance) for å beskrive den komplekse situasjon offentlig sektor har utviklet seg til (From og Sitter, 2002).

Begrepet Governance, som også brukes om flernivåstyring, kan sees som en erkjennelse av at kommunene har begrenset styringsmulighet (ref: maktutredningen). Det er en økende erkjennelse av at det i mange prosesser er behov for å søke løsninger sammen med andre aktører og forvaltningsnivåer (jmf. figur 3).



Figur 3. Eksterne aktører og samarbeidspartnere - noen eksempler.

2.4 Konkurransesamfunnet og den globale utfordringen

Debatten om ny kommune- og regionstruktur synliggjør behovet for å utvikle nye slagkraftige strukturer i offentlig sektor. Bakgrunnen for dette er blant annet den økende konkurransen i samfunnet som gjør at lokalsamfunn og regioner både må konkurrere om kompetent arbeidskraft og levedyktige bedrifter. Det er derfor også behov for kommuner som kan være aktive partnere for å gjøre eget lokalsamfunn og region mer konkurransedyktig.

Viktige forhold i så måte er økende grad av regionalisering, internasjonalisering av økonomien og tettere europeisk integrasjon gjennom blant annet EØS-direktivene. Det innebærer både utfordringer og muligheter for norske kommuner som har fått overraskende stor berøringsflate med EU (Erdal, 2004).

Et av de viktigste argumentene for større kommuner er ikke at det vil gi store økonomiske gevinster, men at rollen som samfunnsutvikler i en felles bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion kan styrkes (Amdam m.fl 2004). Arealdisponeringen vil kunne bli mer effektiv og næringsutviklingsarbeidet kan styrkes og profesjonaliseres. Et annet argument er at kommuneorganisasjonen får et større og bredere kompetansemiljø og at det blir lettere å rekruttere kompetent arbeidskraft. På den annen side kan små kommuner redusere fremmedgjøring, fremme oversikt og gi den enkelte innbygger større innflytelse (Hovik og Myrvold, 2001 og Offerdal, 2005).

Samtidig er Norge i ferd med å bli et flerkulturelt land, noe som berører mange kommuner. Sist men ikke minst er en rekke av de utfordringer som Norge har forpliktet seg til å arbeide med internasjonalt, også relevante for norske kommuner. Realisering av FNs tusenårsmål, klimautfordringen og samfunnssikkerhet er noen eksempler. Dette gir også muligheter til å søke nye former for samhandling, ikke bare rettet mot å bidra til å løse utfordringen i lokalsamfunn i Sør og Øst, men også mot nye former for verdiskaping i Norge. I tillegg gir økt kontakt med lokalsamfunn i Sør og Øst, også mulighet for kompetanseoverføring til Norge.

Kommunene er i denne situasjonen avhengig av økt samhandling med både lokale aktører og storsamfunnet (staten, EU, internasjonale organisasjoner og bedrifter mv.). Samtidig reises en rekke spørsmål knyttet til hva som skal være kommunenes grunnleggende virksomhetside framover. Debatten i kommune-Norge i dag går i liten grad inn på et slikt grunnleggende spørsmål.

2.5 Nye styringsutfordringer

Styringssystemet i kommunene består av prosesser, arenaer, beslutninger og dokumenter. Samlet er dette verktøy for at kommuneorganisasjonen skal avklare og realisere mål og gjennomføre tiltak innenfor gitte rammer. Styringssystemet gir derfor mange anledninger til å sette viktige spørsmål på dagsorden.

Som en del av moderniseringsarbeidet er det tatt i bruk nye verktøy for å håndtere mangfoldet i kommunen på en styringsmessig bedre måte. Verktøyene preges av at det fokuseres på flere perspektiver enn det finansielle, for eksempel bruker/kunde- og medarbeiderperspektivene. Det mest kjente konseptet er balansert målstyring (BMS) som kjennetegnes av at kommunen:

- klargjør sine målområder (perspektiver).
- presiserer hva som ønskes oppnådd innenfor hver av disse.
- gjennomfører systematisk måling og rapportering av resultater iht. dette.

Verktøy som BMS er imidlertid utviklet med sikte på bruk i bedrifter, og fanger hittil i liten grad opp samfunnsspørsmål. Det er en utfordring å videreutvikle denne type styringsverktøy for tilpassing til den samfunnsaktive kommunen.

3 Den samfunnsaktive kommunen – et prosjekt for videreutvikling av kommunesektoren

Prosjektet Den samfunnsaktive kommunen ble etablert i lys av de utfordringer og utviklingstrekk som er beskrevet ovenfor. Prosjektet tok utgangspunkt i hvordan det kommunale styringssystemet, og da spesielt BMS som verktøy¹, kunne utvikles for å støtte opp under kommunens samfunnsrolle. Det ble imidlertid tidlig i prosjektarbeidet klart at dette vanskelig kunne gjennomføres uten å heve blikket og sette fokus på kommunens samfunnsrolle i vid forstand.

3.1 Mål

Prosjektet Den samfunnsaktive kommunen har hatt til hensikt å begrunne behovet for og synliggjøre hva det innebærer å være en samfunnsaktiv kommune i praksis. Prosjektets ambisjon har vært å:

- Gi et kvalifisert grunnlag for erfaringsoverføring og videre drøfting av hvordan kommunenes samfunnsrolle kan utvikles og inngå som en del av moderniseringsarbeidet i kommunesektoren.
- Trekke linjer mellom utvikling av kommuneorganisasjonens samfunnsperspektiv og styringssystem (bl.a. verktøy som balansert målstyring).
- Gi grunnlag for refleksjon, debatt og praktiske løsninger i den enkelte kommune.
- Gi et sentralt innspill til debatten om kommunesektorens framtid.

3.2 Hovedspørsmålene

Hovedspørsmålene i prosjektet har vært:

1. Hva kjennetegner en samfunnsaktiv kommune?
2. Hvordan videreutvikle medvirkning, deltakelse og partnerskap med innbyggere, organisasjoner og næringsliv i den samfunnsaktive kommunen?
3. Hvordan kan det representative demokratiet og rollen som folkevalgt utvikles i en samfunnsaktiv kommune?
4. Hvilke konsekvenser har målet om utvikling av en samfunnsaktiv kommune for ledelse og organisasjonsutvikling?
5. Hvordan bør styringssystemet i en samfunnsaktiv kommune videreutvikles?



¹ Målsetting formulert i prosjektbeskrivelse pr. 19.08.03 "Målsettingen med prosjektet er å utvikle, dokumentere og formidle kunnskap om praktiske erfaringer med planlegging, implementering og drift av helhetlige styringssystemer hvor samfunns- og demokratiperspektivene er integrert både innhold og prosessmessig."

Samtidig er det lagt vekt på å vise sammenhenger mellom spørsmålene ovenfor slik figur 4 antyder og hvordan disse spørsmålene er knyttet til felles mål og perspektiver for kommunens totale virksomhet. Det har også vært viktig å belyse spenningsfelt mellom spørsmålene, for eksempel hvordan det representative demokrati lar seg kombinere med det deltagende demokrati.

4 Hva er en samfunnsaktiv kommune?

Alle kommuner er i prinsippet samfunnsaktive, men engasjementet i forhold til å drive aktiv samfunnsutvikling varierer. Her bruker vi begrepet samfunnsaktive kommuner om kommuner som kjennetegnes ved bevissthet og engasjement knyttet til et levende lokaldemokrati og samspill med næringsliv, innbyggere og frivillige organisasjoner. Begrepet er valgt for å markere at et bevisst og gjennomgående samfunnsperspektiv ikke er noen selvfølge i praksis, verken som tjenesteprodusent og lovforvalter eller som ansvarlig for plan- og utviklingsoppgaver.

Det er neppe mulig å gi en utfyllende og presis definisjon på hva en samfunnsaktiv kommune er. Vi har derfor her valgt å peke på aktuelle kjennetegn som kan ligge til grunn for videre drøfting og ikke minst praktisk utprøving.

Samfunnsutvikling i denne sammenheng innebærer et allsidig arbeid med å bidra til et godt livsgrunnlag bl.a. gjennom å skape gode levekår for befolkningen, næringsutvikling og bidrag til en bærekraftig utvikling i lokalsamfunnet i vid forstand.

En samfunnsaktiv kommune utnytter sitt lokalpolitiske handlingsrom til å drive lokal samfunnsutvikling med hele lokalsamfunnet som oppdragsgiver og med lokale aktører som partnere.

Det som mest grunnleggende beskriver en samfunnsaktiv kommune kan derfor være at den har presisert hva rollen som lokalsamfunnsutvikler innebærer og at de kommunale tjenester er satt inn i et helhetlig samfunnsperspektiv. En samfunnsaktiv kommune er ikke bare kjennetegnet av at det gjennomføres tiltak ut over de lovbestemte tjenester og forvaltningsoppgaver men at disse (tjenester og forvaltningsoppgaver) også ivaretar samfunnshensyn. En slik kommune vil ofte prioritere ikke-lovpålagte oppgaver også i tider med stramme økonomiske rammer.

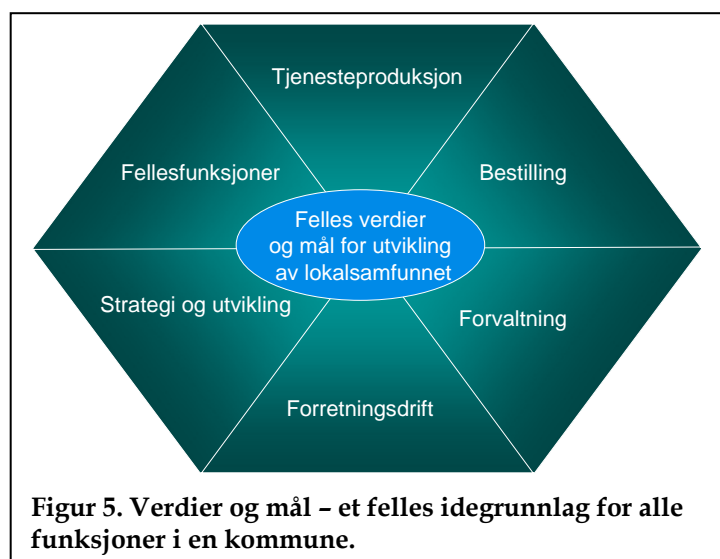
Når kommunen opptrer som samfunnsutvikler, er de statlige føringene begrensede, og den lokale friheten stor (NOU 2001:7). I utgangspunktet er det handlingsviljen og -evnen det står på for å utøve en aktiv samfunnsutviklingsrolle.

Med dette som utgangspunkt har vi valgt å beskrive nærmere følgende kjennetegn ved en samfunnsaktiv kommune:

- Målet om samfunnsutvikling avspeiles i store deler av kommunens virksomhet.
- Har fokus på videreutvikling av eksterne og interne relasjoner.
- Aktivt forholder seg til omverdenen.
- Flere perspektiver på lokal samfunnsutvikling.
- Utnytter og utvider eget handlingsrom .
- Tilpasser sin aktørrolle til situasjon og muligheter.

4.1 Lokalsamfunnsutvikling i alle deler av organisasjonen

Et viktig kjennetegn ved en samfunnsaktiv kommune er at alle deler av kommunens virksomhet avspeiler et felles idegrunnlag for utvikling av lokalsamfunnet slik som figur 5 antyder. Prioriterte innsatsområder vil skifte



Figur 5. Verdier og mål – et felles idegrunnlag for alle funksjoner i en kommune.

over tid, men et felles samfunnsperspektiv innebærer at de kommunale virksomhetene (i tillegg til å oppfylle definerte krav og standarder knyttet til selve tjenestene) har felles verdier og mål for å være en aktør i lokalsamfunnet. Noe mer konkret, kan dette bety at kommunen har formulert:

- En kommune-ide (misjon), eller har konkretisert kommunens overordnede rolle og funksjon overfor innbyggerne og lokalsamfunnet.
- En visjon (ønsket framtidssbilde) for hele det geografiske området som kommunen omfatter og aktivt synliggjør dette overfor innbyggerne.
- Felles verdier og prinsipper for samhandling med lokalsamfunnet. For eksempel kan den kommunale administrasjon ha mandat til å være i dialog og prosess med innbyggere og næringsliv ut fra at alle relasjoner til det sivile samfunn er viktige å ivareta og at alle medarbeidere i kommunen er viktige deltakere i lokal samfunnsutvikling.
- En personalpolitikk hvor samfunnsutvikling er definert som et ansvar for alle ledere og medarbeidere i kommunen.
- Perspektiver for utøvelse av samfunnsutviklingsrollen som også avspeiles i kommunalt eide/ deleide selskaper og foretak bla. gjennom vedtekter og resultatkrav.

KOLBEN - Kultur og aktivitetssenter i Kolbotn - en arena for samfunnsutvikling.

I Oppegård ferdigstilles et nytt kultur og aktivitetssenter til jul i 2005. Visjonen har vært at huset skal være en møteplass for alle, med lav terskel for deltagelse og mangfoldig innhold. Visjonen er basert på erkjennelse av behovet for høyere tilhørighet, viktigheten av egenaktivitet og fellesopplevelser. Mer kontakt på tvers av generasjonene og utvikling av sosiale nettverk har også vært styrende i planleggingen.

Visjonen skal oppnås både gjennom den fysiske utformingen av huset, som i tillegg til vanlige kulturtilbud som bibliotek, kulturskole og samfunnshusfunksjoner, også skal romme dagsenter inne psykiatrien, eldresenter og kvalifiseringssenter for innvandrere. Visjonen skal videre oppnås gjennom romfordelingen, som er slik at den krever sambruk mellom de ulike gruppene - sambruk og samkvem som vil øke toleranse og respekt for ulikheter. Videre oppnås visjonen gjennom husets innhold, som skal være mangfoldig, både for aktører og publikum. Det legges til rette for egenaktivitet, for læring og mestring gjennom verksteder for musikk, dans, drama og annen skapende virksomhet. Aktiviteten skal bidra til å motvirke isolasjon og passivitet og således skape robuste mennesker med økende muligheter for å mestre hverdagens krav.

Endelig oppnås visjonen gjennom en involverende planlegging. Frivillige organisasjoner blir viktige brukere og har i stor grad vært premissgivere for utforming og driftsopplegg. Barn og ungdom har deltatt. Intensjonen er at når huset åpnes, så "eies" det av mange. Da er en ny identitet skapt.

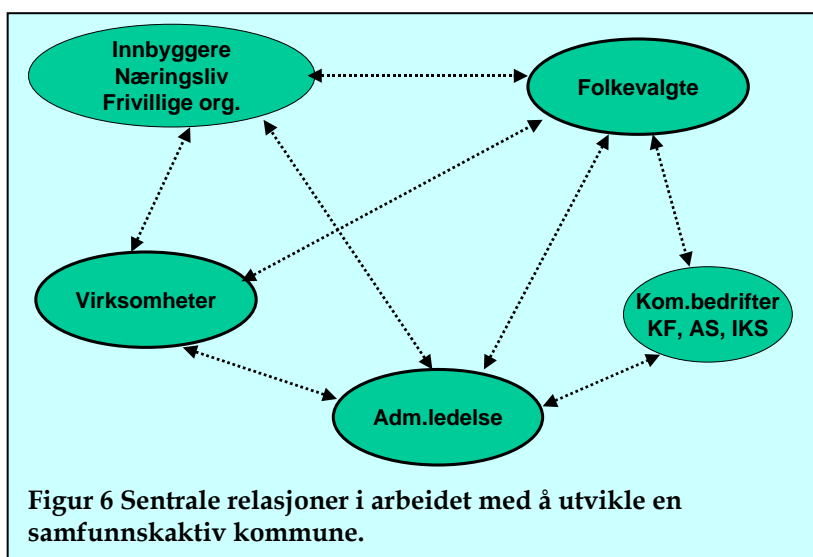
Det hører med at senteret er første trinn i nyutvikling av kommunesenteret og en motor for de neste trinnene som kommer med boliger, torg, plasser og butikker.

4.2 Fokus på videreutvikling av eksterne og interne relasjoner

En samfunnsaktiv kommune er opptatt av å videreutvikle forholdet mellom sentrale enheter i kommuneorganisasjonen, og mellom kommunen og lokalsamfunnet. Følgende hovedaktører er i denne sammenheng vurdert som sentrale (jfr. figur 6):

- Folkevalgte
- Administrativ ledelse
- Innbyggere/næringsliv/organisasjoner
- Virksomheter
- Kommunale bedrifter

Selv i en såpass sterk forenkling som figuren viser, blir det mange relasjoner som har betydning for kommunens resultater.



Figuren viser for eksempel at utvikling av rollen som lokalpolitiker også er et spørsmål om å utvikle relasjoner mot de øvrige hovedaktørene. Selv om bildet kan virke enkelt og innlysende ved første øyekast, reiser det grunnleggende spørsmål. For eksempel utfordres i visse situasjoner prinsippet om at rådmannen skal være (det eneste) kontaktpunktet mellom folkevalgte organ (ref. kommuneloven) og administrasjonen. I relasjonen til det sivile samfunn (innbyggere, frivillige organisasjoner) og næringslivet er et av de sentrale spørsmålene for en samfunnsaktiv kommune om og på hvilken måte de folkevalgte og administrativ ledelse kommuniserer og samarbeider.

