

Notat om kommunestyremedlemmenes roller
som styringsansvarlige og ombud

Av

Professor emeritus Harald Baldersheim

Professor emeritus Lawrence E. Rose

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Mars 2015

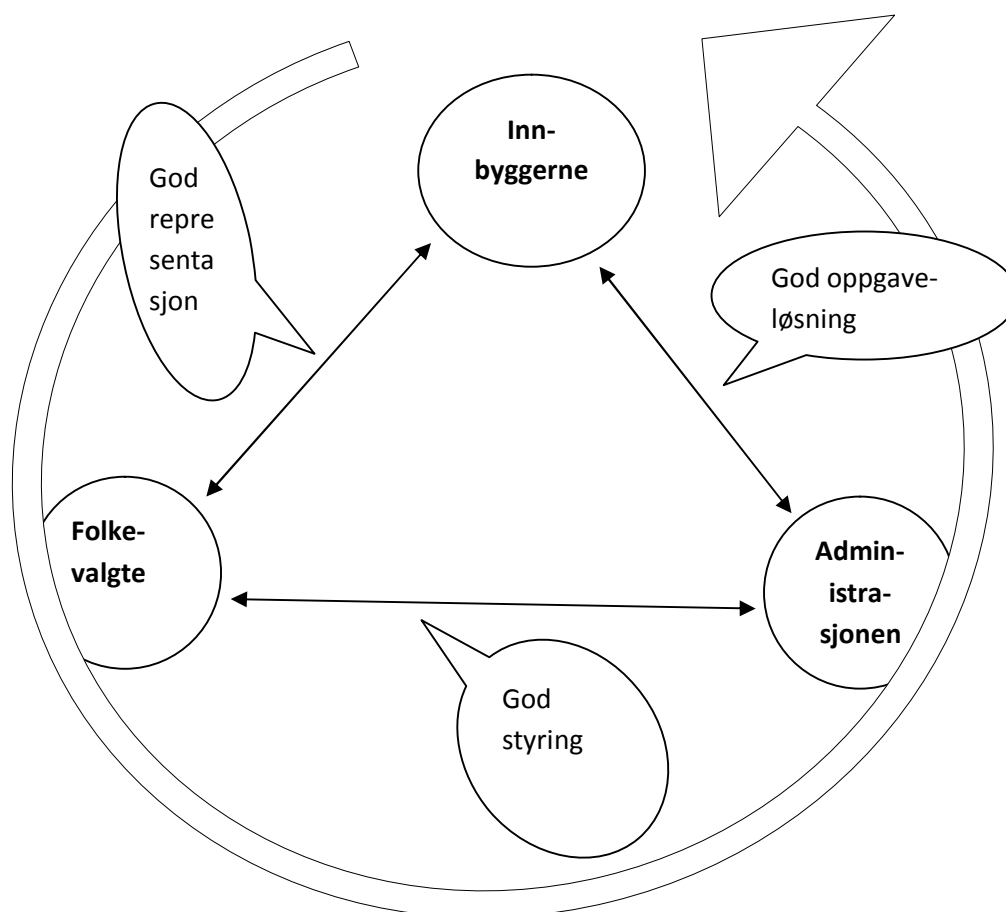
Etter oppdrag fra Distriktsenteret - Kompetansesenter for distriktsutvikling

Utgangspunktet for dette notatet er den pågående kommunereformen som forventes å resultere i færre kommuner og dermed gjennomgående større kommuner enn i dag. Denne endringen kan antas å medføre forandringer i lokaldemokratiet, bl.a. i de krav som lokale folkevalgte stilles overfor. Dette notatet omhandler rolleforventninger knyttet til to sider ved folkevalgterollen: Ombudsrollen og styringsrollen.

