

Lokaldemokrati og partnerskap
- kan partnerskap styrke demokratiet?

Av Øystein Bjørgum*

*** Konsulent. Haugerveien 7, 1400 Ski. (64870871)**

Forord	3
Sammendrag	4
Summary	7
Definisjoner	11
Kap 1 Ulike demokratimodeller	12
1.1 Demokratimodell – hva forstår vi med representativt demokrati?	12
1.2 Demokratimodell - hva forstår vi med direkte demokrati?	13
1.3 Demokratimodell - det offentlige demokratirommet.....	14
1.4 Demokratimodell - byråkratisering av politikken.....	15
1.5 Demokratimodell - mer omfattende deltaking som erstatning for svakheter i det representative demokratiet.....	16
1.6 Forsøk med nye demokratimodeller - politikere får en organisert hjelpegruppe som støtte. (Frankrike).....	18
1.7 Forsøk med nye demokratimodeller – den engelske ”tredje vei” blir synonym med partnerskapsutvikling.(England).....	19
1.8 Forsøk med nye demokratimodeller - bedre kartleggingsinnsats før politikere får saken på sitt bord.(Brasil).....	20
1.9 Forsøk med nye demokratimodeller – dyktige administrasjonsfolk erstatter politikeres oppgave. (Sverige).....	21
1.10 Forsøk med nye demokratimodeller - politikere og partnerskap lager forpliktende fora for å få impulser. (Irland).....	22
1.11 Forsøk med nye demokratimodeller – dansk utredning foreslår konkrete tiltak i København.....	23
Kap 2 Partnerskapsutvikling – kort historikk og erfaringer.	25
2.1 Mer presist om oppgavene til partnerskapene.	26
2.2 Målene som partnerskapene strever mot.	27
2.3 Bidragene fra de tre sektorene.	28
2.4 Ulempene ved partnerskapene.....	28
2.5 Klassifisering av partnerskapene.	30
2.6 Roller i partnerskapene	30
2.7 Hvilke forhold gir gode resultater.....	30
2.8 Partnerskapsutvikling – betydningen av bedre offentlig deltaking og konsultering.	31
2.9 Er det nye mønsteret en form for korporatisme?	32
Kap 3 Noen synspunkter på lokaldemokrati og partnerskap – sett i norsk sammenheng	33
3.1 Trenger vi en sentral partnerskapspolitikk?.....	33
3.2 Mot et nytt samarbeid mellom politikere og administrasjon?	34
3.3 Styrker partnerskapet demokratiet?	35
3.4 Det vertikale samarbeidet mellom lokale, regionale og statlige myndigheter...38	
3.5 Skisser av nye politikerroller – og utfordringer for partnerskapene.....	40
Oppsummering.	40
Vedlegg 1.....	41
Vedlegg 2.....	42

Forord

Den primære hensikten med rapporten er å se på forholdet mellom lokaldemokrati og partnerskap. Lokaldemokrati har en lang forhistorie – flere tusen år. Partnerskapsbegrepet er bare noen tiår. Begge begrepene handler om hvordan vi skal organisere styring og utvikling i lokalsamfunnene og i regionene.

I Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) arbeidet jeg en tid med partnerskaps spørsmål. Jeg ble opptatt av at partnerskaps spørsmål beskrives og drøftes som om det var et isolert tema, og at det ikke kobles til demokratis spørsmål. På samme måte var det med begrepet lokaldemokrati. Ofte snakker man om lokaldemokrati, uten å trekke inn partnerskapsbegrepet.

Nok en bakgrunn skal nevnes. I januar 2004 holdt KRD i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og Innovasjon Norge en rekke konferanser hvor målsettingen var å utveksle erfaringer blant dem som deltok i regionale partnerskap. VINN har oppsummert disse konferansene. En av konklusjonene er at det nå er nødvendig å klargjøre forholdet mellom det politiske systemet og det administrative partnerskapet i fylkene.

Så langt om bakgrunnen for prosjektet. For å unngå å lage et teoretisk feilskjær fant jeg det helt nødvendig å spørre dem som "har skoen på". Formålet med å intervju politikere, administrasjonsfolk, eksperter, tillitsmenn m.v. fra fylkene var å få fram mangfoldet av oppfatninger på dette feltet. Jeg har ikke vært ute etter det endelige svaret og jeg har ikke noe referat fra disse samtaler. Snarere er det slik at samtaler har vært brukt til å gi tilfang og formulere utfordringer og problemstillinger. Hvis diskusjonen blir mer målrettet og engasjerende for flere er målet nådd.