4.3 Et aktivt forhold til omverdenen

Et kjennetegn ved en samfunnsaktiv kommune er at man erkjenner og aktivt forholder seg til at man inngår i en større sammenheng. Dette gjelder for eksempel ikke bare forholdet til framtidige kommune- / regionstrukturer og samarbeidsarenaer, men også forholdet til Europa/EU og land i Øst og Sør.

Den interkommunale og regionale utfordringen

Flere av samfunnsutviklingsoppgavene på lokalt og regionalt nivå (trafikk og miljø, videregående skoler, vannmiljøforvaltning mv.) krever ofte løsninger på tvers av kommunegrenser. Den samfunnsaktive kommune vil i denne sammenheng prøve å finne nye måter å løse denne type oppgaver på.

Norske kommuner i Europa

Lokal deltakelse (ofte i en regional sammenheng) i EU-prosjekter kan være et virkemiddel for å få erfaringer og gi kompetansehevende effekt i egen organisasjon. Samtlige norske fylkeskommuner og mange kommuner har etablert, eller har planer om å etablere, regionkontor i Brussel. Næringsutviklingsaspektet er et sentralt arbeidsområde for de fleste av disse kontorene. For en samfunnsaktiv kommune vil det være viktig å knytte seg opp mot både prosesser og strukturer i EU.

Samarbeid med Sør og Øst

Norske kommuner har lang tradisjon for samarbeid med lokalsamfunn i Sør og Øst. Flere kommuner har vennskapssamarbeid med tidligere Øst Europa. Nord/Sør - perspektivet har blant annet vært viktig i Lokal Agenda 21 satsningen i Norge. Slogordet er fortsatt "Tenke globalt - handle lokalt". Lokal handling kan innebære internasjonalt samarbeid hvor motivet kan være å yte bistand og/eller bidra til gjensidig utvikling, ofte kombinert med institusjons- og demokratibyggning.

Det arbeides med å videreutvikle denne delen av den samfunnsaktive kommunens rolle (KS/NORAD 2005) til mer systematiske partnerskapsmodeller mellom både kommune, sivilt samfunn og næringsliv hvor både norske kommuner og samarbeidspartnere i Sør trekkes inn.

Stavanger - Antsirabé

Vennskapskommunene Stavanger og Antsirabé (Madagaskar) er blant kommuneparene som har kommet lengst innenfor konkret samarbeid om bærekraftig utvikling. De er et godt eksempel på hvordan nettverkene til Fredskorpset, Idébanken, KS og Vennskap Nord/Sør (VNS) til dels er sammenfallende. Kommunen og vennsapsgruppene har etablert en partneravtale for utveksling gjennom Fredskorpset og utveksler personer fra lokale miljøorganisasjoner i de to byene. Stavanger-Antsirabé er blant kommuneparene som får støtte til bistandssamarbeid om lokalforvaltning og infrastruktur gjennom KS' MIC-program, og var dessuten med i Idébankens Foregangskommuneprogram.

Samarbeidet mellom Stavanger og Antsirabé har flere temaer. Den delen av samarbeidet som dreier seg om bærekraftig utvikling innebærer bl.a. utvikling av lokaltilpassede indikatorer for bærekraftig utvikling. Indikatorene omfatter bl.a. levekår, folkehelse, lokaldemokrati, ressursbruk/økologisk rom, lokale nettverk og medvirkning. Disse indikatorene vil være et nyttig utgangspunkt for utvikling av tilsvarende lokaltilpassede indikatorer andre steder.

Stavanger har på hjemmebane kommet svært langt med tilrettelegging for en mer miljøvennlig og bærekraftig omgang med ressursene; alt fra økologisk mat i kommunens kantine, seminar om folkehelse, ressursvennlige bygg, og et grønt kart som skal gi beboere og turister informasjon om miljøvennlige tilbud i byen.

Når det gjelder internasjonalt samarbeid har Stavanger flere aktive vennsapskomiteer i tillegg til Antsirabé-kontakten. Stavanger har for øvrig samarbeid med Estelí/Nicaragua, Massawa/Eritrea og Nablus/Palestina. Disse kontaktene involverer og engasjerer en stor del av befolkningen i Stavanger, i tillegg til kommunen.

Stavangers erfaringer vil være nyttige i stimuleringen overfor øvrige lokalsamfunn som ikke har kommet like langt innenfor denne typen samarbeid.

4.4 Flere perspektiver på lokal samfunnsutvikling

Erfaringer med dagens styringssystemer er at kommunens samfunnsutviklingsrolle ikke fanges opp i tilstrekkelig grad i politiske og administrative prosesser. Vi har gjennom dette prosjektet arbeidet med å konkretisere hvordan en samfunnsaktiv kommune kan sikre at en bred samfunnstilnærming ligger til grunn for utvikling av kommunen, både som organisasjon og som lokalsamfunn. Mer konkret vil samfunnsperspektivene måtte synliggjøres i det kommunale styringssystemet, og i balansert målstyring spesielt.

Følgende gjennomgående samfunnsperspektiver vil være aktuelt for en samfunnsaktiv kommune å legge til grunn for sitt arbeid og for innarbeidelse i styringssystemet:

- **Lokaldemokrati** (representativitet, medvirkning, deltagelse og dialog, innbyggere)
- **Natur og miljø** (lokalt miljøarbeid, trivelige fysiske omgivelser, steds- og nærmiljøutvikling, langsiktig forvaltning av naturen og naturressurser, klima og energi)
- **Sosial og kultur** (levekår, livskvalitet, folkehelse, kulturopplevelser, identitet, tilhørighet, frivillighet)
- **Lokaløkonomi** (lokal økonomisk verdiskaping og sysselsetting i lokalsamfunnet – både i privat og offentlig sektor, entreprenørskap og næringsutvikling)

I en utvikling mot mer internasjonalt orienterte kommuner kan det også være aktuelt å supplere med et internasjonalt perspektiv.

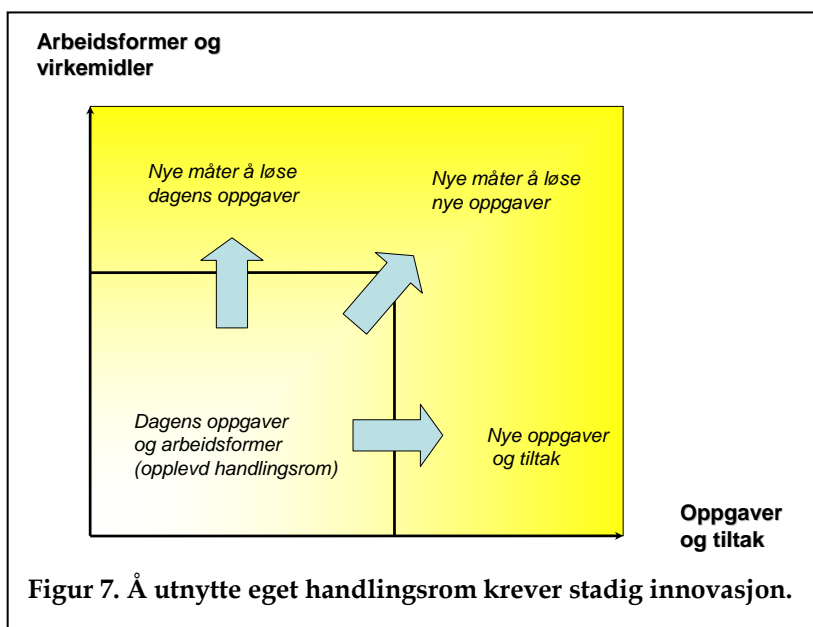
Disse samfunnsperspektivene bør kunne brukes av de fleste kommuner og ligge fast over tid. De er mer grunnleggende enn de kommunale satsningsområder og prioriteringer som kan skifte over tid, og fra kommune til kommune. En nærmere drøfting av bruken av perspektivene i kommunens styringssystem er nærmere beskrevet i kap. 8. (Jmf. også delrapport "Indikatorer og styringssystem i samfunnsaktive kommuner").

4.5 Utnytter og utvider eget handlingsrom

Kommunens handlingsrom er ikke gitt. Gjennom økt kompetanse (kunnskap, erfaring og holdninger) og/eller økte ressurser kan handlingsrommet utvides. Som figur 7 viser kan handlingsrommet utvides både gjennom nye måter å løse oppgaver på (hvordan dagens oppgaver og nye oppgaver løses) og nye typer oppgaver/tiltak som kommunen prioriterer å gå inn i (hva gjør kommunen).

Det betyr både at det ikke er gitt en gang for alle hva som er mulig for en kommune å få til. En samfunnsaktiv kommune vil arbeide aktivt for å utvide handlingsrommet og oppdage nye muligheter. Ulike former for deltakelse fra innbyggere og organisasjoner er en viktig kilde både mht. nye ressurser og endrede arbeidsformer.

Hvordan nye arbeidsformer og tiltak i den samfunnsaktive kommunen kan utvikles er nærmere drøftet ift. deltakelse og partnerskap i kap. 5, utvikling av rollen som lokal folkevalgt i kap. 6 og ledelse og organisasjonsutvikling i kap. 7.



4.6 Tilpasning av rolle til situasjon

Et mangfold av samarbeidsmønstre med det sivile samfunn og i forhold til næringslivet vil inngå i rollen til den samfunnsaktive kommunen. En av de strategiske beslutningene vil være å avgjøre hvilken rolle kommunen skal innta i den aktuelle situasjon. Det er mulig for kommunen å velge en rekke ulike roller, fra det å være direkte motarbeidende eller passiv tilskuer til å ta "ledertrøya".

Turveiselskapet og "månedens turvei" i Bærum.

Turveiselskapet er en undergruppe i Lokal Agenda 21 Forum i Bærum. Forumet hvor særlig velforeninger, Naturvernforbundet i Bærum og lokallaget av Ornitologisk forening har deltatt, har sekretariatsbistand fra kommunen, som også stiller møtelokaler til disposisjon.

I utgangspunktet har turveiselskapet som mål å arbeide for videreutvikling av turveisystemet i kommunen, gjennom kartlegging av behov, informasjons- og holdningsskapende arbeid. Kommunen har naturlig nok ansvaret for etablering, drift og vedlikehold av turveiene.

I forbindelse med Friluftslivets år 2005, har Turveiselskapet tatt på seg ansvaret for å velge ut "månedens turvei" med utgangspunkt i kommunens turveikart. Det arrangeres guidede turer hver måned med info om kulturminner og verdifulle naturtyper langs veien

I følgende oversikt er det angitt ulike roller (Aarsæther, 2004) og en utdyping av hva dette kan være i praksis:

Roller for kommunen som samfunnsaktør	Eksempler
Motstander - kommunen motarbeider direkte eller indirekte initiativ.	Forslag avvises fordi de ikke passer inn i forhold til kommunens arbeidsopplegg eller prioriteringer.
Utilgjengelig - kommunen henviser til andre offentlig aktører.	Innbyggere henvises til direkte kontakt med fylkeskommunen, fylkesmannen mv.
Barriere - kommunen opptrer problemorientert, ovenfra og ned og er lite fleksibel.	Kommunen er lite fleksibel i å tilpasse praktisering av regelverk.
Tilskuer - velger ikke å engasjere seg.	
Støttespiller - kommunen gir muntlig støtte og ros uten å bidra med ressurser eller kompetanse.	Oppmuntring og gode ord fra for eksempel ordfører eller rådmann
Tilrettelegger - døråpner, sponsor, aktiv medspiller. Bidrar til at prosesser ikke stopper opp.	Bidrar til at innbyggere, næringsliv, frivillige organisasjoner eller samarbeidsprosjekter mellom disse får nødvendig start- og drahjelp for å realisere sine prosjekter. Hovedansvar for gjennomføring ligger ikke i kommunen. Hva kommunen i denne rollen gjør er meget situasjonsavhengig.
Partner - en aktiv samarbeidspartner gjennom avtalefestet samarbeid.	Inngår partnerskapsavtale med for eksempel Vegvesenet, eiendomsutviklere mv.
Initiator - kommunen tar initiativ til samarbeidsprosesser eller samordning med andre samarbeidsaktører.	Kommunen tar ansvar for oppstart av et prosjekt eller en prosess. Hvem som tar hovedansvar for videreføring, avklares gjennom denne prosessen.
Koordinator - kommunen tar hovedansvar for regi og prosess.	Kommunen koordinerer arbeidet og sørger for at aktiviteten eller tiltaket blir gjennomført.

5 Medvirkning, deltagelse og partnerskap

Lokalpolitisk deltagelse i form av bl.a. samarbeid med aktive innbyggere blir oppfattet som en verdi i seg selv og som et middel til å styrke demokratiet generelt (Sharpe, 1970 og Kjellberg, 1991). Historikeren Bergsgård skrev i 1937 at "For dei små krinsane er det formannskapslovene mykje meir enn grunnlova som er overgangen i frå ufridom under embetsstyret og til folkestyret" (Bergsgård, 1937). Videre er lokaldemokratiet sett på som en skole i demokrati og som en viktig rekrutteringskanal til rikspolitikken (Hansen m. fl 2000, Fimreite m.fl. 2004) .

Kjellberg (1991) fremhever at en revitalisering av lokaldemokratiet ikke kan bygge på å blankpusse gamle verdier, men på å gi verdiene et nytt innhold.

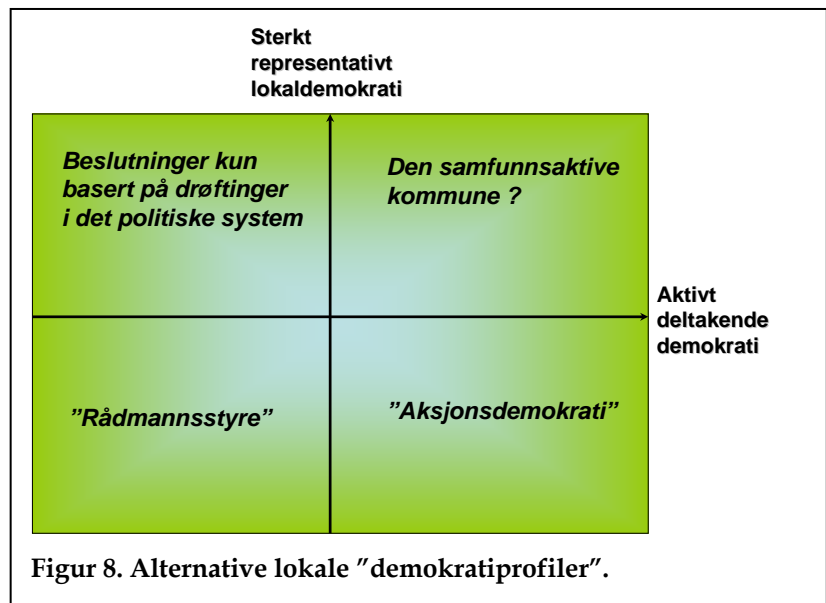
Den samfunnsaktive kommunen har som sentral oppgave å vise i praksis hva det betyr å gi deltagelse og medvirkning nytt innhold som verdier. I denne prosessen vil det også være

nødvendig å drøfte hva det nye begrepet "partnerskap" om lokalsamfunnsutvikling innebærer i praksis. Vil partnerskap bare være et positivt supplement til medvirkning og deltagelse, eller innebærer partnerskap at det kan skapes spenninger i forhold til et deltagende demokratiperspektiv?

Figur 8 antyder hvordan en kommune kan ha ulike "demokratiprofiler" avhengig av hvor sterkt hhv. det deltagende og representative demokrati står.

Vi har funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i begrepet sosial kapital som grunnlag for å drøfte hva medvirkning, deltagelse og partnerskap innebærer mer konkret ift. følgende hovedaktører:

- Innbyggerne (borgerne)
- Organisasjoner (verdibaserte, ikke kommersielle)
- Næringsliv
- Statlige myndigheter



5.1 Den sosiale kapital – en kollektiv ressurs

Verken markedet eller offentlig sektor strekker til for å løse alle viktige samfunnsoppgaver (Hvinden, 2005). Det trengs også sivilt engasjement og frivillig sosial deltagelse i aktiviteter til fellesskapets beste. Tillit, normer og nettverk utgjør samfunnets sosiale kapital, som er en kollektiv ressurs individer kan nyte godt av (Bourdieu (1983/86)).

Dette innebærer at fellesskap, nettverk, tillit og gjensidighet mellom mennesker er viktig, og kanskje viktigere enn noensinne. Mange undersøkelser tilsier at områder med høy sosial kapital har bedre skolerresultater, bedre helse, mer lovlidige borgere, bedre omsorgsordninger for barn, mer effektiv offentlig administrasjon, mindre korrupsjon og høyere produksjon og større økonomisk vekst enn områder med mindre sosial kapital.

Sosial kapital blir sett på som et virkemiddel for å stimulere til politisk aktivitet og engasjement, og dermed til å styrke demokratiet. Omvendt trengs det også samfunnsengasjement og deltakelse for å holde den sosiale kapitalen ved like over tid. Dette betyr at det er behov for å tilrettelegge for "investering" i og utnyttelse av sosial kapital for å bidra til at befolkningens velferd skal fornyes, styrkes og utvikles.

Norge ligger på disse områdene alt i alt godt an i forhold til mange andre land. Mangfoldig organisasjonsliv i et lokalsamfunn skaper "en spillovereffekt" mellom mennesker på ulike arenaer, noe som gir god informasjonsflyt. Det skapes såkalt "tynn tillit"², i form av utveksling av informasjon, omgangsformer, kreativitet og "det uventede møtet".