Ombudsrollen og styringsrollen inngår i det lokaldemokratiske kretsløpet som framstilles i figur 1. Rollene utgjør forskjellige sider av folkevalgtes oppgaver som representanter for befolkningen; figuren understøtter at kommunene styres gjennom et representativt demokrati. I denne styringsformen er selvsagt de politiske partiene og andre grupper/liste som stiller til valg, sentrale bindeledd mellom innbyggerne og kommunen og i gjennomføringen av den kommunale styringen. I dette notatet rettes imidlertid blikket mer mot de enkelte folkevalgte og deres muligheter for å ivareta ombudsrollen og styringsrollen, men deres innsats foregår selvsagt i samspill med partiene/gruppene som den enkelte tilhører.

I ombudsrollen er det den folkevalgte som bindeledd til innbyggerne som står i fokus og ulike måter som denne kontakten kan ivaretas på. I styringsrollen er det den folkevalgte kontrollen med kommunens oppgaveløsning som er temaet. Kommunereformen forventes å medføre utfordringer for begge rollene. Kommunene kan forventes å bli færre og større, noe som igjen betyr at det blir færre folkevalgte og dermed flere innbyggere pr. kommunestyremedlem. Å være representant kan altså bli mer krevende. Det kommunale apparatet som den enkelte representant vil stå overfor og skal føre kontroll og tilsyn med, vil også i mange tilfeller være større og mer komplekst enn det mange kommunestyremedlemmer tidligere har hatt ansvar for. Styringsoppgavene kan derfor også bli mer krevende. Endelig forventes kommunene å få tilført nye oppgaver, noe som kan medføre helt nye krav til den kommunale styringen (de eventuelt nye oppgavene er ikke endelig avklart i skrivende øyeblikk). Vi vil føye til at undersøkelser viser at kommunestyrerepresentantene innenfor dagens struktur i det store og hele, med noen forbehold, synes den kommunale styringen fungerer rimelig bra, og at de aller fleste finner seg godt til rette med sin rolle i lokaldemokratiet (Baldersheim 2011). Det kan likevel på terskelen til en reform være nyttig å minne om de sentrale krav og forventninger som er knyttet til de folkevalgte, og noen utfordringer i den forbindelse. Det følgende kan leses som en kortfattet oversikt og huskeliste.

Figur 1: Det demokratiske kretsløpet: Fra representasjon til oppgaveløsning



Om folkevalgte i styringsrollen

Styringsoppgavene kan deles inn i dagsordensetting, beslutningstaking, ansvarsfordeling, oppfølging og kontroll/etterprøving (jf. teorier om «policy-syklusen»). For at kommunenes oppgaveløsning skal avspeile de folkevalgtes prioriteringer og befolkningens ønsker, må det være en sammenheng mellom disse oppgavene, dvs. et styringskretsløp.

Mange kommuner har gode rutiner for disse oppgavene og for de folkevalgtes rolle i tilknytning til oppgavene (Blåka m.fl. 2012). Det er likevel viktig å minne om at disse oppgavene inngår i en større demokratisk sammenheng, slik figur 1 framhever. Med utgangspunkt i figur 1 kan disse oppgavene særlig knyttes til samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen.

Oppgaver

Handlinger

Sette dagsorden - plass til hjertesakene?

Mål: Sikre at den kommunale dagsorden er i samsvar med mandatet fra velgerne.

Utfordring: Rutinepolitikkenes dominans: Hvordan få fram overfor velgerne at valget «utgjør en forskjell»?