Jeg har forsøkt å beskrive de to hovedbegrepene så godt jeg kan ved hjelp av det jeg har funnet på Internett. I tillegg har kommune- og fylkespolitikere samt administrasjonsfolk gitt viktig kunnskap om deres oppfatninger, deres avveininger og deres forhåpninger. Jeg skylder stor takk for at dere avsatte tid til samtaler, og at dere var villige til å snakke om store temaer på kort tid.

Fylkene ble valgt ut slik at de til sammen representerte et noenlunde bra representativt bilde av alle fylker. Kontaktpersoner her har hjulpet meg med å velge ut de personer som skulle intervjues. Jeg har vært på jakt etter mangfoldet. I tillegg har vi søkt etter de gode informantene og pådriverne.

I Kommunal- og regionaldepartementet var det en positiv holdning til prosjektideene. I særlig grad har Gerd Slinning, Trond Bigseth og Judith Kortgård vært behjelpelig med å behandle saken, og gi impulser og inspirasjon for det videre arbeidet. Jeg sluttet i departementet våren 2004, og startet på dette prosjektet høsten 2004.

Mange av de spørsmål som behandles i rapporten er temaer i den dagsaktuelle debatten. Rapporten er helt ut mitt ansvar og reflekterer ikke departementets syn på disse temaene.

Rapporten er bygd opp slik at den behandler demokratibegrepet og partnerskapsbegrepet hver for seg. Så følger et kapittel som knytter forbindelsene til norske synspunkter. Til slutt gjøres det et forsøk på å oppsummere og reise spørsmål til debatt.

Ski, mai 2005

Øystein Bjørgum

Sammendrag

Denne rapporten ser på sammenhengen mellom lokaldemokrati og partnerskap. Lokaldemokratiet har en lang historie og det står støtt selv om framsmøte ved valgene er dårlig. Vi er mest fortrolige med det representative demokratiet. Etter hvert også med former for direkte demokrati som har blitt mulig gjennom bruken av ny teknologi. I mange land pågår det forsøk for å finne nye og bedre grep til erstatning for svakhetene ved det tradisjonelle representative lokaldemokratiet.

Partnerskap er det moderne begrepet for samarbeid. Det dreier seg om sammenhengene mellom den offentlige forvaltning, privat sektor med fortjenestemotiv og det ideelle, sivile samfunn. Mange ser en overgang fra det representative lokaldemokratiet til ulike former for partnerskap.

Denne rapporten forsøker å dekke flere behov. Det har vært ønskelig å skaffe oversikt over forsøk og eksperimenter som pågår i de europeiske landene innenfor dette området. Det har også vært ønskelig å se framover slik at vi får tak i problemstillinger som er i emning. Til hjelp har jeg hatt muligheten til å samtale med kommune- og fylkespolitikere, samt administrasjonsfolk. Rapporten er imidlertid helt ut mitt ansvar.

Oppsummerende om lokaldemokratiet

Rapporten konkluderer med at det er lite grunn til å miste nattesøvnen selv om valgdeltakelsen ved fireårige valg er dårlig. Det er mange andre former for demokrati som er virksomt og som holder demokratiet levende. Det offentlige rom kjennetegnes av en livlig debatt som er åpen for alle. Media definerer daglig en rekke problemer som deretter blir behørig debattert. På andre områder har fagfolk utformet mål- og resultatstyringsopplegg som skal gi holdepunkter om utviklinga går i riktig retning. Det legges stor vekt på at politikere skal ha mulighet for å delta i en dialog med borgere fra ulike miljøer slik at det kan gis korrekter og forslag til justering av politikken. Andre steder har politikere (Frankrike) fått organisert en ressursgruppe som skal sørge for at man får kontakt med mennesker som ofte uteblir fra valgene. Det pågår også forsøk for å se om vanlig folk kan engasjeres i å kartlegge behovene og foreslå prioriteringer, noe som kan betraktes som et grunnlagsmateriale for den videre lokalpolitiske prosessen. Nok et eksempel er at profesjonelle og dyktige administrasjonsfolk har tatt på seg politikerrollen og er i stand til å gi formuleringer om mål og prioriteringer som dekker politikernes behov. Andre steder (Irland) har politikere og medlemmer fra partnerskap gått sammen for å lage forpliktende fora for å få impulser.