Den sosiale kapitalen har også ifølge Putnam vært et undervurdert område i analysene av vilkårene for demokratisk og økonomisk utvikling. Samtidig peker han på forskjellen mellom sosial kapital som; 1) *bånd* (bonding) som vi finner i sosiale enheter som er innadvendte og som utelukker andre, og 2) *broer* (bridging) som skapes i forbindelser og nettverk preget av åpenhet overfor personer og grupper med andre kjennetegn. Dette betyr at det er sosial kapital forstått som broer mellom mennesker som ligger til grunn for begrepet "tynn tillit", derimot kan sosial kapital forstått som bånd i større grad ha negative aspekter.

Hvorfor er Nord Italia rikere enn Sør Italia?

Robert Putnam belyser i "Making Democracy Work" (1993) begrepet sosial kapital gjennom studiene hvordan utvikling i Nord- og Sør-Italia har vært forskjellig. Putnam forklarer den store forskjellen i både økonomisk utvikling, offentlige institusjoners styringsevne og demokratisk utvikling med tettheten og tyngden i det lokale organisasjonsvesenet. Jo større deltakelsen var i frivillige nettverk og organisasjoner desto bedre fungerte demokratiet. Organisasjonsvesenets tetthet forklarte også hvorfor Nord-Italia hadde hatt en overlegen økonomisk utvikling. Det er således ikke økonomisk vekst som gir et sterkt organisasjonsliv, men tvert imot organisasjonslivet som gir vekst.

Putnam mener at den sosiale kapitalen har et undervurdert område i analysene av vilkårene for demokratisk og økonomisk utvikling. Han viser også til det "tredje Italia" som er basert på at småbedrifter samarbeider godt samtidig som de konkurrerer aktivt med hverandre. Dette er de "industrielle distriktene" i Italia preget av at hvor folk har gjensidig tillit til hverandre, samarbeider aktivt og har en klar forståelse av hva samfunnsansvar innebærer (god medborgerånd). Disse distrikter er konsentrert til de områder i Nord og Midt-Italia som har sterke medborgerlige tradisjoner og som på 1800-tallet hadde mange kooperativer og kulturforeninger

Betydningen av den sosiale kapital på lokalt og regionalt nivå har også fått økt oppmerksomhet når det gjelder økonomisk verdiskaping (regional innovasjon). Dette avspeiles blant annet gjennom Forskningsrådets økte satsning på å styrke regional innovasjon (Forskningsrådet, 2005).

Det er mye som tyder på at for en kommune som ønsker å utvikle sin samfunnsrolle, er det å ta i bruk og påvirke sosial kapital en meget viktig tilnærming. Å vite hvordan denne kapitalen utvikler seg over tid vil da bli viktig, noe som kan gjøre gode indikatorer (jfr. kap. 8.2) på sosial kapital relevant.

5.2 Medvirkning og deltakelse fra innbyggerne

En hovedstrategi for den samfunnsaktive kommunen vil være å legge til rette for at den enkelte innbygger får ta økt ansvar og gis påvirkningsmulighet for utvikling i sitt eget lokalsamfunn. Dette vil i praksis innebære at man både politisk og administrativt legger til rette for medvirkning i utviklings- og beslutningsprosesser gjennom:

- Åpenhet i kommuneorganisasjonen ved å tilrettelegge arenaer for dialog, aktiv informasjon og kommunikasjon med innbyggerne.
- Etablering av nye møteplasser og arenaer, men ikke minst ved å utvikle eksisterende arenaer til å bli mer åpne og vidtfnvnde.



² "Tynn tillit" brukes om tillit mellom mennesker som ikke er nære venner eller i slekt med hverandre.

- Tilpasse medvirkningsprosesser og oppgaver til de mennesker som vil delta. For eksempel bør det legges til rette for nærmiljøprosjekter hvor relativt mange innbyggere kan delta. Samtidig bør det tilrettelegges for deltagelse i prosesser hvor det erfaringsmessig er langt færre innbyggere som er interessert i å delta (for eksempel høringsprosesser tilknyttet kommuneplanens arealdel).

Aktiv deltagelse fra innbyggerne er også viktig utenom de tradisjonelle beslutningsprosessene. Her er det i større grad spørsmål om å utnytte den kompetanse, det engasjement eller andre ressurser den enkelte rår over til beste for lokalsamfunnet. Aktuelle strategier i denne sammenheng er:

- Stimulere innbyggerne til å delta i utvikling av eget lokalsamfunn og nærmiljø bl.a. gjennom å videreføre arbeidet med lokal Agenda 21 og tilsvarende prosesser.
- Å utnytte og videreutvikle den sosiale kapital og positivt engasjement knyttet til lokal identitet og patriotisme.
- Gi anerkjennelse og oppmuntring, ta godt vare på og "utdanne" ildsjeler som ønsker å ha nøkkelroller i lokalt utviklingsarbeid på frivillig basis. Prioritere kommunikasjon med ildsjelene bl.a. gjennom skoloring med hensyn til politisk administrativt system, struktur, ressurser og hva kommunens visjoner og verdier innebærer. Etablere nettverk for slike ressurspersoner, hvor kommunen kanskje også kan tilby opplegg for kompetanseutvikling som den enkelte kan ha glede av.

Deltagelse i mange fasetter.

Frivillig innsats for fellesskapet har lang tradisjon i de fleste lokalsamfunn i Norge. I Øvre Eiker tar mange ansvar og bidrar med frivillig innsats på mange områder. Nye utfordringer dukker opp og kommunen ser det som sin oppgave å bidra til og legge til rette for nye arenaer for aktivisering av innbyggeransvaret gjennom:

- Grendeutvalg i alle tettstedene som bl.a. sentrale aktører i kommuneplanarbeidet.
- Stimulere til dannelse av stiftelser/venneforeninger for spesielt kulturelle formål
- Allianseprosjekter mellom ildsjeler/frivillige og tjenestene for eksempel innenfor omsorg, psykiatri etc. .
- Prosjekt Leselyst for å bidra til økt leselyst og allsidig språkutvikling hos barn og unge.
- Besteforeldrekonferanser i alle barnehagene.
- "Parlamentstenking" inspirert av det tyske "Spendeparlament" som bl.a. har gitt oss "Hokksund Blomsterparlamentet" for blomster i byen om sommeren.
- Ildsjelseminar og utvikling av mentor- og inspirasjonskurs for ildsjeler og innbyggere som vil engasjere seg i "sammen-med" prosjekter og utvikling av en digital og fysisk "sammen-med" base i kommunens servicesenter.

Personer som engasjerer seg i frivillig arbeid kan være opptatt både av egen nytte i lokalmiljøet og av allmenn politisk interesse for konkrete saker i lokalsamfunnet. Utfordringen for lokale folkevalgte (jfr. kap. 6) vil være å sikre at beslutninger også tar hensyn til de som av en eller annen grunn ikke medvirker eller har ressurser til å delta.

5.3 Ideelle organisasjoner som partner

Kommune-Norge opplever en sterk ubalanse mellom store lovpålagte oppgaver og tilgjengelige økonomiske ressurser. Det kan derfor argumenteres for at det er behov for å finne nye måter å ta hånd om disse oppgavene. En strategi er å overlate oppgaver til frivillige aktører, eller gjennom samarbeid med frivillige å bedre kvaliteten på tjenestene.

De siste tiårene har det vært en sterk økende oppmerksomhet overfor de frivillige organisasjonene. Disse organisasjoner har også blitt mer profesjonaliserte. De ønsker fastere og mer forpliktende samarbeidsformer både med privat og offentlig sektor.

Frivillige organisasjoner som ofte kalles 3. sektor, er på mange måter i ferd med å deles inn i de "klassiske" organisasjonene med stor grad av ikke-betalt innsats, og i de som kalles "4. sektor". Disse er profesjonelle, men ikke-kommersielle organisasjoner, kjennetegnet ved at de er økonomisk selvfinansierende organisasjoner, har en klar sosial ambisjon og at overskuddet brukes til beste for fellesskapet. Felles for slike virksomheter i 4.sektor, er ofte at de arbeider på tvers av eller i

utkanten av den private, den offentlige og den frivillige sektor (Høst-Madsen, 2004). Eksempler på slike organisasjoner er Røde Kors og Kirkens Bymisjon.

Økt interesse for partnerskap mellom kommunene og frivillige organisasjoner har flere årsaker (Vaagen, 2005). En av de viktigste kommunale drivkreftene bak samarbeid med andre aktører, herunder de frivillige organisasjonene, synes å være et behov for å opprettholde kvalitet på tjenesteytingen selv om de økonomiske ressursene har blitt mindre.

Samarbeidet med 3. og 4. sektororganisasjoner har skjedd innenfor en rekke felt (Vaagen, 2005): eldrebesøk, tilbud til alvorlig syke og døende, etablering av sansehage i bofellesskap for aldersdemente, matombrining, "grønn omsorg" (dvs. omsorgstilbud i tilknytning til gårdsbruk) for mennesker med hjelpebehov som faller utenom ordinære tilbud, funksjon som hjelpeverge for mindreårige asylsøkere, leksehjelp, kompetanseoverføring innen økonomi/IT fra næringslivet til kommunalt ansatte, festivalarrangementer, samarbeid om sentrumsutvikling, opprusting og beplantning av gater m.v.

Det viktige for en samfunnsaktiv kommune er at den støtter opp om frivillige organisasjoners innsats og tilrettelegger for samarbeid. Dette er i tråd med anbefalingene fra KS' rapporten (Vaagen, 2005) om at kommunene utvikler en lokal frivillighetspolitikk og utvikler gode samhandlingsmønstre med frivillige lag og foreninger.

Samtidig peker dette i retning av at kommuner som har en helhetlig strategi ift. å inngå i ulike relasjoner og partnerskap, har et godt utgangspunkt for mer konkret samarbeid med frivillige og ideelle organisasjoner.

5.4 Partnerskap med næringslivet

Næringslivet har i varierende grad behov for eller ønske om å vise samfunnsansvarlig opptreden. Dette kan være begrunnet i :

- At etikk og samfunnsansvar har fått sterkere gjennomslag i næringslivet.
- Ønske om å synliggjøre lokal forankring av virksomheten, styrke kulturbygging innad i bedriften og skape et positivt omdømme i lokalmiljøet.
- Hensynet til bedrifters omdømme i forbindelse med merkevarebygging og styrking av mulighetene for å rekruttere godt kvalifiserte medarbeidere.

Flere bedrifter som tenker langsiktig, er opptatt av bedrifters samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility, forkortet CSR). CSR har i de senere år blitt et stadig viktigere styringsverktøy for å beskytte bedrifters omdømme. I tillegg til sosiale og miljømessige hensyn, blir det strategisk viktig å satse på positiv samhandling med lokalsamfunnet, der hvor produksjon og arbeidsplasser er lokalisert. Dette gir et godt utgangspunkt for partnerskap mellom bedrifter og deres vertskommuner.

Tid for andre

Bærum kommune har gjennom prosjektet "Tid for andre" vært innovative i norsk målestokk. Dette samarbeidsprosjektet mellom kommune, næringsliv og frivillig sektor har gitt interessante resultater, og åpner vei for nye løsninger i skjæringspunktet mellom de tre sektorene.

Programmet viser at det er et åpenbart potensial for å øke velferdsskaping gjennom partnerskap, men illustrerer samtidig partnerskapenes begrensning. Vi finner således betydelig spredning i erfaringene fra sosiale partnerskap i Bærum/"Tid for Andre" - initiativet så langt. De fleste av partnerskapene har opplevd store svingninger i engasjement og innsats, og flere er de facto avsluttet, eller har blitt betydelig innskrenket i kjølvannet av at ildsjeler har forlatt arenaen på bedrifts- eller myndighetssiden. Samtidig gis det gjennomgående uttrykk for positive erfaringer med partnerskapene fra både privat og offentlig side. Flere av partnerskapene har også vært karakterisert som svært vellykkede i perioder.

Partnerskaps-casene fra Bærum/"Tid for Andre" har hatt flere sentrale utfordringer. En av dem har vært å balansere den læring og dynamikk som nødvendigvis må oppstå i utprøving av nye partnerskapsprosjekter opp mot behov for stabilitet og forutsigbarhet i de aktuelle velferdstilbud. En annen sentral utfordring har vært å utforme hensiktsmessige grensesnitt mellom partene. En tredje problemstilling har dreid seg om bedriftenes partnerskapsinnsatser i forhold til egen kjernekompetanse på den ene siden, og allmennmenneskelige hensyn og motiver på den annen. Sist, men ikke minst, har det, for begge parter vært et tilbakevendende spørsmål hvordan de forankrer partnerskapet nedover i organisasjonen.

Både på den globale og den europeiske arena blir samfunnsansvarlig opptreden fra privat sektor, gjerne kanalisert gjennom offentlig-private partnerskap, sett som et viktig element i det framtidige velferdssamfunnet (Midttun, 2005). Partnerskap involverer privat sektor i løsning av samfunnsmessige utfordringer, og spiller på styrken i privat sektor i form av kreativitet, effektivitet, fleksibilitet og finansielle ressurser, opp imot offentlige oppgaver.

For en samfunnsaktiv kommune er offentlig – privat partnerskap (OPS) et aktuelt virkemiddel. Viktige erfaringer så langt (Midttun, 2005) er imidlertid at for å kunne utnytte dette potensialet er det en vesentlig oppgave å utvikle systematiske målsettinger og strategier. Det bør også utvikles velbegrunnede strategier for hva som egner seg for partnerskap med næringslivet sett i lys av at offentlige velferdstilbud inkluderer områder der personvern, hensyn, ansvarlighet, stabilitet og langsiktighet setter grenser for hvor langt tjenesten kan utføres av det private gjennom partnerskap.

Jensen (2004) påpeker også hvordan partnerskap (OPS) i stor grad representerer en overgang fra "plan" til "marked" og hvor beslutningsprosesser flyttes fra demokratiske arenaer.

5.5 Partnerskap med staten

Noen mener at både den horisontale og vertikale samordningen innen offentlig virksomhet har blitt svekket over tid. Fimreite og Læg Reid (2004) peker på at omorganiseringsprosesser både i staten og i kommunene kan ha komplisert samordningen og at utviklingen snarere har ført til "negativ samordning". Det kan derfor være viktig å fokusere på et integrasjons- eller partnerskapsperspektiv (Kjellberg 1991, Hansen 2000) hvor statlige og kommunale funksjoner og aktiviteter ikke kan sees isolert fra hverandre.

Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:06) mener at det er et utnyttet potensial i samarbeid mellom staten og kommunene på utviklingsområder hvor staten ikke har hjemmel eller tradisjon for sterk styring (eksempel energi- og miljøområdet). Det pekes også på viktigheten av at det i større grad enn i dag fokuseres på å utvikle et samspill mellom forvaltningsnivåene bygd på tillit og partnerskap. Partnerskapsperspektivet og likeverdigheten må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunen. Dette forutsetter et stort innslag av lokale vurderinger ved utformingen av offentlige løsninger. Uten et godt samspill vil stat - kommune forholdet kunne preges av uenighet, lav tillit, ansvarsfraskrivelse osv. Gode ordninger og arenaer for samspill mellom nivåene vil etter kommisjonens oppfatning være grunnleggende for å motvirke en slik utvikling.

Et verktøy som i en slik samarbeidsstrategi kan bli mer aktuelt, er partnerskaps- og utviklingsavtaler mellom statlige myndigheter og samfunnsaktive kommuner. Gjennom slike modeller forenes hensyn til forutsigbarhet og lokaldemokrati på en ny måte. Frankrike har utviklet et system for inngåelse av kontrakter mellom staten og lavere nivå. Baldersheim (2004) omtaler dette systemet som planleggingskontrakter. Dette er primært et instrument for å samordne statlige, regionale og lokale investeringer. Innenfor rammene av nasjonale planer blir regioner, fylker og kommuner invitert til å delta i prosjekter eller til å komme med forslag om lokale eller regionale prosjekter som de mener bør prioriteres. Samtidig blir det en utfordring for kommunene å identifisere områder hvor slike avtaler er egnet, etablere gode prosesser som kan lede fram til

Stor hjørnesteinsbedrift som partner

Porsgrunn kommune samarbeider nært med bla. Hydro om industriparkutviklingen på Herøya. Formålet med samarbeidet er bl.a. gjennom kommunedelplanarbeidet å sikre:

- behovet for nye utviklingsområder for industri- og forskning
- fortsatt enkel byggesaksbehandling /unntak fra plankrav innenfor kjerneområdene.

Samarbeidet gir seg bl.a. utslag i:

- Et åpnere samarbeid mellom kommunen og industriparken.
- Problemområder belyses i egne temanotater for industriutvikling, varmekraftverk, utfylling i sjø, havn og jernbane, forurensing/sikkerhet, trafikk og landskap/estetikk for å dokumentere eksisterende forhold, framtidige behov/utfordringer og være et grunnlag for planbeskrivelsen.
- Industrien deltar i arbeidsgrupper og har ansvar for framdrift/innhold i samråd med kommunen.
- Tydeliggjøring av utviklingsstrategier for industriområdet, en god felles intern infrastruktur og en etablert felles administrasjon av industriparken, er forutsetninger for forenkling i saksbehandling/rutiner og eventuelle unntak fra plankrav.

beslutning og ikke minst sikre en gjennomføring som er i tråd med intensjoner og rammer. I motsatt fall vil det være vanskeligere å komme tilbake i neste omgang. Partnerskaps- og utviklingsavtaler krever et godt politisk og administrativt håndverk. Dette kan bli et egnet instrument for samfunnsaktive kommuner som både ønsker å utnytte eget lokalsamfunn som utviklingsarena og som ønsker å bidra til utvikling av nasjonal politikk på de prioriterte utviklingsområdene.