Gjennom valget har de folkevalgte fått et mandat eller oppdrag fra velgerne, gjerne i form av velgernes oppslutning om et valgprogram for et parti eller en gruppe. Enkelte kandidater kan også ha ført en valgkamp for særskilte saker, f. eks. større bevilgninger til kulturlivet. For å følge opp mandatet må oppdraget inn på den kommunale dagsorden i form av en sak og et beslutningsunderlag. Dette kan kreve en viss «oversettelse» til det kommunale «språk». Samtidig kommer det gjerne fra administrasjonen til de kommunale beslutningsorganer en stri strøm av saker som er igangsatt tidligere, eller som nasjonale lovverk pålegger kommunene å behandle. Det er derfor ikke alltid lett for den enkelte representant å finne plass på dagsorden for «hjertesakene» som kanskje var de som motiverte til å stå på en valgliste i utgangspunktet. Det er viktig å understreke at det er de folkevalgte i kommunestyret som skal sette dagsorden for kommunen. I noen tilfeller kan det være nødvendig med «hestetehandling» mellom partier eller internt i kommunestyregruppene for å få saker på dagsorden. Slik «hestetehandling» er del av en legitim politisk prosess og er normale innslag i et demokrati preget av en «rimelighetskultur». Kontakter med interessegrupper, lag og foreninger og med media kan være nyttig for å få saker høyere opp på dagsorden. I de senere årene er sosiale medier blitt en viktig kanal for politisk mobilisering og dagsordensetting (se under «ombudsrollen» om bl.a. innbyggerinitiativ som metode for dagsordensetting).

Ta beslutninger ó finnes det politisk handlingsrom?

Mål: Skape politisk handlingsrom for realisering av velgernes mandat.

Utfordring: Mange kommunestyremedlemmer synes det går for tregt i de kommunale beslutningsprosessene, og at kommunepolitikken er for sektororientert.

Et sentralt hensyn i beslutningsprosessene bør være å tydeliggjøre politisk handlingsrom og politisk ansvar. Et første ledd kan være å sørge for at flere handlingsalternativer blir utredet. Dersom f. eks. innføring av eiendomsskatt er et tema på dagsorden, kan rådmannen pålegges å utrede konsekvensen av forskjellige satser samt effekten av ingen eiendomsskatt. Videre legger en del kommuner vekt på å gi alle kommunestyremedlemmer eierskap til beslutningsprosessene gjennom å la saksordførerskap gå på omgang. Noen ønsker å gå langt i å gjøre komiteene til verksteder for politikktutforming gjennom at administrasjonens saksutredninger legges fram uten tilråding slik at

det overlates til komiteene å lage innstillinger til kommunestyret.

**Fordele ansvar
ó grunnlag for
styring**

Mål: Tydelig ansvarsfordeling mellom styringsorganene.

Utfordring: Skape balanse mellom hensynet til langsiktig, overordnet styring og behovet og interessen for detaljkunnskap blant folkevalgte.

En tydelig ansvarsfordeling mellom politiske og administrative organer er en forutsetning for å gjøre ansvar gjeldende overfor de forskjellige administrative organer og dermed for den politiske kontrollen. En prioritert oppgave i en nyetablert kommune bør være å utforme et delegasjonsreglement med sikte på tydelig ansvarsfordeling mellom beslutningsorganer og mellom politiske organer og administrasjonen samt internt i administrasjonen. En effektiv styring forutsetter at administrasjonen har et visst selvstendig handlingsrom m.h.t. å gjennomføre politiske vedtak. Dette krever igjen at det formuleres klare mål for gjennomføringen av vedtakene. Dette må igjen følges opp med et system for resultatmåling (se nedenfor).

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvordan kontakten mellom folkevalgte og administrative organer organiseres. I norske kommuner har man arbeidet lenge med å skape ryddige forhold i samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen. I mange kommuner er det et krav at all kontakt skal gå gjennom administrasjonssjefen, i andre kommuner er det greit at det enkelte kommunestyremedlem kan ta direkte kontakt med ansatte for å få saksopplysninger eller informasjon om status angående gjennomføringen av visse vedtak. Det blir ikke godtatt at folkevalgte instruerer underordnede direkte om hvordan enkeltsaker skal løses. Det blir som regel heller ikke regnet som god kutyme at ansatte henvender seg direkte til folkevalgte enkeltvis eller til bestemte beslutningsorganer utenom tjenestevei. I alle fall er det viktig med en klargjøring av spillereglene for alle parter, administrasjonen og ansatte så vel som folkevalgte. Men samtidig er det naturlig at folkevalgte ønsker å gå inn i detaljene i noen enkeltsaker, og gjerne følge opp henvendelser fra innbyggerne om disse sakene (se avsnittet om ombudsrollen). Denne balansegangen utforder daglig samspillet mellom politikk og administrasjon i kommunene.