Generelt kan man si at folk flest – på bakgrunn av det høye utdanningsnivået - har en god mulighet til å engasjere seg, stille spørsmål og formulere dagsorden. Styring har blitt forandret i forhold til slik det var før. Det ligger derfor en forventning om at politikere skolerer seg i styrings spørsmål, og at kyndige administrasjonsfolk bistår på dette området. Muligheten for å supplere hverandre er stor.

Oppsummerende om partnerskap.

De viktige partnerskapene ledes stort sett av politikere. Jo mer teknisk og praktisk arbeidet blir, desto oftere ledes arbeidet av administrasjonen hos en av partnerne. En viktig forutsetning for partnerskap er at det skal gi gevinster for alle deltakende parter. Ressursene som bringes inn i partnerskapet kan være av ulik karakter. Initieringen av partnerskap blir mer og mer en offentlig oppgave, mens det i gjennomføringen blir rom for private aktører og det sivile samfunnet. De aller fleste europeiske landene har vertikale avtaler hvor sentrale partnerskap (på vegne av parlament/regjering) utformer

mål og strategier i en dialog med de lokale/regionale partnerskapene, som gjennomfører arbeidet i praksis.(flernivåforvaltning). Lederskap utøves i den vertikale aksen.

En nordisk rapport har gått igjennom erfaringene med partnerskap i de nordiske landene. For det første gir det god effekt når deltakerne har en felles oppfatning av målene og når det er enighet om rollene og mandatet man skal jobbe ut fra. Det er også viktig å signalisere forpliktelse i arbeidet og at man er beredt til å justere arbeidsrutiner dersom det trengs.

En rekke erfaringskonferanser i norske fylker i januar 2004 viser at partnerskapene vies stor oppmerksomhet. Det er økt bevissthet om hvem man samarbeider med, hvordan man samarbeider og på hvilket grunnlag. I det norske arbeidet har man til nå i begrenset grad trukket med det sivile samfunnet i arbeidet. Man har også i beskjeden grad gjort bruk av brukernes erfaringer i arbeidet med strategier og gjennomføring. Konferansene viste også at det nå legges større vekt på forpliktelse og på avtaler. Men definering av mandat og mål er fortsatt dårlig.

Partnerskap er verktøyet for å skape nye demokratiske institusjoner og bygge om gamle. Praktiske grep kan være folkeavstemninger, innbygger- paneler, ungdommens kommunestyre, naboskapsfora, interaktive web-sider. Det er ingen grunn til å skjule at det er ulemper ved partnerskap, som for eksempel at makt og ressurser er ujevnt fordelt. En engelsk undersøkelse fra 2002 viser at gjennomsnittspolitikere synes at de avgir for mye makt til partnere som ikke er politikere. De er også skeptisk til den omfattende bruken av mål- og resultatstyringstenkning som gjør det vanskelig å kommunisere om spørsmålene.

Partnerskap blir av og til anklaget for at det arbeidet de utfører er udemokratisk. For å motvirke dette kan det være lurt å ta arbeidet med representativitet, deltaking og konsultering i forhold til brukere og borgere enda mer alvorlig.

Utfordringer til debatt – en sentral partnerskapspolitikk

Hovedperspektivet i denne rapporten er at regjeringen må ta initiativ til å introdusere partnerskapstenkningen som del av en sentral politikk. Da må NHO og LO inviteres til samarbeid. På samme måte må representanter for det sivile samfunn inviteres til å delta. Det er viktig at de nye partnerne kan klargjøre egennyttene ved å delta i partnerskap. Partnerne må også gis en mulighet til å redefinere ansvaret. Det må derfor utformes et policynotat som fokuserer på partnerskapspolitikk og partnerskaps hensyn i målformuleringene for de ulike saksområdene. I et slikt notat må ansvarsfordelingen mellom aktørene klargjøres.

En krevende men viktig oppgave er å lage en koordineringsmekanisme på sentralt nivå, som avveier forholdet mellom motstridende mål. Et slikt samordningstiltak må fokusere på organisasjonsformer og sammensetting av tjenester. For å stimulere arbeidet kan det være nyttig å legge opp til utveksling av erfaringer og sammenligning av gode modeller. Dette er allerede gjennomført i regi av departementet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og Innovasjon Norge.