Både helseforetakene, arbeidsetaten, trygdeetaten, skatteetaten, politiet og veivesenet er eksempler på statlige organer som kommer i inngrep med kommunene. Det som skiller disse etatene fra for eksempel fylkesmannen er at de i stor grad fungerer operativt gjennom å yte tjenester og i stor grad å betjene et publikum i kommunene.

I denne sammenhengen er det grunn til å nevne arbeidet med samordning mellom arbeidsetat, trygdeetat og sosialetat (Ny arbeids- og velferdsforvaltning eller NAV) som slås sammen fra 1. juli 2006 med felles førstelinje i alle kommuner. For en samfunnsaktiv kommune er dette en reform som kan utvide handlingsrommet gjennom nye samarbeidsformer, men som også kan være et utgangspunkt for kreativitet mht. hvilke tiltak man sammen kan gjennomføre.

Rieper m.fl. (2003) hevder at konsultasjonsordningen mellom KS og staten fremstår som en viktig arena for dialog. ECON (2002) viser at ordningen bl.a. har gitt en bedre virkelighetsforståelse og et bedre informasjonsgrunnlag. Gjennom konsultasjonsordningen kan partene drøfte om det er hensiktsmessig at man innenfor rammen av inntektssystemet kan sikre at kommunen prioriterer utviklingsoppgaver og innovasjon, også i perioder hvor kostnader må reduseres.

6 De folkevalgtes rolle i samfunnsaktive kommuner

"...dog fred er ei det beste, men at man noe vil". Bjørnstjerne Bjørnson (1866)

6.1 På jakt etter en ny rolle som lokalpolitiker ?

Lokalpolitikere i mange kommuner opplever i dag et behov for å finne en mer meningsfylt politisk rolle. Moderniseringsarbeidet i kommunesektoren har på mange måter profesjonalisert kommunene som tjenesteprodusenter. Administrativ ledelse har fått et klarere ansvar for sin rolle knyttet til tjenesteproduksjon. Noen virksomheter har også blitt skilt ut som egne selskaper med "profesjonelle" styrever, ofte bestående av andre enn kommunens politikere.

Makt- og demokratiutredningen tillegger de statlige rammebetingelsene stor betydning (Østerud m.fl. 2003, NOU 2003:19). Lokaldemokratiet vurderes som "vingeklippet" av rettighetslovgivning og effektivitetshensyn. Det demokratiske liv knyttet til utøvelse av folkevalgt myndighet er svekket i alle ledd. Maktutredningens konklusjoner la premissene for opprettelsen av lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:6) som legger følgende overordnede hensyn til grunn i sitt arbeid: Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken. Forutsetningen for å få dette til er at samspillet mellom nivåene er godt og at det lokale politiske spillerommet utvides og tydeliggjøres.

Kommisjonen peker på at diskusjonen omkring statlig styring av kommunalforvaltningen for det meste er knyttet til velferdsproduksjon der den statlige styringen er sterk. Likeledes mener kommisjonen at kommunenes rolle som samfunnsaktører blir viet betydelig mindre oppmerksomhet fra statlig hold, og at det derfor er viktig å vitalisere debatten om denne rollen.

Moderniseringsarbeidet har også i stor grad bygget på at det er viktig for lokalpolitikere ikke å gå inn i (mindre) enkeltsaker, men på strategisk nivå gi rammer for administrasjonens arbeid. Spørsmålet er imidlertid om denne idealmodellen for politisk styring er hensiktsmessig eller tilstrekkelig for en samfunnsaktiv kommune. Kan det være at de folkevalgte i større grad bør involveres i konkrete prosesser innen lokalsamfunnsutvikling, og er det behov for å utvikle et mer bevisst forhold til hva det innebærer å arbeide strategisk? Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i at følgende oppgaver er sentrale for politikere i samfunnsaktive kommuner:

- Beslutningstaking
- Strategiutforming og gjennomføring
- Meningsdanning

Kommunikasjon med innbyggerne er et sentralt tema knyttet til alle oppgavene. Avslutningsvis er det derfor drøftet hvordan denne kommunikasjonen kan utvikles.

Den folkevalgtes rolle som ombud anses i større grad knyttet til tjenesteproduksjon (individaksen) og kan også ha blitt mindre

LEDER

Ansvarlig redaktor/administrerende direktør:
Hans Arne Odde
hans.arne.odde@dt.no
Sentralbord: 32 20 40 00

Arbeidsledige politikere

De folkevalgte klager over at de har for lite å gjøre. Først var det lokalpolitikere i Nedre Eiker som var uvirksomme. Så var det politikere i Drammen som mente de nåværende bystyrekomiteene var noen ordentlige supperåd. De lengter visstnok tilbake til de gamle hovedutvalgene der backbencherne hadde stor makt i forhold til dagens lokaldemokrati der formannskap og bystyre i realiteten sitter på all makt. I gårsdagens avis var det politikere i Øvre Eiker som klaget. De føler at de jobber «på tomgang». Ja, selv den tidligere ordføreren Steinar Karlsen som har vært med i lokalpolitikken i en liten mannsalder, uttaler at politikken ble drevet mer effektivt tidligere.

Hva er dette egentlig uttrykk for? Ifølge loven har de folkevalgte all makt. De kan når som helst spille byråkratenes over seg delinjen. Administrasjonens øverste sjef, rådmannen, har ingenting han skal ha sagt dersom

det politiske flertallet mener noe annet. For mange er akkurat dette et tankekors, nemlig at en kommunes fagekspertise alltid kommer til kort dersom «amatørene», i det tilfellet de folkevalgte, er av en annen oppfatning. Reelt sett har derfor de folkevalgte enorm makt. Men da må de være villige til å bruke den. Det må være de folkevalgte som bruker administrasjonen og ikke omvendt. Hvorfor er det da slik at de folkevalgte føler seg som unyttige dagdrivere, eller i verste fall som sandpåstrøere for kommunale saksbehandlere?

Hovedårsaken er nok hvordan politikerrollen oppfattes. Dersom de folkevalgte veier sin egen ombudsrolle tyngre, blir de selv både premissleverandør til sakene og dessuten vedtaksmyndighet. Politikere må i mye større grad komme i forkant av sakene, slik at de kan styre sakene fra første stund - og slett ikke bare være passive mottakere av sakspapirer. Når SV-politikeren Aina Andersen i Øvre Eiker sier at det er politikere som svikter, så har hun faktisk helt rett. Velgerne savner politikere som både er synlige i lokalsamfunnet og som er villige til å løse saker fra de oppstår til vedtak fattes. Men da trenger vi mer aktive politikere, også i tiden mellom hvert møte.



Odd Myklebust
samfunnsredaktør
odde.myklebust@dt.no

Leder i Drammens Tidende, 12. april 2005

viktig både på grunn av rettighetslovgivning og på grunn av arbeidet de senere år med å gjøre kommunesektoren mer brukerorientert. Når det gjelder arbeidsgiverrollen vises til kapittel 7 om ledelse og organisasjonsutvikling.

6.2 Beslutningstaking

En populær oppfatning er at deltakerdemokrati er den beste medisinen mot synkende valgdeltagelse, økende politikermissio og den økende følelsen av politisk "utenforskap". Giljam (2004) peker imidlertid på at den deltakerdemokratiske løsningsretningen har følgende svakheter som må tas i betraktning når man arbeider for å styrke lokaldemokratiet:

- Tanken om deltakerdemokrati bygger på en feilaktig oppfatning om innbyggernes muligheter til følge med i det politiske arbeidet, og om hvor mye de er villige til å bruke av sin tid til politisk aktivitet. Det er ofte urealistisk store forventninger til omfanget av deltagelsen fra innbyggernes side.
- Økende deltagelse er med stor sikkerhet ujevnt fordelt mellom ulike befolkningsgrupper. En trolig konsekvens er at innbyggere med god tid, engasjement og ressurser kommer til å få mer innflytelse enn de som er mer opptatt, uengasjerte og ressursfattede.
- Man risikerer å signalisere til innbyggerne at det som demokrati egentlig handler om er at de enkelte innbyggere tenker på politikk som kun å være de problemstillinger som interesserer han eller henne. Innbyggerne kan gjennom dette forledes til å tro at politikk handler om enkeltsaker og egeninteresser – og ikke om et vel fungerende demokrati preget av helhetsansvar og sikring av allmenne interesser.

Rollen som beslutningstaker innebærer ansvar for de vedtak som besluttes. I forhold til de som inviteres til å medvirke i beslutningsprosesser, er det avgjørende at det å medvirke ikke er det samme som å få delegert myndighet (selv om dette også kan tenkes i visse situasjoner). Tydelige spilleregler når innbyggere og næringsliv inviteres til å delta i plan- og beslutningsprosesser er viktige. Samtidig kan det også sees som en viktig politisk oppgave å sikre innsyn, offentlighet og at demokratiske prosedyrer blir fulgt når avgjørelsene blir tatt og satt i verk (demokratiets vokter).

Når de institusjonelle forholdene er oppsplittet, blir koordineringsbehovet større og det representative systemet som en legitim koordinerende instans dermed viktigere. Gjennom å legge til rette for, og selv delta i, de nettverkene som blir etablert, kan de folkevalgte fungere som motvekt mot urimelige hendelser i nettverkene (Aarsæther og Vabo, 2002).

Å åpne beslutningsprosessen betyr ikke at rollen som folkevalgte representanter blir mindre viktig. Når flere aktører blir involvert, blir behovet for samordning og konfliktløsning større. For de som deltar på alternative måter bør det være tydelig at det representative systemet er viktig. Når makten blir splittet opp, blir det vanskelig å holde de folkevalgte ansvarlige for helheten. Dette tydeliggjør hvor viktig det er å knytte de nye arenaene for deltagelse til det representative systemet – for på den måten å oppnå så stor grad av ansvarliggjøring som mulig (Aarsæther og Vabo, 2002).

En strategi for å styrke det lokale demokratiet kan derfor være å utvikle større forståelse for svakheterne med det demokratiske beslutningssystemet. En mulighet er demokratioppløring i

Lokaldemokratiet krever også unge kritikere.

Ved kommunevalgene i Porsgrunn både i 1995 og i 1999 ble det valgt inn 5 ungdommer i bystyret, alle i alderen 17-19 år da valget fant sted. Ved valget i 2003 ble det valgt inn 3 ungdommer i alderen 17-19 år. Hver gang ble én av ungdommene valgt inn i formannskapet. Dette er et resultat av kommunens systematiske arbeid med barn og unge.

Andre sider av arbeidet fremkommer i forskningsrapport fra 2002 som viser at ungdom i Porsgrunn er klart mer kritiske til politikere og "politikk" enn ungdom ellers i Norge, de deltar mer i boikottaksjoner, demonstrasjonstog, alternative organisasjoner osv. Noen ble overrasket over dette, de hadde kanskje ventet at det gikk en enkel og rett linje fra elevrådsarbeid via ungdomsråd som en slags "minipolitikk" til den "store politikken".

Men ethvert engasjement starter med noe man er kritisk til og ønsker å forandre. Ungdommer som ble innvalgt i bystyre og formannskap har uttrykt at de også var kritiske til politikere/"politikk" da de var i 15-16 års alderen.

skolen og hele lokalsamfunnet – og gjerne i kombinasjon med økt ansvar hos massemediene hvor følgende legges til grunn:

- At politikk handler om prioriteringer innenfor rammen av en helhet.
- At den personlige og kortsiktige egennytten må stå tilbake for "det felles beste".
- At det kreves gode tapere i demokratiet når flertallet vil noe annet enn det man selv ønsker.

6.3 Strategiutforming og gjennomføring

Utgangspunktet for moderniseringsarbeidet i offentlig sektor var at politikere i større grad skulle forholde seg til strategier og overordnede spørsmål. Enkelt saker og mer faglige spørsmål skulle delegeres til administrasjonen og kommunale selskaper.

Gjennom prosjektet Den samfunnsaktive kommunen har det kommet fram behov for å konkretisere og videreutvikle de folkevalgte rolle som politiske strateger, for eksempel gjennom opplæring av nye (og bevisstgjøring av etablerte) politikere mht kommunens oppgaver som samfunnsutvikler.

I mange prosesser hvor det skal fastlegges mål og strategier, er det behov for aktiv politisk deltakelse i tidlige faser. I strategirollen synes det skarpe skille mellom politikk og administrasjon, som mindre hensiktsmessig. På dette området bør samfunnsaktive kommuner snarere utvikle evnen til å håndtere og utnytte gråsoner og uklarheter i området mellom politikk, ledelse og fag. Det som i utgangspunktet er både uønsket og grått kan både bli viktig og "gyldent". Gråsoner kan bli gyldne soner for dialog og kunnskapsutveksling, og uklarheter avdekker behov for problemløsning. Forutsetningen for et slikt mer komplekst samspill ligger imidlertid i utviklingen av tillitsfulle relasjoner mellom folkevalgte og kommunens administrative ledelse og medarbeidere.

Den samfunnsaktive kommunen er på mange måter en relasjonsorganisasjon (jfr. pkt. 4.2). Dette betyr at man i et institusjonelt mangfold behøver å utøve politisk styring gjennom en kombinasjon av hierarkisk basert styring og nettverkstyring. Dette tilsier blant annet at politikerne bør ta initiativ til og være aktive iscenesettere i de formelle og uformelle fora som etableres for å møte aktuelle utfordringer. Politikerne må legge premissene i slike nettverk. Dette kan kalles "decision-making" til forskjell fra "decision-taking" og betyr at politikere i større grad deltar i å utvikle strategier framfor å vedta administrasjonens forslag direkte. I en slik type styring blir det imidlertid sentralt for administrasjonen å ha et faglig ansvar for det strategi- og beslutningsgrunnlag som utvikles, og legge til rette for gode prosesser hvor lokale politikere gis mulighet til å forme prosesser og beslutninger samt være stolte over resultater som oppnås.



Gjennom mange år har Øvre Eiker hatt en "sammen-med" visjon nedfelt i kommuneplanen.

I siste kommuneplan 2002-2014 er stedsutvikling et sentralt tema. Hvert tettsted utarbeidet sin egen visjon bygget på stedets sjel og/eller utviklingsstrategi. Et eksempel er det gamle industristedet Vestfossen som på 70-tallet mistet 500 arbeidsplasser.

I kommuneplanen fikk Vestfossen visjonen "Kulturhovedstaden" i Øvre Eiker. Stedet har lange historiske tradisjoner med Fossesholm Herregård som kultursenter og et meget aktivt lag og foreningsliv.

De gamle fabrikkbygningene tas nå i bruk til kunst- og kulturarbeidsplasser. Kunstnere etablerer gallerier, glasshytte, musikkstudio, atelierer. Spesielt stor oppmerksomhet har samtidskunstneren Morten Viskum og hans Kunstlaboratorium fått.

Visjonen "kulturhovedstaden" inspirerer hele stedet. Det startes kunstkafeer, kunsthåndverksbedrifter, det syder av optimisme og alle vil ta del i det kreative fellesskapet. Vestfossen er i ferd med å bli Norges mest banebrytende stedsutviklingsprosjekt og omtales ikke lenger bare som "kulturhovedstaden" i Øvre Eiker.

6.4 Meningsdanning

Som folkevalgt er man en del av den politiske ledelse i kommunen. Et sentralt aspekt ved ledelse er å utvikle felles meningsdannelse. Det å være lokalpolitikere innebærer å presentere meninger og innestå for det som man anser som viktig og riktig. En slik rolle er genuint annerledes enn det å ta beslutninger og fordele (knappe) goder. Den har imidlertid lange tradisjoner (Platon, 1955) selv om en oppfatning av politikk som ressursfordeling har vært rådende i Norge etter annen verdenskrig (Jørgensen, 2004). En forståelse av politikk i mer klassisk betydning er imidlertid i ferd med å vinne fram, hvor det å holde samfunnet (polis) sammen, og skape en oppfatning av en lokal identitet står sentralt. Gjennom denne rollen styrkes lokalsamfunnets identitet og evne til å samles om visse felles verdier. Rollen er samtidig genuint politisk, og kan neppe delegeres eller fristilles uten at man velger bort lokaldemokratiet som sådan.

Denne rollen åpner også et betydelig rom for diskusjon og uenighet, som på mange måter også kan legitimere kommunen som demokratisk institusjon. Et eksempel på tiltak kan være etablering av drøftingsverksteder for lokalpolitiske samtaler på tvers av partigrenser (for eksempel om prioriterte satsingsområder som by- eller tettstedsutvikling). En slik strategi åpner også for å styrke omdømmet til den politiske samtalen gjennom å unngå ensidig skjønning av egen politikk og svartmaling av motstanderens, og den kan kanskje til og med lede til erkjennelse av at man iblant tar feil.

I en samfunnsaktiv kommune er det viktig at evnen til uenighet om retning og tiltak ikke blir borte, selv om presset for å utvikle slagkraftige strategier og konsensus utad i mange situasjoner kan være sterkt (for eksempel knyttet til hovedstrategier i kommuneplanen).