**Følge opp
beslutningene
ó hvor står
sakene?**

Mål: God tilbakemelding fra administrasjonen til politiske styringsorganer.

Utfordring: Mange folkevalgte synes det er vanskelig å få innsyn i kommunale virksomheter.

Som ledd i styringen av kommunen og kontrollen med administrasjonens oppgaveløsning trenger de folkevalgte informasjon om hvordan og hvor langt vedtak gjennomføres. Siden en del saker vil ta lang tid å gjennomføre (f.eks. større byggeprosjekter), trengs det rutiner for tilbakemelding fra administrasjonen om framgang med/status for sakene som er vedtatt, gjerne med milepeler for iverksettelsesprosessen. Undersøkelser har vist at de folkevalgte

ofte savner informasjon om saksgangen og sakenes status i de administrative organer. For eksempel kan rådmannen pålegges å lage en melding hvert tertial med oversikt over status for gjennomføringen av kommunestyrets vedtak.

Slik informasjon bidrar til å vedlikeholde kommunestyrets tillit til administrasjonen, og til at de enkelte folkevalgte kan besvare spørsmål fra innbyggerne om hvordan det går med de forskjellige vedtakene. God underveisrapportering bidrar til omdømmebygging.

Etterprøve resultatene ó er målene nådd? Hva får innbyggerne igjen? Er resultatene gode nok?

Mål: Kontroll med måloppnåelse.

Utfordring: Formulere politisk relevante mål og resultatindikatorer og unngå å overlesse administrasjonen med mål og resultatrapportering.

Kontrollene med administrasjonens iverksetting har i mange kommuner tidligere artet seg som en løpende detaljkontroll med de forskjellige ledd i prosessen, gjerne i form av detaljerte instruksjoner for gjennomføringen. Kommunene har i de siste årene gått mer og mer over til mål- og resultatstyring. En slik styringsform krever ikke bare at det formuleres klare mål for virksomheten men også at det utvikles metoder for å måle (grad av) resultatoppnåelse. I store kommuner er detaljstyring av virksomheten fra folkevalgt side uansett ikke mulig pga. det store omfanget som virksomheten har. Det skal likevel ikke legges skjul på at å utvikle gode resultatmål ikke er så enkelt for alle kommunale virksomheter, og kommunene har strevd med å få dette til. De ansatte har noen ganger opplevd målesystemet som «overdrevne krav til rapportering» med alt for mange mål å forholde seg til. Men det har så langt ikke vært lansert klare alternativer til mål- og resultatstyring.

Det finnes en rekke ulike systemer i bruk i kommunene, og noen kommuner har ganske oversiktlige systemer som gir god resultatinformasjon. Nøkkelpunktet for den folkevalgte styringen er å ta denne informasjonen i bruk som grunnlag for justering av de kommunale virksomhetene der det viser seg vanskelig å nå målene, eller der resultatene ikke er gode nok. Selvsagt er det fullt legitimt for de folkevalgte å bygge på informasjon også fra andre kilder i vurderingen av den kommunale virksomheten, slik som direkte tilbakemelding fra innbyggere, presseoppslag eller sosiale medier. Det er i siste instans de folkevalgtes oppgave på vegne av innbyggerne å ta stilling til resultatene; det kan da være bedre med et mangfold av kilder enn kun en enkelt informasjonskanal.

Om folkevalgte i *ombudsrollen*

Folkevalgte i **ombudsrollen** dreier seg om hvordan man ivaretar innbyggernes synspunkter og interesser. I denne forstand går ombudsrollen til kjernen av representasjonsoppgavene. Men rollen har også et viktig innslag av tilrettelegging for innbyggernes egne handlinger. I dagens samfunn har innbyggerne fire «hatter» som de kan ha på seg. De kan opptre som velgere, brukere, skattytere og i visse sammenhenger som produsenter av felles goder og tjenester i frivillig sektor.