Utfordringer til debatt – nytt samarbeid mellom politikere og administrasjon

Dialogen mellom politikere og administrasjon har nå blitt bredere og den har blitt tettere. Partnerskapsarbeid kjennetegnes av vekt på samarbeid og enighet. Rapporten argumenterer for at tilsvarende samarbeidskultur må prege det politiske systemet. På samme tid skjer det en endring av komite- og utvalgsarbeidet. Fylkestingene gjennomgår

også endringer hvor ideutvikling og formidling får plass ved siden av politisk kamp. Mange steder er det klarsignal for at politikere og administrasjon må ferdes i de samme sirkler for å bygge forsterket tillit, reflektere over uferdige tanker, samt øke beslutningstempoet.

Det er argumenter for en endring av administrasjonens rolle. Kanskje bør flere av disse høyt verdsatte rådgivere ha en midlertidig og fleksibel jobbtilknytning, siden dagsorden endrer seg meget raskt, og det blir behov for ny kompetanse? Spørsmål som melder seg blir: Må vi ha mer effekt ut av administrasjonsfolka? Er det behov for en ny type rådgiver – en halvveis politiker – som har oppmerksomheten på å sette sammen kunnskap og som kan lede og stimulere prosesser slik at ny politikk raskt ser dagens lys, nasjonalt og internasjonalt?

Utfordringer til debatt – konsultering mot brukere og borgere

Partnerskapene har klare muligheter til å styrke demokratiet, og til å utvikle den demokratiske praksisen mellom valgene. En hovedoppgave for partnerskapene – i samarbeid med politikere – er å finne et strategisk grep for hvordan man skal utvikle deltakelsen av ulike grupper borgere, samt hvordan man skal konsultere ulike brukere om erfaringer med politikken.

Det er i de senere årene lagt stor vekt på å få fram praktiske metoder som gjør at politikere har langt flere holdepunkter for å utforme utkast til partiprogrammer (paneler, jury, fokusgrupper, interaktiv teknologi m.v.) Med tanke på at ressursene hos politikere og partnerskapene er begrenset, er det gode grunner til å tenke nøye igjennom før man bestemmer seg for ressursbruken.

Utfordringer til debatt – dialog mellom nivåene

Dialogformer mellom forvaltningsnivåene blir stadig mer anerkjent. Det avløser den hierarkiske og sektorielle kommunikasjonen som er orientert mot virkeligheten ”bit for bit”. Med tre nivåer og et stort antall sektorer blir det en rekke aktører som må komme til orde. Partnerskapstenkingen gir mulighet for å etablere en fleksibel organisasjon som er tilpasset utfordringene i området. Slik kommunikasjon i den vertikale akse gir muligheter for oppstrømspolitikk, erfaringsformidling/læring og veiledning.

Summary

This report considers the relationship between local democracy and partnership. Local democracy has a long history, and it is holding its own even though voter participation in recent elections has been poor. We are most familiar with representative democracy, but we are gradually becoming better acquainted with certain forms of direct democracy that have become possible through the use of new technology. In many countries, experiments are underway to find new and better approaches to replace the weaknesses of traditional representative local democracy.

Partnership is the modern term for collaboration. It involves the relationships between public administration, the private sector with its profit motive and the more idealistically motivated civil society. There are many who envision a transition from representative local democracy to various forms of partnership.

This report attempts to address several needs. It has been desirable to get an overview of tests and experiments in this area that are underway in the European countries. It has also been desirable to look into the future and try to get a grasp of issues that are beginning to develop. For assistance, I have had an opportunity to speak with municipal and county politicians as well as various administrative personnel. However, this report is completely my own responsibility.

Summarizing remarks about local democracy

This report concludes that there is little reason to lose sleep at night even though voter participation in recent four-year elections has been low. There are many other forms of democracy that are active and that keep democracy alive. A lively discussion is conducted in public and is open to all. The media daily call our attention to a number of problems that are then duly debated. In other areas, experts have devised schemes for management by objectives and by results, which are supposed to provide a basis for deciding whether developments are headed in the right direction. Great emphasis is placed on giving politicians an opportunity to take part in a dialogue with citizens from various milieus so that correctives can be issued and recommendations for alterations in policies can be made. In other countries, politicians (in France) have been given an organised resource group that is supposed to ensure that they have contact with people who often do not take part in elections. Tests are also underway to see whether ordinary people can be involved in surveying needs and recommending priorities, which can be regarded as background material for the ongoing local political process. Another example is that professionals and skilled administrative personnel have assumed the role of politicians and are capable of formulating goals and priorities that meet the politicians' needs. In other countries (Ireland), politicians and members of partnerships have teamed up to create forums involving binding cooperation in order to encourage fresh impulses.