Å skape mening gjennom politisk dialog blir en oppgave hvor man må forholde seg til de utfordringer og utviklingstrekk som er gjeldende til enhver tid, samtidig som kontinuitet og strategier for langsiktige forvaltning av lokalsamfunnets ressurser skal ivaretas.

6.5 Kommunikasjon med innbyggerne

Drøftingene ovenfor viser at det er viktig for en samfunnsaktiv kommune å stimulere til medvirkning og deltakelse (kap. 5). Samtidig er direktedemokratiske beslutningsformer og prosesser problematiske. I diskusjonen om framtidens demokrati er en mulig strategi å bedre kommunikasjon mellom politikere og innbygger (Giljam, 2004). Slik kan det skapes rom for økt medvirkning samtidig som forståelsen og respekten for det representative demokrati styrkes (jfr. figur 8 i kap. 5).

En samfunnsaktiv kommune bør etterstrebe varige, forutsigbare kommunikasjonsformer mellom politikere og innbyggere. Slik kan den tradisjonelle politiske påvirkningen hvor innbyggere kontakter politikere kompletteres med samtaler og kontakter som de folkevalgte selv søker opp. Dette kan for eksempel skje ved å systematisere samtaler med tilfeldig utvalgte innbyggere innenfor såkalte medborgerpaneler. Dette er samtaler og informasjonsformidling i en viss grad på innbyggernes vilkår og med mål om å få rede på den "opplyste folkeviljen" eller folkeopinionen. En slik direktekommunikasjon med innbyggerne kan også skje gjennom å gå ut og lytte til folks mening, oppsøke steder der folk ferdes og lage arenaer der saker kan tas opp. Det er viktig å utvide kontaktene til ulike miljøer.

Barn og unges eget budsjett for strakstiltak i Porsgrunn

Arbeidet med barn og unge har vært et hovedsatsingsområde i Porsgrunn kommune siden rundt 1990. Tanken har bl.a. vært at barn og unge skal sees på som en ressurs og de skal oppleve at det nytter å engasjere seg for lokalsamfunnet.

Fra 1992 har det vært egne budsjetter som barn og unge bestemmer over til "strakstiltak", i en erkjennelse av at barn og unge vil se raske resultater av sitt engasjement. Gjennom prosesser i klasseråd og elevråd har barn og unge innflytelse på ressursbruken innenfor deler av kommunale budsjetter. Kommunen har hatt aktive ungdomsråd sammenhengende siden 1993, og det har vært omfattende medvirkningsprosesser blant barn og unge knyttet opp mot kommuneplanen. Kommunen har også hatt et ungdomshus med betydelig aktivitet siden 1994.

En stilling sentralt plassert i administrasjonen (oppvekstkoordinator) har siden 1992 hatt ansvar for å koordinere arbeidet med barn og unge.

Det finnes også andre arenaer for dialog mellom folkevalgte og innbyggere, for eksempel kommuner hvor ordføreren er til stede for hvem som helst på et spesielt sted og til et fast tidspunkt ("ordførerbenken"). En slik ordning kan utvides i mange retninger. Om ikke hele kommunestyret plasseres på "benken" så er poenget at gjennom å inngå i mange relasjoner (skape "tynn tillit") vil lokalpolitikere ikke bare styrke den sosiale kapitalen, men også øke kommunikasjonen med innbyggere. En slik rolle innebærer vesentlig mer enn å være "lyttepost", "klagemur" eller ombud, her dreier det seg om å gå i dialog preget av gjensidighet. Et stort antall samtaler forebygger også at beslutninger i for stor grad baseres på få, men sterke relasjoner.

Eksempler på andre tiltak som kan brukes for å utvikle mer aktiv kommunikasjon mellom folkevalgte og befolkningen er:

- Informasjon om kommunestyret og politiske utvalg på hjemmesiden, gjennom overføringer på radio/TV eller ved regelmessig informasjonsblad/avis.
- Utvikling av internett som et mer interaktivt verktøy for dialog og debatt. Alle medlemmer i kommunestyret og utvalgene kan for eksempel ligge på nettet med navn, e-post (for direkte mail til hver enkelt eller til utvalg/grupper), hva hver enkelt har ansvar for og er opptatt av, slik at man lett kan nås via e-post.
- "Medborgerkontor" der innbyggerne kan få opplysninger om kommunens virksomhet, men også kan drøfte konkrete muligheter til å komme i samarbeid med kommunen. Fra servicetorg til "dialogtorg" i rådhuset hvor man kanskje også kan få presentere sitt eget partnerskapsprosjekt?
- Nye møteformer som er mer engasjerende (tid, sted, deltakelse, tema, mv. kan varieres og kombineres i det uendelige).

7 Ledelse og organisasjonsutvikling i den samfunnsaktive kommunen

"Ledelse er et lokalsamfunns evne til å skape sin fremtid, og spesielt å opprettholde de nødvendige endringsprosessene som kreves for å få til dette." (Peter Senge, The Dance of Change, 1999)

7.1 Kommuner som grenseløse organisasjoner

I motsetning til de fleste organisasjoner som tilpasser seg markeder i endring og søker å tilfredsstille eierinteressenes krav til en "sunn" bunnlinje, er kommunenes relasjoner til sine omgivelser multifunksjonelle og tvetydige. Offentlige organisasjoner skiller seg fra private organisasjoner på viktige områder. De har en demokratisk forankring, de skal nå en lang rekke ulike mål og må ta hensyn langt utover rene økonomiske effektivitetskrav (Christensen, 2004).

I etterkrigstiden har norske kommuner tilpasset seg en særegen nisje. På den ene siden har de utviklet evnen til å fange opp innbyggernes behov og yte stadig flere tjenester på stadig flere områder. På den andre har de utviklet seg til å bli tjenere for nasjonale ambisjoner. Kommunene er på mange måter særpregete og grenseløse organisasjoner, hvis spesialitet er å absorbere ansvar (Vike, 2005).

Resultatet er gjerne at kommunene har utviklet mer selvstendige virksomheter. Slike virksomheter har en tendens til å bli mer innelukkede, og tilbøyelige til å fremme interessene til egne brukere framfor å søke helhetsløsninger. På mange måter har dette vært grunnlaget for velferdsstatens enestående evne til å imøtekomme et mangfold av lokale behov (Vike, 2005).

I denne situasjonen vil en meget forståelig reaksjon på utfordringen knyttet til å utvikle en mer samfunnsaktiv kommune være at "nå for det være nok". Kommunen er allerede overbelastet med oppgaver, og har attpå til gjennomført flere kostnadsreduksjoner, så det er ingen rom for nye tiltak.

Vi har derimot valgt å ta utgangspunkt i at ledelses- og organisasjonsutfordringen for den samfunnsaktive kommunen ikke først og fremst er en effektivitetsutfordring (hvordan løse flere oppgaver med de samme ressurser), men snarere å finne nye "grenseflater" mot brukere, innbyggere og lokalsamfunn. Kan ledelse i større grad bety å utvikle strategier for aktiv medvirkning og partnerskap med det sivile samfunn og næringslivet? Kan dette igjen frigjøre kommuneorganisasjonen for noen oppgaver og samtidig øke kommunens økonomiske handlefrihet?

En mer samfunnsaktiv kommune kan derfor være en kommune som møter "grenseløsheten" på en aktiv og bevisst måte. En slik strategi krever imidlertid søking etter grunnleggende mål og hensikter med kommunen og utforming av ledelse, organisasjonsstrukturer, arbeidsformer, kompetanseutvikling og ulike verktøy i tråd med dette.

Ledelse kan i praksis utøves gjennom hierarki, kollegier (team) eller nettverk (Sørhaug, 2005). Tradisjonelt har den hierarkiske modellen

Økt fokus på samfunnsutvikling gir endringer i organisasjonen ?

Porsgrunn kommune har følgende utgangspunkt for en pågående organisasjonsprosess (våren 2005): En strategi for å utvikle kommunesamfunnet til et godt sted å leve. Arbeide dreier seg om både det kommunale tjenestetilbudet og de klassiske utviklingsoppgavene innenfor bl.a. nærings-, kultur- og lokalsamfunnsutvikling.

I dette organisasjonsarbeidet anbefales det derfor at det foretas organisatoriske justeringer som vil gjøre det lettere å involvere og nyttiggjøre seg hele kommuneorganisasjonen i utviklingen av kommunesamfunnet, dvs. noe tettere bånd mellom utviklingsmiljøene ved samfunn- / kulturutvikling og stab/ virksomhetsstøtte. Et viktig grep i denne sammenheng vil da være å samle ansvaret for kommunens ulike plan- og styringsverktøy, både de langsiktige og kortsiktige, ett sted. Dette er nødvendig for at tilgjengelige ressurser, faglige og økonomiske, i større grad nyttes på en slik måte at de underbygger kommunens visjoner og vedtatte målsettinger for samfunnsutviklingen. Sammen med en videreføring og styrking av de tradisjonelle kommunale utviklingsmiljøene vil dette samtidig innebære en styrking av formannskapetets rolle som samfunnsutvikler.

Dette har resultert i et forslag om en ny virksomhet kalt organisasjons- og samfunnsutvikling, som vil få et spesielt ansvar for overordnede utredningsoppgaver og for å koordinere/ besvare saker hvor kommunen er høringspart. Et viktig element ved sammenslåingen er også å få etablert et samlet og sterkt miljø for å arbeide med kommunens ulike styringsdokument.

stått sterkt i offentlig forvaltning, representert ved saksbehandleren eller byråkraten. Gjennom framveksten av en mer Governance-preget situasjon (jfr. kap. 2) har behovet for ledelse gjennom nettverk blitt viktigere. Samtidig avspeiles dette foreløpig i begrenset grad i arbeidsformer, strategier, organisasjonsstruktur eller kompetansekrav som stilles ledere og medarbeidere.

Utviklingen går også i retning av at strukturer endres oftere, samtidig som bruk av prosjektorganisering øker. Det siste er et meget viktig virkemiddel for kommuner som ønsker å være samfunnsaktive.

7.2 Strategisk ledelse i den samfunnsaktive kommunen

Ledelse i kommuner er i utgangspunktet knyttet til følgende hovedoppgaver:

- Ledelse og styring av kommunens tjenesteproduksjon og forvaltingsutøvelse.
- Legge grunnlag for politiske prosesser og strategiske valg knyttet til utvikling av lokalsamfunnet.

En samfunnsaktiv kommune vil være karakterisert av at disse to oppgavene ikke holdes strengt atskilt, men at man snarere søker å skape synergieffekter ved at tjenesteproduksjonen har et samfunnsperspektiv. Vi tar også utgangspunkt i at ledelse i hovedsak kan være strategisk eller administrativ³. Vedrørende forhold knyttet til administrativ ledelse vises til kap. 8 om styringssystemet.

For å utvikle kommunen i samfunnsrollen er det trolig viktigst å styrke den strategiske ledelsesoppgaven. Strategisk ledelse binder politiske prosesser sammen med en mer konkret avklaring av hvilke tjenester og tiltak kommunen prioriterer. Også de viktigste rammene for prioriterte oppgaver (brukergrupper, partnere, finansieringsmodeller, profilering, strategiske ressurser mv.) avklares som en del av de strategiske prosesser.

Arbeidet i prosjektet Den samfunnsaktive kommunen har tydeliggjort at det er behov for et mangfold av samarbeidsmønstre med andre offentlig aktører, det sivile samfunn og næringslivet. Den samfunnsaktive kommunen vil legge til grunn at den ikke kan vedta framtiden, men bidra ved å påvirke. Dette innebærer at kommunens rolle som "regissør", "regiassistent", sponsor, lagspiller, mv. bør utvikles.

Samarbeid på tvers i Larvik sentrum.

Sentrumsprosjektet er et samfunnsutviklingsprosjekt, et samhandlingsprosjekt og et bærekraftprosjekt.

Bakgrunnen for prosjektet er en meget lav score på levekårsindeksen for Larvik sentrum og at flere av barn/unge tidlig viser sviktende mestringsevne i forhold til de krav samfunnet stiller til atferd, ansvar for eget liv og til det bidrag som forventes fra alle til bygging og utvikling av lokalsamfunnet. Barn og unge som vokser opp i de mest utsatte delene av kommunen vil kunne oppleve en livssituasjon som kan resultere i mestringsproblem på en rekke samfunnsarenaer. Disse utfordringene knytter seg til så vel barn av norske foreldre som barn og unge med fremmedkulturell bakgrunn uavhengig om de født her til lands eller ikke.

Det påhviler oss som kommune en grunnleggende forpliktelse til å møte disse barn og unge på deres premisser, og sikre at deres iboende ressurser gis muligheter til utvikling og vekst.

Sentrumsprosjektet er opptatt av å arbeide forebyggende og har et sterkt samhandlingsperspektiv. Gjennom samhandling og samordning av ulike virksomheter og tjenester i kommunen og spesialisttjenester, har vi utviklet tiltak som retter seg mot barn/unge, foreldre, familier og boområder for å skape varig grunnlag for økt livskvalitet og sosio/økonomisk bærekraft.

Prosjektets hovedmål er å "Kvalifisere barn og unge til utdanning og arbeid". Videre har prosjektet tre innsatsområder med mange tiltak: Kvalifisere familien – Kultur i sentrum – Utsatt ungdom.

Prosjektet startet opp januar 2004 og avsluttes desember 2006.

³ Her er det verdt å merke seg at det som rådmannen er leder for, kalles "administrasjonen". Dette indikerer at det som rådmannen driver med er administrativ ledelse. Begrepet "administrasjonen" bidrar slik sett til å bringe tanken vekk fra det at rådmannen har en uhyre viktig strategisk rolle som politisk sekretariat i en samfunnsaktiv kommune.

Sett i lys av de utviklingstrekk som er trukket opp innledningsvis bør strategisk ledelse omfatte en løpende vurdering av hvilke, oppgaver, tiltak og roller kommunen bør prioritere. Mer konkret innebærer dette å:

- Sikre god innsikt i relevante utviklingstrekk både internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt. Det anses som stadig viktigere å ha et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Slik innsikt er ikke "eksklusivt" rådmannens, men bør være organisasjonens felles kunnskapsgrunnlag.
- Sørge for prosesser og rutiner som sikrer at muligheter og løpende utfordringer kan fanges opp og håndteres, både som en del av og, etter behov, i tillegg de lovbestemte økonomi- og planprosesser. Dette er viktig for å sikre at kommunen til enhver tid kan ha en best mulig posisjon til å påvirke egen utvikling (bla. fange opp muligheter til samarbeidsprosjekter og partnerskap med næringslivet). I verste fall kan denne oppgaven henfalle til årlige planleggingsritualer som i liten grad påvirker utviklingen i kommunen.
- Sikre politisk involvering i strategiske prosesser slik at grenseflaten mellom politisk og administrativ ledelse blir "sømløs" framfor preget av skarpe skiller og svak kommunikasjon. På dette punktet utfordres prinsippet om den klare rolledelingen mellom politikk, administrasjon og fag. Mye tyder på at det her snarere kan ligge muligheter for å skape en slags "gylden sone" for samtaler og nytenkning. En viktig forutsetning i denne sammenheng kan være å utvikle et åpent og tillitsfullt samarbeid mellom ordfører og rådmann.
- Være løpende på jakt etter strategiske ressurser (kanskje spesielt dyktige medarbeidere som kan håndtere stadig mer krevende utviklingsoppgaver).
- Sikre at nødvendige ressurser knyttes sammen etter behov i prioriterte utviklingsprosjekter. I denne sammenheng vil samspillet mellom interne og eksterne ressurser være viktig (Bla. tilknyttet utviklingsprosjekter med staten).
- Utvikle strukturer (organisasjonsmodeller mv.) som på en bedre måte fanger opp behovet for utøvelse av samfunnsrollen. I dette ligger både spørsmålet om modeller for regionalt eller interkommunalt samarbeid, intern organisering i kommunen og bruk av prosjektorganisering. Det siste kan være en forutsetning for å utnytte ressurser hos innbyggerne og andre partnere fordi ideer om fellestiltak skal både fanges opp, vurderes og evt. settes ut i praksis. Mht. interkommunalt og regionalt samarbeid kan aktuelle løsninger spenne fra et interkommunalt prosjekt til at man samler plan- og utviklingsressursene eller etablere en felles "prosjektmedarbeiderpool".
- Få på plass en bevisst og strategisk kommunal eierrolle. Det kan for eksempel tenkes at samfunnsaktive kommuner utvikler resultatkrav på samfunnsutvikling (for eksempel på grunnlag av de perspektiver på samfunnsutvikling som er skissert i kap.4.4).

Regiassistenter for lokalsamfunnsutvikling

Øvre Eiker kommunes visjon "Sammen skaper vi et livskraftig Øvre Eiker" er styrende for kommunens arbeidsgiverpolitikk. Det er laget en egen arbeidsgiverpolitisk plattform kalt APG 2006 der SAMMEN er det sentrale begrepet. For å leve opp til de forventningene innbyggerne har til kommunen, er det viktig at alle medarbeidere drar lasset sammen – i et nært samarbeid med den ressursen innbyggerne representerer.

"Som ansatt i Øvre Eiker må du være med å utvikle lokalsamfunnet Øvre Eiker" heter det i avtalen som inngås mellom rådmannen og den enkelte medarbeider.