Som det framgår av oversikten nedenfor er utveksling av informasjon sentralt i ombudsrollen. Desto større kommunen er, jo viktigere det er å etablere mer *formelle rutiner* for toveis utveksling av informasjon mellom innbyggerne og de folkevalgte. I små kommuner er det færre innbyggere pr representant, og kommunestyremedlemmer har kontakt med en større andel av innbyggerne gjennom *uformelle møter* i daglig omgang enn det som er tilfelle i større kommuner. Med flere innbyggere kan det være hensiktsmessig å supplere slike uformelle kontakter med andre mer formelle tiltak.

Undersøkelser gjennomført blant innbyggerne i flere kommuner (jf. Baldersheim og Rose 2011) viser et gjennomgående trekk ó nemlig at innbyggerne mener kommunene er rimelig gode til å informere om hvilke saker som diskuteres i politikken, men at informasjon om kommunale satsingsområder, kommunale vedtak og resultater er mindre tilfredsstillende. Innbyggerne etterlyser spesielt mer informasjon om hvordan kommunene bruker innbyggernes skattepenger.

***Oppgaver
på vegne av
innbyggerne
som í .***

Handlinger

Velgere

Mål: Skape interesse for lokal politikk og opplyste velgere

Hvordan: Gi informasjon til velgerne om sakene på den politiske dagsorden på en forståelig måte; formidle synspunkter fra velgerne om saker som bør inn på dagsorden.

Utfordring: At over en tredjedel av innbyggerne (kanskje mer i større kommuner) sier at «lokalpolitikken er vanskelig å forstå»; og at det gjerne er de samme gruppene som går igjen i forskjellige deltakelseskanaler («Tordenskjolds soldater»).

Tiltak (eksempler):

- Folke- og grendemøter, særlig i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven
- Åpne folkehøringer, temamøter, idedugnader og lignende
- Åpne møter i kommunens politiske organer, eventuelt med spørretime, «åpent post» eller lignende
- Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitisk deltakelse (f.eks. eldre, unge, innvandrere, funksjonshemmede, m.m.), bl.a. ved etablering av ulike kontaktutvalg og/eller råd
- Direkte overføringer av kommunestyremøter via nærradio og lokal TV; streaming via internett
- Diskusjonssider på nett og i sosiale medier
- Innbyggerinitiativ (initieres av innbyggerne selv)

Brukere

Mål: Tilfredse brukere og effektive tjenester.

Hvordan: Holde kontakt med brukerne om deres erfaringer med tjenestene; formidle erfaringene til administrasjonen.

Utfordring: Å måle kvaliteten på tjenestene på en omforent og forståelig måte.

Tiltak (eksempler):

- Brukerundersøkelser

- Brukerråd
- Brukerjuryer
- Ekspertvurderinger
- Oppsøkende virksomhet (tilbringe tid ute på «institusjonene»)

Skattytere

Mål: At innbyggerne opplever at offentlig midler, deriblant «skattepengene», benyttes på en fornuftig måte.

Hvordan: Sørge for at kommunen leverer resultatorientert informasjon til innbyggerne om løsningen av de forskjellige kommunale oppgavene.

Utfordring: Flertallet av innbyggerne er misfornøyde med informasjon om «hva de får igjen for skattepengene»; samtidig vil flertallet ha mer/bedre tjenester men betale mindre i skatt/gebyrer (Rose 2011).

Tiltak (eksempler):

- Forsøk med «deltakende budsjettering» (*participatory budgetting*)
- Kommunestyrets og kommunens forslagskasser
- Resultatorientert informasjon

«Produsenter»/ frivillige

Mål: Skape gode arbeidsvilkår for lokale organisasjoner, velforeninger og andre som er innstilt på å gjøre en innsats som kommer fellesskapet til gode.