I Øvre Eiker vil vi ha ledere og medarbeidere som spiller sammen og tenker helhet i alt som gjøres. Vi vil ha tydelige ledere og myndiggjorte, ansvarsbevisste medarbeidere. Vi vil oppnå suksess gjennom felles innsats, der medarbeidernes mangfold av ferdigheter og talenter gis handlingsrom for DET GODE LIV I ØVRE EIKER.

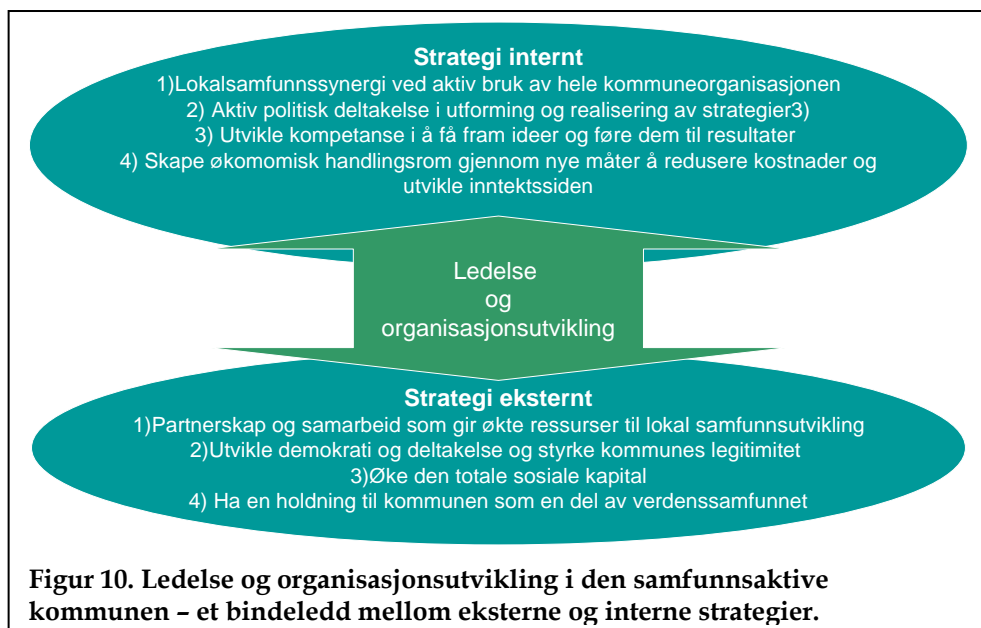
Slik gjør vi det:

Alle enheter skal hvert år ha diskusjoner og drøftelser om hva APG 2006 betyr i det daglige arbeid. Tenke gjennom hva SAMMEN betyr for den enkelte og den enkelte enhet. Hva kan forbedres? Hva skal til for å prestere enda bedre sammen? Hver enhet skal utarbeide egne suksesskriterier som tas inn i balansert målstyring.

- Sørge for at eksterne aktører velger løsninger som er i tråd med kommunens og/eller statens mål. (Et eksempel på at dette ikke nødvendigvis er enkelt: Vinmonopolet som ofte ønsker å lokalisere seg i kjøpesentra til tross for kommunens mål om egen sentrumsutvikling og statlige mål om å styrke sentrums- og knutepunktsutvikling).

Figur 10 antyder hvordan en samfunnsaktiv kommune kan arbeide på strategisk nivå. Dette innebærer organisasjonsutvikling gjennom strategisk ledelse internt og knytte dette sammen med prosesser eksternt for utvikling av lokalsamfunnet.

Utvikling en ledelse i offentlig sektor er også et tema i andre land, og i Danmark er det lansert en lederkodeks hvor flere punkter er relevante i forhold til norske samfunnsaktive kommuner (jfr. rammestoff nedenfor).



7.3 Kompetanseutvikling – fra saksbehandler til utviklingsagent?

Rådmannen og den administrative ledelsen i den samfunnsaktive kommunen vil legge nye rammebetingelser, endringer i maktforhold og utviklingstrekk til grunn for utøvelse av sin samfunnsrolle. Et slikt utgangspunkt krever at administrasjonen har et godt kjennskap til utviklingstrekk, trender og muligheter.

Innbyggerne med gjennomgående høy kompetanse stiller sammen med næringslivet økte krav til kommunen, noe som også avspeiler seg i forventningene til kommunen som lokalsamfunnsutvikler og partner. For at disse forventningene skal kunne innfris, trenger den administrative ledelse og den enkelte medarbeider politisk tillit for å kunne ha en aktiv rolle og et handlingsrom i dialogen med innbyggere og næringsliv.

En samfunnsaktiv kommune har et bevisst forhold til medarbeiderne som

Ni bud for god ledelse

Inspirert av debatten om virksomhetsstyring og lederansvar i næringslivet, lanserer danskene ni bud for god ledelse i offentlig sektor.

De nye lederreglene, som har fått navnet «Public Governance - Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark», er utarbeidet av Forum for Offentlig Toppledelse. Dette er de ni budene:

1. Du avklarer ditt handlingsrom med den politiske leder.
 2. Du tar ansvar for at de politiske målene etterleves i hele organisasjonen.
 3. Du skaper en organisasjon som er lydør og kan påvirke omverdenen.
 4. Du skaper en organisasjon som handler som en del av en sammenhengende offentlig sektor.
 5. Du krever at organisasjonen har fokus på resultater og effekter.
 6. Du har utsyn og arbeider strategisk med utviklingen av hvordan din organisasjon løser oppgaver.
 7. Du bruker din rett og plikt til å lede organisasjonen.
 8. Du demonstrerer profesjonell og faglig integritet.
 9. Du verner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske verdier.
- Kilde: Kommunal Rapport – nyhetsbrev 03.06.05.

samfunnsutviklere og bruker kompetanseutvikling som verktøy for å nå samfunnsutviklingsmål. I mangfoldet av utfordringer som kommunene står overfor, stilles det også nye krav til "saksbehandling" av god kvalitet. Dette representerer utfordringer for administrativ ledelse ift. å sikre både kompetanse og nødvendig ressurs for øvrig til samarbeidsprosjekter med innbyggerne og næringsliv. Man kan kanskje si at kommunen trenger egne "utviklingsagenter" som kan håndtere nettopp slike oppgaver. Oppgavene vil kreve kompetanse på tvers av og gjerne i tillegg til kunnskap om ulike fagområder. Noen eksempler er prosjektledelse, prosessledelse, forhandlinger, konflikthåndtering og strategiutvikling.

Dersom partnerskap tenkes å bli et sentralt virkemiddel for den samfunnsaktive kommunen, bør kommunen også vurdere om det er behov for egen kompetanse i organisasjonen med ansvar for OPS (offentlig – privat samarbeid).

En videreutvikling av kommunens organisasjon i retning av bedre å ivareta samfunnsaspektene vil også gjelde innen tjenesteproduksjonen. Eksempler på en slikt utviklingsretning for individbaserte tjenester, men hvor samfunnsperspektiver også kan utvikles, er:

- Barnevernet i Bærum har en strategi som omfatter stor grad av samarbeid med skole, politiet, familie mv.
- "Grønn resept" i form av samarbeid mellom bla. leger, fysioterapeuter, sosionomer, pedagoger, foreningsliv og frivillige organisasjoner (Oppegård).
- Felles kontor A-etat, sosial og trygdekontor (Øvre Eiker)

Dette burde også være tiltak i tråd med lokaldemokratikommisjonens intensjoner om større grad av administrativ kompetanse- og erfaringsutveksling mellom staten og kommunesektoren. I denne sammenheng kunne en ordning for hospitering mellom staten og kommunesektoren være en mulighet.

Medarbeidere i den samfunnsaktive kommunen må alltid vise respekt for innbyggerne. Den enkelte og ulike grupper skal tas på alvor. En god indikator på dette er innbyggernes opplevelse av møtet med representanter for kommunen i saker som ikke er direkte knytte til individaksen⁴ (hvor dette i stor grad gjøres gjennom brukerundersøkelser). Kunne man for eksempel tenke seg at en kommune i sin årsmelding presenterte i hvilken grad medarbeider ble oppfattet som positive og hjelpende i forhold til å etablere samarbeid og nye partnerskap med innbyggerne og næringslivet?

⁴ Se kap. 2.2, fig. 2 foran

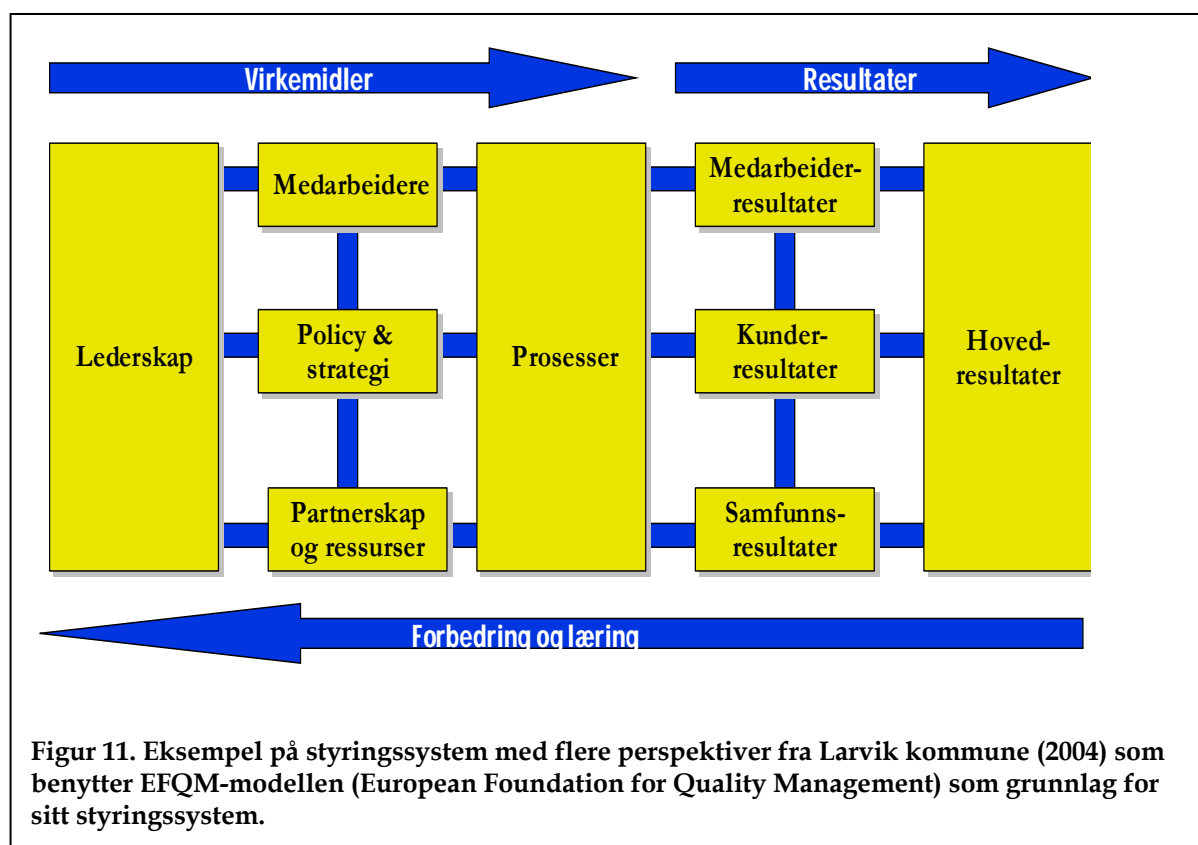
8 Styringssystemet i den samfunnsaktive kommunen

Styringssystemet for en kommune kan sees som en kombinasjon av :

- Verktøy for styring og dialog som kommuneplan, temaplaner, økonomiplan/budsjett, balansert målstyring, årsmeldinger mv.
- Prosesser tilknyttet utarbeidelse og bruk av styringsverktøyene, herunder budsjettkonferanser, medvirkningsprosesser i kommuneplanarbeidet mv

I en kommune er styringssystemet i stor grad knyttet til beslutninger, prioriteringer, læring (bl.a. gjennom sammenligning med andre kommuner) og rapportering av resultater.

Figuren nedenfor antyder en "styringsløyfe" i tråd med dette, men den viser også hvorledes samfunnsperspektivet er ivaretatt. På resultatsiden finner vi "samfunnsresultater" og på virkemiddelsiden "partnerskap og ressurser". Figuren illustrerer samtidig hvordan dettes knyttes sammen gjennom lederskap og prosesser.



Med økt fokus på samarbeidsprosjekter med innbyggerne, vil et styringssystem for den samfunnsaktive kommunen også kunne vise "innbyggerresultater" i tillegg til tilsvarende for medarbeidere, kunder og samfunn.

Planleggingen i kommunene konsentreres ofte rundt økonomiplan og årsbudsjett ut i fra at her ligger de konkrete prioriteringer av kommunens egne ressurser og fordi det er viktig å sikre god økonomistyring. Dette kan samtidig oppfattes som et problem for helhetlig planlegging fordi den overordnede og potensielt visjonære kommuneplanleggingen blir redusert til å dreie seg om prioritering av knappe økonomiske ressurser (Aarsæther og Vabo 2002) .

Hovedspørsmålet for den samfunnsaktive kommunen i denne sammenheng er hvordan kommunens styringssystem kan videreutvikles til å bli et bedre virkemiddel for utvikling av

lokaldemokratiet og samfunnsutvikling. Spørsmålet er tatt opp i en egen delrapport (Novus Vita, 2005. Indikatorer og styringssystem for samfunnsaktive kommuner) som er det viktigste grunnlaget drøftingene nedenfor. Vi vil her gå nærmere inn på:

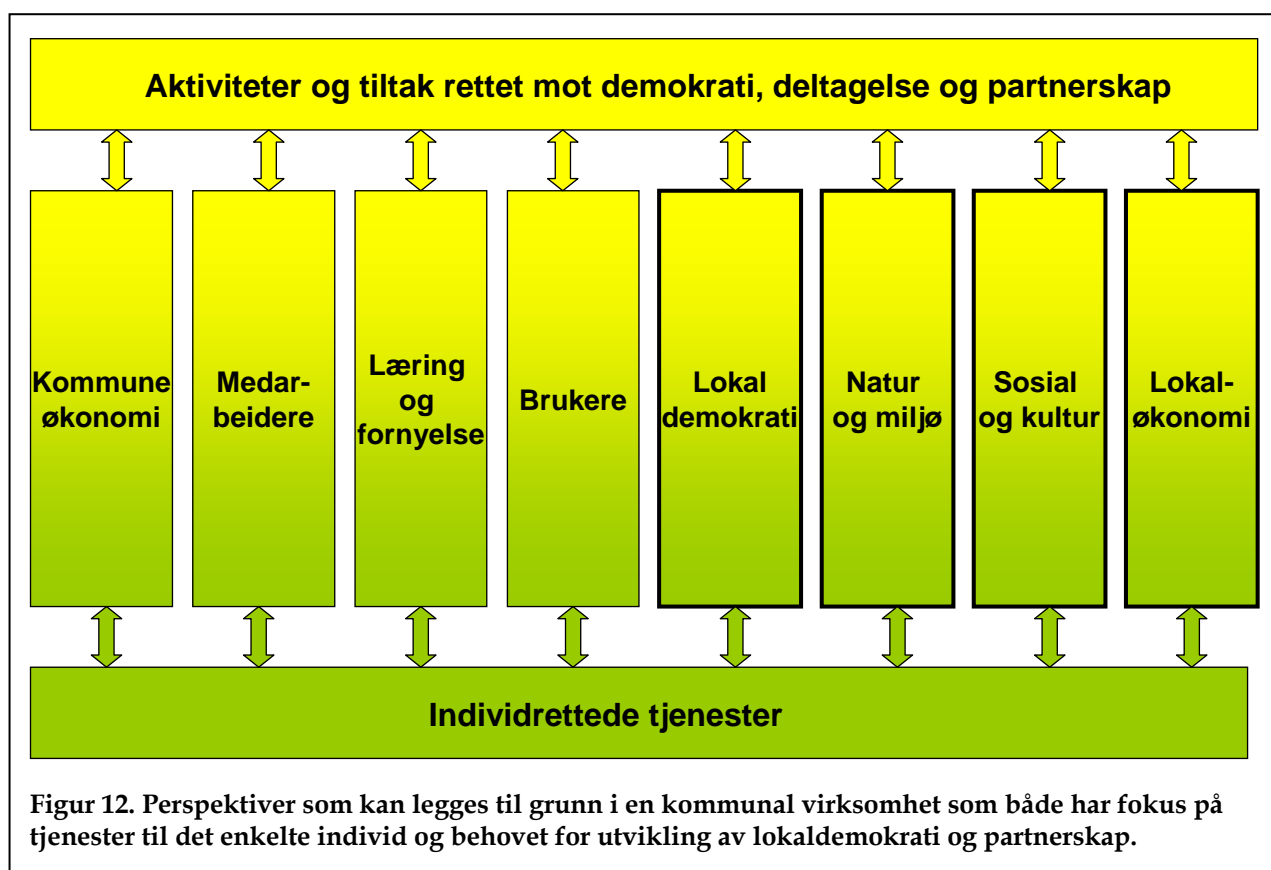
- Hvordan samfunnsperspektiver kan innarbeides i styringssystemet.
- Bruk av indikatorer i den samfunnsaktive kommunen.
- Forholdet til balansert målstyring som verktøy.

8.1 Perspektiver i styringssystemet

Gjennom prosjektet bla. på bakgrunn av erfaringer i de seks prosjektkommunene, er det arbeidet med å konkretisere hvordan en samfunnsaktiv kommune, gjennom styringssystemet, kan sikre at et bredt samfunnsperspektiv ligger til grunn for utvikling av kommunen både som organisasjon og som lokalsamfunn.

Som skissert i kap. 4.4 er følgende anbefalt som helt sentrale samfunnsperspektiver for den samfunnsaktive kommunen; lokaldemokrati (representativt og deltakende), natur og miljø, sosial/kultur og lokaløkonomi (lokal økonomisk verdiskaping og sysselsetting).

Sammen med de perspektiver som oftest er gjennomgående i bruk i kommuner som praktiserer målstyring (brukere, kommuneøkonomi, medarbeidere og læring/fornyelse) utgjør disse samlet "kjerneperspektivene" i styringssystemet for en samfunnsaktiv kommune. På denne måten presiseres kommunens rolle som samfunnsutvikler både tilknyttet individrettede tjenester og aktiviteter og tiltak knyttet til demokrati, deltagelse og partnerskap slik som figur 12 viser. Figuren



Figur 12. Perspektiver som kan legges til grunn i en kommunal virksomhet som både har fokus på tjenester til det enkelte individ og behovet for utvikling av lokaldemokrati og partnerskap.

illustrerer følgelig at alle perspektivene kan ha betydning for kommunens tjenesteyting som i utgangspunktet er individrettet og for tiltak som mer er rettet mot lokalsamfunnet både i forbindelse med planlegging, prioritering (budsjett) og rapportering. Eksempelvis vil dette kunne gjelde for et bibliotek, en skole eller et eldrecenter som både arbeider for gode individrettede tjenester samtidig som virksomheten bidrar i forhold til samfunnsmessige mål.

Et helhetlig styringssystem for en samfunnsaktiv kommune bør sikre at alle disse perspektiver synliggjøres i styringssystemet og at oppfølging av samfunnsperspektivene ikke er begrenset til et ansvar for eksempel for en plan- og utviklingsenhet.

Med den vekt som legges på budsjett- og økonomiplanarbeidet i kommunen er det trolig avgjørende også å sikre bredde i de perspektiver som preger dette arbeidet. Synliggjøring av perspektiver er på mange måter en "inngang" til politiske drøftinger (mange tema kan ellers havne i "skyggenes dal"). For eksempel vil et perspektiv på lokaløkonomi legge grunnlag for drøfting av strategier for lokal verdiskapning både i privat og offentlig, samt i 3. og 4. sektor. Aktuell problemstilling er da for eksempel å drøfte om det er nye former for nettverks- og prosjektutvikling som skal til for å styrke lokal verdiskapning og sysselsetting. Ved samtidig å ha flere perspektiver kan man for eksempel også reise spørsmål om det kan ligge muligheter til nye former for verdiskapning knyttet til naturressurser i kommunen, kulturminner, kulturkompetanse mv.

Eksempel på samfunnsperspektiver i kommuneplanen.

Larvik kommune benytter perspektivene demokratiutvikling, økologisk bærekraft, sosial og kulturell bærekraft, økonomisk bærekraft og samfunnsikkerhet i sitt forslag til samfunnsdel av kommuneplanen for 2005 – 2015.

På den annen side er perspektivene et grunnlag for resultatbeskrivelser og kommunikasjon med innbyggerne. Perspektivene er da et utgangspunkt for bruk av mer konkrete indikatorer som ellers lett kan utformes på et tilfeldig grunnlag og ikke oppfattes som relevante eller politisk meningsfulle. Perspektivene kan derfor gi grunnlag for bredde i de politiske drøftinger.

8.2 Indikatorer for lokalsamfunnsutvikling

8.2.1 Hensikt

Indikatorer⁵ skal være et redskap som sikrer dialog og samtale om de riktige problemstillingene, til riktig tid og mellom de rette personene. Indikatorer har som en del av kommunens verktøy for kommunikasjon, rapportering og styring, mange funksjoner, ut over det "å sette dagsorden". Dette betyr at indikatorer gir styringssignaler til de som har ansvar. Indikatorer påvirker den demokratiske agendaen gjennom bl.a. :

- Indikatorer angir hva man får informasjon om (og omvendt: områder som ikke blir belyst med indikatorer, kan da bli usynlige).
- Utfall av indikatoren alarmerer og avgjør hva som til enhver tid er viktig å ta opp til diskusjon.
- Indikatorer bidrar til åpenhet og transparens (gjennomsiktighet) i kommunen. Ved å benytte seg av ulike perspektiver på kommunens virksomhet (som i balansert målstyring (BMS)) legges det opp til en systematikk og fullstendighet som får så vel oppmuntrende som bekymringsfulle forhold fram i dagen.

Bruk av indikatorer kan gi administrativ og politisk ledelse et overblikk og gi rom for stor grad av delegert myndighet og desentralisert virksomhet. Læring og forbedring er samtidig et viktig mål ved bruk av indikatorer.

8.2.2 Hva beskrives

Indikatorer beskriver ikke kun resultater. En viktig funksjon er tvert imot å synliggjøre forhold som på kort eller lengre sikt kan påvirke resultatene. Bergstrøm (2004) peker på at indikatorer grunnleggende sett belyser både resultater (for organisasjon og samfunn), effektivitet i vid forstand

⁵ Begrepene indikatorer og nøkkeltall brukes ofte om hverandre, selv om de også kan ha ulike betydning. Vi har her konsekvent brukt begrepet indikator.

(hvor flink har man vært til å begrense ressursbruken i virksomheten)⁶ samt i hvilken grad virksomheten er bærekraftig (undergraver ressursgrunnlaget).

I dette prosjektet har vi derfor kommet fram til at en samfunnsaktiv kommune kan være godt tjent med å utvikle og ta i bruk indikatorer for kommunens prioriterte tema for samfunnsutvikling. I tabellen nedenfor er angitt eksempler på aktuelle indikatorer tilknyttet mulige prioriterte tema innenfor samfunnsperspektivene til en samfunnsaktiv kommune.

Tabellen er på ingen måte fullstendig eller ment å være en anbefaling om hvilke konkrete indikatorer som den enkelte kommune bør bruke, men skal vise at:

- Stor grad av tilpasning av indikatorvalg til lokale satsningsområder er viktig.
- Indikatorene er et grunnlag for å knytte sammen satsingsområder (prioriterte tema) og perspektiver (for eksempel har lokalt energi- og klimaarbeid både et demokrati-, miljø- og lokaløkonomisk perspektiv).
- Nødvendig data kan komme fra et bredt spekter av kilder. Utvikling av et godt datagrunnlag kan faktisk i seg selv være grunnlag for interkommunalt og regionalt partnerskap (Bergstrøm, 2004).

Eksempler på prioriterte tema	Perspektiver knyttet til lokal samfunnsutvikling			
	Demokrati	Natur og miljø	Sosialt/kulturelt	Lokaløkonomi
Partnerskap med næringsliv og organisasjoner		Antall miljøfyrtårnsbedrifter i kommunen	Antall frivillige organisasjoner med samarbeidsavtale	Omsetning i virksomheter som har inngått partnerskapsavtaler
Livskvalitet og personlig mestring			Andel med hjerteinfarkt for personer over 40 år. Andel som er inkludert i arbeidslivet (deltakere).	Andel av innbygger som er sysselsatt (i ulike alderssegmenter)
Energi og klima	Andel av befolkningen som har deltatt i klimastrategiprosess.	Andel bygg (evt. m2) som tilfredsstillere nye EU-krav til energieffektivitet.		Antall private bedrifter med økt engasjement innen alternative energisystemer
Effektiv kommunal innkjøpspolitikk		Antall innkjøpsavtaler med miljøprofil.		Antall offentlig utviklingskontrakter inngått med lokale (evt. regionale) bedrifter.
Mindre lokal forurensning	Antall medlemmer i foreninger som arbeider spesifikk for et bedre miljø	1) Badevannskvalitet 2) Utslipp av P og N.	Antall brukere av lokale badeplasser.	Antall bedrifter som har el-biler til bruk for medarbeider.
Lokalsamfunns / steds- / bydelsutvikling /byutvikling	Antall som har deltatt på møter om sentrumsutvikling.		Befolknings-utvikling i kommunens lokalsamfunn / tettsteder / bydeler	Andel av omsetningen som skjer i sentrum (vs. omliggende kjøpsentre).
Ressursforvaltning basert på lokale kretsløp		Andel materialgjenvinning av husholdningsavfall		Antall arbeidsplasser knytte til virksomheter som driver ressursgjenvinning

⁶ Dette gir en godt utgangspunkt for kommuner som ønsker å utvikle indikatorer knyttet til for eksempel energieffektivitet i kommunens bygningsmasse ut fra at man ikke behøver å begrense ressurseffektivitet til enhetskostnader.

Eksempler på prioriterte tema	Perspektiver knyttet til lokal samfunnsutvikling			
	Demokrati	Natur og miljø	Sosialt/kulturelt	Lokaløkonomi
				Andel av omsetningen i dagligvarebransjen i kommune knyttet til lokalproduserte varer.
Nærmiljøutvikling og sosial kapital	Antall medlemmer i grendeutvalg / velforeninger / bydelsutvalg Størrelse på kommunens budsjettpost til samarbeidsprosjekter med innbygger og organisasjoner ("sammen med midler")	Antall deltakere på turer arrangert av den lokale turistforeningen	Opplevelse av trivsel og trygghet i fysiske /sosiale omgivelser	Antall besøkende på den lokale festival.
Identitet	Antall "sammen om prosjekter" mellom innbyggere /organisasjoner og kommunen		1) Opplevelse av tilhørighet 2) Antall lag og foreninger	
Ildsjeler, frivillige lag og organisasjoner	Opplevelse av gode møteplasser		1) Antall medlemskap pr innbygger 2) Antall innbyggere med mer enn ett medlemskap	
Folkehelse		Opplevelse av tilgang på friluftsområder	Resultat av livsstilsundersøkelser (røyking, matvaner, trim/trening mv.)	Antall døgn på sykehus pr. innbygger. Antall legebesøkt pr. innbygger. Totalt antall venteromstimer hos kommunale fastleger.
Levekår			Levekårsindeksen	Andel i arbeid. Andel sykefravær samlet for næringslivet i kommunen.
Kultur	Deltakelse i kulturarrangementer Antall kulturarrangementer		Opplevelse av kulturelt mangfold	Omsetning i kulturellt relatert virksomhet.
Innovasjon og entrepenørskap	Nye typer innbygger-initiativ	Antall utviklingsavtaler knyttet til miljørelaterte produkter eller tjenester.		Antall veiledninger til nyetableringer Antall nyetablerte
Samfunnsansvarlig kommunale og interkommunale selskaper	Andel av innbyggerne om oppfatter de kommunalt eide bedriften som aktører som arbeider for lokalsamfunnet beste.	Antall kommunale og interkommunale miljøfyrtårns-bedrifter.	Samlet satsning fra kommunale selskaper og stiftelser på kulturelle aktiviteter.	Resultatgrad i kommunale selskaper.

Eksempler på relevant utviklingsarbeid i Norge som kan gi et grunnlag for utforming og bruk av indikatorer i samfunnsaktive kommuner er:

- KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering)
- Bærekraftige kommuner i praksis (Vestlandsforskning, 2002)

8.2.3 Bruk av indikatorer i praksis

Prosjektkommunenes bruk av indikatorer på samfunnsutvikling er nærmere studert av Askim (2004) som ser på bruk av indikatorer som en prosess med flere faser. Kommuner som ønsker å ta i bruk indikatorer bør legge til grunn at arbeidet består av følgende trinn:

1. Utforming av indikatorer på samfunnsutvikling som blant annet omfatter hva som forsøkes kartlagt og i hvilken sammenheng (kapitalområde/fokusområde/perspektiv, suksessfaktor/prioritert tema) indikatoren inngår.
2. Tallfesting av indikatorene som blant annet tar opp hvordan kommunene måler og tallfester de valgte indikatorer.
3. Bearbeiding av informasjonen. Her drøftes blant annet hvem som analyserer informasjonen. Hvordan kommunen vurderer hva som er gode og dårlige resultater.
4. Nyttiggjøring av informasjonen som genereres. Her går spørsmålene på hvorvidt og hvordan indikatorer benyttes i beslutningsprosesser i kommunene.

Arbeidet i prosjektet har også vist at kommuner som ønsker å videreutvikle sin bruk av indikatorer i egen organisasjon bør legge vekt på at:

- Behovet for politisk involvering i arbeidet med indikatorer er ofte undervurdert.
- Indikator bør ha aktualitet og samfunnsmessig relevans.
- Lett tilgjengelighet til datagrunnlaget vil gjøre arbeidet mer tilgjengelig.
- Arbeidet med indikatorutvikling må organiseres på en måte som sikrer integrasjon i øvrig utviklingsarbeid (jfr. kap. 7) og i styringssystemet.

8.3 Balansert målstyring

Balansert målstyring (BMS), resultatledelse, det fullstendige balanseregnskapet mv. er varianter av målstyringsverktøy som har det til felles at de sikter mot å fange opp flere perspektiver ved kommunens virksomhet enn det finansielle. BMS er i utgangspunktet utviklet for private bedrifter (Kaplan og Norton, 1996) med mål om at dette verktøyet skal bidra til bedre resultater for bedriften.

Bakgrunnen for innføring av BMS i kommunene er moderniseringsarbeidet i kommunal sektor. Her settes økt fokus bl.a. på brukere, måloppnåelse/effektivitet og delegering. Samtidig er det et mål å få til en mer helhetlig ledelse og styring fordi man gjennom BMS fokuserer på flere perspektiver. BMS er både et styrings- og rapporteringsverktøy samt en metodikk for organisasjonslæring og forbedring.

I BMS er prioritering av fokusområder som økonomi, brukere og medarbeidere, gjennomgående i mange kommuner (KRD, 2004). I KRDs veileder (2002) for BMS brukes følgende systematikk (nivåer):

- Perspektiver (eller strategiske fokusområder)
- Kritiske suksessfaktorer
- Måleindikatorer

I forhold til at prosjektets utgangspunkt, nemlig hvordan det kommunale styringssystemet generelt og BMS spesielt, kan støtte opp under kommunens samfunnsrolle synes det naturlig å konkludere med at BMS bør betraktes som et egnet verktøy for å sikre at styringssystemet fanger opp ulike samfunnsperspektiv, forutsatt at BMS i praksis ivaretar disse perspektivene.

Dette betyr at kommuner som benytter BMS kan videreutvikle dette med fokus på samfunnsutvikling.

Derimot synes det fullt mulig for en samfunnsaktiv kommune også å ta utgangspunkt i de sentrale prosesser og verktøy i styringssystemet og videreutvikle disse uten at man nødvendigvis går veien om innføring av BMS som verktøy.

Hvis BMS brukes er det imidlertid viktig at det oppleves som en integrert del av og ikke et tillegg til styringssystemet. I verste fall kan dette gi unødig byråkratisering. For å skape et mest mulig enkelt og oversiktlig system anbefales at perspektiver og satsningsområder kan gjenkjennes (felles struktur) i både kommuneplan, økonomiplan, årsmeldinger og andre sentrale styringsdokumenter samt i BMS.

Styringssystemet – et verktøy for samfunnsutvikling i Oppegård.

Det strategiske grunnlaget for styring av kommunen ligger i Kommuneplan for Oppegård 2003 – 2015. I kommuneplanen er det formulert hovedmål for kommunen som SAMFUNN, ORGANISASJON og TJENESTEYTER. I tilknytning til hovedmålene er det formulert delmål som er førende innenfor fem fokusområder (folkehelse og miljø, bruker/innbygger, økonomi, fornyelse/medarbeider og prosesser/rutiner) og kommuneplanens bolig- og arealdel.

Valget av fokusområder signaliserer om hva som er de viktigste områdene for kommunens virksomhet, og skal legge grunnlag for en god balanse mellom innsatsen på de ulike områdene. De felles fokusområdene bidrar til at den enkelte virksomhet kan se betydningen av egen innsats og måloppfyllelse i en helhetlig sammenheng; ikke bare i forhold til økonomiske parametere, men også i forhold til utvikling av Oppegårdsamfunnet, brukernes opplevelse av tjenestetilbudet, medarbeideres læring og utvikling og kommunens interne prosesser og rutiner.

Styrken i systemet ligger bl.a. i en tydeliggjøring av sammenhengen mellom overordnede mål for kommunen og måten hvert enkelt tjenesteområde og virksomhet jobber på. De fem valgte fokusområdene er grunnlaget for et felles gjennomgående målekart for hele kommunen og for unike målekart for hvert tjenesteområde. Bak hvert målekart ligger det en handlingsdel som forteller hvordan og hvor ofte resultater skal måles/rapporteres og hvem i organisasjonen som har ansvar for datafangst og for oppfølgende tiltak der hvor det er nødvendig.

"Kommunens rolle som samfunnsutvikler skal vektlegges i rulleringen av kommuneplanen, i utvikling av tjenestene og kommunens styringssystem." Formannskapsvedtak. 11.05.05.

9 Veien videre – mot en ny kommunerolle?

Svært mange har forestilt seg republikker og prinsipater ingen har sett, enn si kjent, i virkelighetens verden. Avstanden mellom det virkelige liv og slik det burde være, blir dermed så stor, at den som overser det som gjøres til fordel for det som burde vært gjort, fremmer sin undergang mer enn sin opprettholdelse. Niccolo Machiavelli (1513.)