Utfordring: Aktivisere det potensial av interesse for frivillig samfunnsengasjement som undersøkelser viser ligger i befolkningen.

Hvordan: Etablere samarbeidsorganer og møteplasser hvor representanter for kommunen og diverse innbyggergrupper kan drøfte aktuelle behov og hva de frivillige interesserte kan tenke seg å gjøre enten med eller uten kommunens økonomiske støtte.

- Frivilligting (faste møter mellom kommune og frivillig sektor)
- Støtteordninger for frivillig sektor

Verdt å nevne i denne sammenheng er at bruk av skriftlige mediene som kommunikasjonsmiddel for kontakt med innbyggerne synes å bli erstattet av andre kanaler. En kartlegging gjennomført i 2012 viser at i den senere tiden satser færre kommuner på dagspresse eller en særskilt kommunal informasjonsavis som redskap for å kommunisere med innbyggerne (jf. Blåka m.fl. 2012). Kommunene ansetter heller flere informasjonsmedarbeidere og satser på jevnlige, åpne informasjonsmøter samt elektroniske medier.

I tillegg kan det nevnes at i forbindelse med vedtak av kommuneloven i 2003 ble det innarbeidet et nytt kapittel (6A) om innbyggerinitiativ. Dette er en bestemmelse som gir innbyggerne rett på visse vilkår til å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret. Det vil med andre ord si at innbyggerne under visse betingelser kan sette en sak på den politiske dagsorden. En evaluering av ordningen publisert i 2010 viste at ordningen var lite kjent blant innbyggerne og lite brukt, men potensialet ligger der og representerer i følge rapporten en vesentlig sikkerhetsventil (jf. Christensen m.fl. 2010. Se også Klausen og Christensen 2006).

Et toårig forsøk i fjorten kommuner med elektronisk innbyggerinitiativ gjennomført i perioden november 2005 ó november 2007. I særskilt evaluering av dette forsøket (jf. Lorentzen og Winsvold 2008) viste at elektronisk tilrettelegging har gjorde initiativretten mer kjent i befolkningen og videre at den ordinære initiativretten ble mer brukt i kommuner som hadde innført e-initiativ. I mindre, men likevel i noen grad, førte ordningen med elektronisk initiativ til bedre innsyn i initiativprosessen og bedre informasjon rundt initiativene mer allment.

Over tid har kommunene formalisert samspillet med frivillig sektor. Flere kommuner har vedtatt mål for samarbeidet med frivillige organisasjoner og vedtatt en frivillighetspolitikk. Viktig i så henseende er en erkjennelse av at innbyggerne og innbyggernes organisasjoner er viktige «produsenter» i lokalsamfunnet, ikke bare kravstore brukere av felles goder og tjenester. I mange kommuner gjennomfører eller samarbeider frivillige lag og foreninger om driftsoppgaver som kommunen er ansvarlig for og dette representerer en samarbeidsmulighet som kommunestyremedlemmer bør ha for øyet.

Henvisninger

Baldersheim, Harald (2011). «Folkevald i kommunen: Representantrolla under press?» I Harald Baldersheim og Eivind Smith (red.): *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.

Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (2011). Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggenes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner. Oslo: KS

Blåka, Sara, Tjerbo, Trond & Zeiner, Hilde (2012). *Kommunal organisering 2012*. NIBR-rapport 2012:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Christensen, Dag Arne, Hanssen, Gro Sandskjær, Kittelsen, Elin, Klausen, Jan Erling, Winsvold, Marte & Aars, Jacob (2010). *Evaluering av initiativordningen*. Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret 2010. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Klausen, Jan Erling & Christensen, Dag Arne (2006). «Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati,» Vedlegg 2 i NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

Lorentzen, Hilde & Winsvold, Marte (2008). *E-initiativ ó en evaluering av forsøk med elektroniske innbyggerinitiativ*. NIBR-rapport 2008:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Rose, Lawrence E. (2011): «Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet?» I Harald Baldersheim og Eivind Smith (red.): *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.