I kapitlene foran presenteres både grunnlag og vurderinger rettet mot å utvikle mer samfunnsaktive kommuner. Avslutningsvis er det grunn til å minne om de mange og presserende oppgaver som norske kommuner har til daglig.

Målet med dette prosjektet har da heller ikke først og fremst vært å gi klare løsninger og svar. Gjennom arbeidet har det snarere vokst fram en erkjennelse av at målet for prosjektet måtte være følgende: Å gi kommunesektoren et grunnlag for refleksjon over hva som skal være kommunens samfunnsoppdrag framover, og hvordan denne oppgaven kan løses.

Vi vil til slutt driste oss til å peke på hvordan arbeidet for mer samfunnsaktive kommuner kan bringes videre mht. :

- Strategiske områder for videreutvikling.
- Anbefalinger til KS om videreføring av arbeidet.

9.1 Strategiske områder for videreutvikling

Sentrale tema som det anbefales å utdype videre i relasjon til samfunnsaktive kommuner:

- Fornyelse av kommunen som lokalpolitisk organisasjon.
- Deltakerdemokrati – muligheter og begrensninger.
- Lederutfordringen i den samfunnsaktive kommunen – behov for en helhetlig strategi ?
- Videreutvikling av styringssystem og indikatorer.
- Den samfunnsaktive kommunesektoren og staten – nye partnerskap?
- Den samfunnsaktive kommunen – New Local Governance i praksis?

9.1.1 Fornyelse av kommunen som politisk organisasjon

Vi tror at det er mulig å bruke prosjektet som et underlag for debatt om hva som er de grunnleggende hensikter både for kommunesektoren og for den enkelte kommune. Kanskje kan en slik debatt lede til at kommuner også utvikler ulike profiler, og at vi vil se en mer mangfoldige kommunesektor enn i dag. Denne debatten er først og fremst politisk, noe som ut fra et bredt demokratisk perspektiv betyr at den bør være viktig for allmennheten.

9.1.2 Deltakerdemokrati – muligheter og begrensninger

Vi har omtalt strategier for mer aktiv samhandling mellom kommunen og innbyggerne. Dette bør imidlertid være et tema som kan utvikles videre i lys av målet om mer samfunnsaktive kommuner. Gjennom utprøving i praksis kan kunnskap og handlingsrom økes.

9.1.3 Lederutfordringen i den samfunnsaktive kommunen – behov for en helhetlig strategi ?

Under drøftingen av ledelse og organisasjonsutvikling er det reist spørsmål om ledelsesutviklingen i kommunene i sterkere grad må integrere strategier for organisasjons- og lokalsamfunnsutvikling. Kanskje peker dette på behov for en nærmere drøfting av hva kommunal ledelse er og skal være.

Gjennom prosjektet har det blitt synliggjort en rekke dilemmaer knyttet til å være leder i samfunnsaktive kommuner, eksempelvis avveiningen mellom fokus på egen resultatenheter og på

kommunen som helhet. Tilsvarende er det dilemmaer i forholdet mellom det å være en samfunnsaktiv rådmann vs. å bli oppfattet som for aktiv (eller til og med illojal) i forhold til politisk ledelse.

Et grunnleggende trekk ved mål- og resultatstyringen er ønsket om klarhet. Kanskje denne type styring bare bringer kommune et stykke på vei mot å være en samfunnsaktiv kommune i praksis? Kanskje kan det være fruktbart å se på kommunal ledelse ikke (bare) som et spørsmål om å skape klarhet og orden, men snarere om å kunne leve med og i dilemmaer som ikke lar seg løse. Dette vil i så fall være i tråd med nye tilnærminger til ledelse, styring og innovasjon mer generelt. (Fonseca, 2002 og Stacey, 2001).

9.1.4 Videreutvikling av styringssystem og indikatorer

Det gjenstår fortsatt mye arbeid med å finne fram til praktiske løsninger i anvendelsen av styringssystemet (bla. balansert målstyring) i den enkelte kommune slik at kommunens samfunnsutviklingsrolle ivaretas på en mer målrettet måte enn i dag.

9.1.5 Den samfunnsaktive kommunesektoren og staten – nye partnerskap?

Prosjektet har også vist at staten påvirker hvor vitale kommunene kan bli i sin samfunnsrolle. Kanskje kan man si at staten (på samme måte som kommunene i forhold til innbyggerne) kan velge ulike roller, alt fra å oppfattes som en vrien motstander til å oppleves som en aktiv og stimulerende partner. Det kan derfor ligge store gevinster i å teste ut modeller og høste erfaringer for statlige – kommunale/regionale partnerskap.

9.1.6 Den samfunnsaktive kommunen - New Local Governance i praksis?

Viktige ideer bak moderniseringsarbeidet i kommunesektoren (NPM) er knyttet til oppstyking, veldefinerte "banehalvdeler", klar målstyring, konkurranse, marked/markedsmekanismer og kontraktsstyring.

En antagelse er derfor at den samfunnsaktive kommunen vil kunne dra nytte av videreutvikling, men til dels også en endring av premisene for moderniseringsarbeidet basert på NPM og gjennom økt vekt på Governance-perspektivet hvor viktige trekk er (Sitter, 2004) :

- Desentralisering og problemløsning på tvers.
- Mer uklare skillelinjer mellom offentlig sektor, sivilt samfunn og næringsliv.
- Nettverksbygging og relasjonshåndtering (lokalt – regionalt - nasjonalt – globalt).
- Ledelse og politikk som meningsdannende aktiviteter (vs. kommando og kontroll).
- Innovasjon framfor planlegging og framskrivning.
- Sosial kapital – en viktig ressurs i lokalsamfunnet .
- Flernivåstyring.

Governance er på mange måter en "basisstrategi" for å møte denne situasjonen. Drøftingen ovenfor av hva en samfunnsaktiv kommune er og hvordan den kan videreutvikles, er nært knyttet til forståelse av Governance som en styringsform. Innenfor en slik forståelse av kommunesektoren vil for eksempel innovasjon bli viktigere enn planlegging og framskrivning, og det å ha en aktiv strategisk beredskap, vil erstatte planleggingsritualer.

I videreføring av arbeidet med samfunnsaktive kommuner er det derfor viktig å knytte dette opp mot forståelsen og utviklingen av Governance som konsept. Gjennom dette kan kommunen ikke bare formes av, men også selv bidra til å forme, en mer overordnet forståelse av egen virksomhet. Satt på spissen kan oppgaven framover være å teste ut om samfunnsaktive kommuner kan representere "New Local Governance" i praksis.

9.2 Anbefalinger til KS om videreføring av arbeidet.

Dersom vurderinger og anbefalinger i denne rapporten skal få praktisk betydning, anses det som avgjørende at det tilrettelegges for oppfølgende prosesser. Det anbefales at følgende muligheter vurderes nærmere:

- Kommunenettverk for demokrati og samfunnsutvikling i regi av KS
- Kobling til prosessene rundt ny kommune- og regionstruktur
- Oppfølging i regi av Lokaldemokratikommisjonen
- Innarbeiding i folkevalgtopplæringen

9.2.1 Kommunenettverk for demokrati og samfunnsutvikling i regi av KS

Det vil være naturlig at KS er en viktig utviklingspartner for kommunene også for de deler av moderniseringsarbeidet som har fokus på demokrati og samfunnsutvikling.

En mulighet er å knytte videreføring opp til Effektiviseringsnettverkene og www.bedrekommune.no hvor det finnes en metodikk en kan dra nytte av. Nettverkene er i det senere utvidet med verktøy om medarbeidertilfredshet, og er nå langt på vei tilpasset styringssystemer som Balansert målstyring. Data om demokrati og samfunnsutvikling kan for eksempel kobles til KOSTRA og presenteres på www.bedrekommune.no.

Alternativt kan det etableres et kommunenettverk etter modell av Effektiviseringsnettverkene, hvor det settes inn tilsvarende ressurser på data-, metode- og veiledersiden, og som har fokus på demokrati og samfunnsutvikling.

For begge løsninger bør et samarbeid med statlige myndigheter være godt egnet.

9.2.2 Kommune- og regionstruktur – framtidens kommuner

Demokrati og lokal samfunnsutvikling er viktige mål i den pågående prosessen med å søke nye kommune- og regionstrukturer. Perspektiver på samfunnsutvikling og muligheter for å styrke lokaldemokratiet bør inngå som en del av arbeidet knyttet til både nye kommune- og regionstrukturer og ulike former for formalisert interkommunalt samarbeid. Ikke minst vil kommunens samfunnsutfordring bli satt på dagsorden ift. gjennomføring av de strukturendringer som blir vedtatt.

9.2.3 Oppfølging i regi av Lokaldemokratikommisjonen

Denne rapporten anses som et relevant innspill til Lokaldemokratikommisjonen i forbindelse med siste del av kommisjonens arbeid (2005-06).

9.2.4 Innarbeiding i folkevalgtopplæringen

Sentrale sider ved det å være en samfunnsaktiv kommune og konsekvensene for rollen som folkevalgt bør kunne integreres i KS' Folkevalgprogram.

10 Underlagsmateriale

10.1 Dokumenter og rapporter utarbeidet som del av prosjektet Den samfunnsaktive kommunen

Askim, Jostein (2004), Resultatindikatorer på samfunnsutvikling - Seks kommuners erfaringer med samfunnsutvikling i balansert målstyring. Oslo. 17.12.04

Bergstrøm, Søren(2004). Erfarenhet av nyckeltallsrapportering. Stockholm. 20.09.04.

Bergstrøm, Søren. (2005). Notat fra nettverkssamlingen i Bærum 13.01.05

Bærum kommune.(2005) . Kommunen som partner med eksterne aktører. 07.03.05.

Kommunene Oppegård, Porsgrunn, Ringerike og Øvre Eiker.(2005). Vurdering av årsmelding 2003 og handlingsprogram 2004 for fem av prosjektkommunene. 01.03.2005

Novus Vita AS (2005). Indikatorer og styringssystem i samfunnsaktive kommuner.04.03.05

Novus Vita AS. Hovedpunkter fra nettverksamling nr. 3. Stavern, Larvik kommune. 07. - 08.06.04.

Novus Vita AS. Hovedpunkter fra nettverksamling nr. 4. Sandvika, Bærum. 13. - 14.01.05.

Novus Vita AS. Hovedpunkter fra nettverksamling nr. 2. Klækken, Ringerike 19-20.01.04.

Novus Vita AS. Referat nettverkssamling nr. 1. Fossesholm, Øvre Eiker 23.09.03.

Novus Vita AS. Prosjektnotat 24.02.04. Felles plattform for prosjektet "Den samfunnsaktive kommunen".

Oppegård kommune og Novus Vita AS. (2005). Styringssystem og nøkkeltall – verktøy for den samfunnsaktive kommunen. Sammenstilling av delprosjektarbeidet. 03.03.05.

10.2 Andre referanser

Amdam, Jørgen m.fl. (2004). Strategisk analyse av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre. Forskningsrapport Høgskulen i Volda og Møreforskning. Volda.

Baldersheim, Harald (2004). Norske kommuner i internasjonalt perspektiv. Forskningsrapport utarbeidet for Lokaldemokratikommisjonen.

Bergsgård, Arne (1937). Formannskapslovene. Opphav og utvikling. Minneskrift til formannskapslovenes 100-års jubileum. Oslo. Gyldendal.

Bourdieu, P. (1983/1986). "Forms of Capital" i J. G. Richardson (red.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. New York. Greenwood Press.

Christensen, Tom, Røvik K., Lægreid, P. og Rolsness P. (2004), "Organisasjonsteori for offentlig sektor".

Demokratiudvalget Nordisk ministerråd (2004). Demokrati i Norden.

Erdal, Åse (2004). Europeiske rammer for kommunal- og regionalpolitikken. Plan 6/2004.

ECON (2002). Forventninger og ressurser – et evig dilemma. ECON rapport 69/02.

Fimreite, Anne Lise m.fl. (2004). Tillit mellom forvaltningsnivåene – sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene. Rokkanrapport 2004:2.

Fimreite, Anne Lise og Per Lægreid (2004). Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre. Notatet er utarbeidet på oppdrag fra Lokaldemokratikommisjonen.

Finstad, Nils og N. Aarsæther (2003), Utviklingskommunen. Oslo. Kommuneforlaget.

- Flo, Yngve (2004), Intervju i Stat og styring ang kommunestruktur
- Florida, Richard (2002). *The Rise of the Creative Class*.
- Fonseca (2002), *Complexity and Innovation in Organizations*. Routledge. London.
- Forskningsrådet (2005). Arenaprogrammet – beskrivelse.
- From, Johan og Sitter, Nick (2002). Hva er Governance? Plan 6/2002.
- Gilljam, Mikael (2004). Deltagerdemokrati og demokratiutvikling. Mye god vilje – men ikke alltid så gjennomtenkte forslag. Foredrag konferanse (Prosjekt Den samfunnsaktive kommunen). Larvik 7.-8. juni, 2004.
- Governmental Accounting Standards Board, GASB (1984 og senere). Standarder for statlig og lokale offentlig styring og rapportering. USA.
- Grønlie, Tore (2000) "Fra velferdskommune til velferdsstat". *Historisk Tidsskrift* 4/2004.
- Hansen, Tore (2000). "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?" i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore m.fl. (2000). Stortinget som lokalpolitisk aktør. NIBR Pluss-serie 3-2000.
- Hovik, Sissel og Trine M. Myrvold. (2001). Er det størrelsen det kommer an på? Prosjektrapport 2001:1, NIBR.
- Hvinden B. (red.) (2004). Rapport om Sosial kapital, behandlet i Forskningsrådet 31.mars 2005.
- Høst-Madsen, Nina (2004). Pengevirke 4-2004. Utgitt av Merkur, Danmark og Cultura Sparebank, Norge.
- Jensen, Rolf (2004). Hvordan styre arealbruk og transport når "governance" erstatter "governing". Plan 5/2005.
- Jørgensen, Sten Inge (2004). Politikken "vi". Artikkel i *Morgenbladet*. 30.07.04.
- Kaplan, Robert S. og Norton D.P. (1996), *The Balanced Scorecard, Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press. Boston.
- Kjellberg, Francesco (1991). "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1/1990.
- KRD (2002). Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor. Veileder.
- KRD (2004). Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematisk resultatmålinger i kommunal sektor. Veileder.
- KS (2003). Nye partnerskap for bærekraftig utvikling. Kommunesektorens forslag til tiltak i Nasjonal Agenda 21.
- KS, Fredskorpset, Idébanken og Vennskap Nord/Sør (2005). Nye partnerskap mellom lokalsamfunn i Sør og Nord. Rapport til NORAD. Et program for utvikling av nye og helhetlige samarbeidsmodeller mellom kommuner, frivillige organisasjoner og næringsliv i Sør og Nord
- Midttun, Atle (2005). Offentlig-private partnerskap som supplement til velferdssamfunnet Rapport fra prosjektet organisert frivillighet – et bidrag til fornyelse av offentlig sektor. Sandvika Mars 2005. Handelshøyskolen BI, Senter for bedriftens samfunnsansvar
- NOU 2001:7. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.
- NOU 2003:19. Makt og demokrati. Maktutredningen.
- NOU 2005:06. Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet. (Lokaldemokratikommisjonen).
- Offerdal, Audun (2005). Politisk deltaking lokalt. Bidrag for lokaldemokratikommisjonen.

Platon (1955), *The Republic*. Penguin Classics.

Putman, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ. Princeton University Press.

Riepler, O. m.fl. (2003). *Aftaler mellom kommune og stat – den norske konsultasjonsordningen i skandinavisk og europæisk perspektiv*. København. AKF Forlaget.

Senge, Peter (1999). *The dance and change*. Nicholas Brealey Publishing. London.

Sharpe, L. J. (1970). "Theories and Values of Local Government". *Political Studies* no 2.

Sitter, Nick (2004). *Planlegging, utvikling og partnerskap. Mot nye og mer effektive styringsformer*. Foredrag BI, 30.09.04.

Stacey (2001). *Complex Responsive Processes in Organizations*. Routledge. London.

Sørhaug, Tian (2004). *Managementlitet*. Fagbokforlaget.

Vabo, Signy Irene og Nils Aarsæther. (2002). *Fristilt og velstyrt. Fokua på kommune-Norge*. Oslo. Det norske samlaget.

Vestlandsforskning (2002), *Bærekraftige kommuner i praksis*. Omtale av et styringssystem for integrering og konkretisering av bærekraftig praksis i kommunen. Prosjektrapport 17/02.

Vike, Harvard og Heidi Haukelien (2005). *Kommunal organisering og samfunnsutvikling – et radikalt eksempel*. Notat til Larvik kommune. 13.04.05.

Vaagen Kjell. (2005). *På sporet av en lokal frivillighetspolitikk ? En kartlegging av forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner*.

Østerud m.fl. (2003). *Makten og demokratiet*. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Østlandsforskning (2004). *Regionens tilstand*. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. Rapport 07/2004.

Aarsæther, Nils (red.). (2004). "Innovations in the Nordic Periphery". *Nordregio*. R2004:3.

Aarsæther, Nils. (2004.) *Foredrag konferanse (Prosjekt Den samfunnsaktive kommunen)*. Klækken, Ringerike 19.-20. januar, 2004.