In general, it can be argued that most people – given the high level of education – have a good opportunity to get involved, ask questions and help define the agenda. Management has changed from what it used to be. Therefore, it is expected now that politicians train themselves in management issues, and that expert administrative personnel provide assistance in this area. The opportunities to supplement each other's skills are numerous.

Summarizing remarks about partnership

The important partnerships are mostly led by politicians. The more technical and practical the work becomes, the more often the work is led by the administration of one of the partners. An important condition for partnership is that it shall benefit all participating parties. The resources that are brought into the partnership can be of various sorts. The initiation of the partnership becomes more and more of a public responsibility, while there is room for participants from the private sector and civil society in the implementation. Most European countries have vertical agreements in which national partnerships (acting on behalf of parliament and/or the government) formulate goals and strategies in a dialogue with local and/or regional partnerships, which carry out the work in practice (multi-level administration). Leadership is thereby exercised on the vertical axis.

A Nordic report has looked at the experiences with partnerships in the Nordic countries. To begin with, it gives good results when the participants have a common perception of the goals and when there is agreement about the roles and the mandate on which their work shall be based. It is also important to signal commitment in the work and a willingness to alter work routines if necessary.

A number of experience-sharing conferences held in Norwegian counties in January 2004 show that partnerships have been devoted considerable attention. There is a greater awareness of whom they are cooperating with, how they are cooperating and on what basis. In the Norwegian efforts, civil society has only been drawn into the work to a limited extent so far, and they have only made modest use of users' experiences in the work on strategies and implementation. The conferences also showed that greater emphasis is now being given to commitment and to agreements, but the specification of mandates and goals is still not up to par.

Partnership is the tool for creating new democratic institutions and restructuring the old ones. Practical measures may include referenda, citizens' panels, youth municipal councils, neighbourhood forums and interactive websites. There is no reason to hide the fact that there are disadvantages with partnerships as well, e.g. that power and resources are unevenly distributed. An English study from 2002 shows that average politicians think that they give up too much power to partners who are not politicians. They are also sceptical about the extensive use of management-by-objectives and management-by-results theories, which makes it difficult to communicate about the issues.

Partnerships are occasionally criticised because the work they perform is undemocratic. To counteract this, it may be a good idea to take even more seriously the efforts to encourage more representation and participation by and consultation with users and citizens.

Challenges to be debated – a national partnership policy

The main view in this report is that the government must take the initiative to introduce the idea of partnership as part of a national policy. In that case both the Confederation of Norwegian Business and Industry (NHO) and the Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) must be invited to take part. It is important that the new partners have a clear idea of how they will benefit from taking part in the partnership. The partners must also be given an opportunity to redefine their responsibility. Therefore, a policy memo must be drawn up that focuses on partnership policy and partnership considerations in the

formulation of objectives for the various areas of business. In such a memo, the division of responsibility among the various participants must be clarified.

A demanding, but important task is to devise a coordination mechanism at the national level, which weighs the relationships between conflicting goals. Such a coordination measure must focus on forms of organisation and the composition of services. In order to encourage this work, it may be useful to arrange for the exchange of experiences and the comparison of good models. This has already been done under the direction of the Ministry in cooperation with the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) and Innovation Norway.

Challenges to be debated – new cooperation between politicians and public administration

The dialogue between politicians and public administration has now become broader, and it has also become closer. The efforts to promote partnership are characterised by emphasis on cooperation and consensus. This report argues that a similar cooperative culture must characterise the political system. At the same time, a change is taking place in the committee and panel work. The county councils are also undergoing changes in which more time is devoted to the development and communication of ideas in addition to the political struggle. In many places, this may be regarded as a go-ahead, encouraging politicians and administrative personnel to move in the same circles in order to develop greater trust in each other, reflect upon evolving ideas and increase the tempo of decision-making.

There are good arguments for altering the public administration's role. Perhaps more of these highly valued advisors ought to be hired on a more temporary, flexible basis because the agenda changes very rapidly and there will be a need for new expertise.

Questions that come to mind include: Must the administrative personnel be more effective? Do we need a new type of advisor – a half politician – who is focused on compiling information and who can lead and help bring about processes that enable new policies to rapidly take form, both nationally and internationally?

Challenges to be debated – consultation with users and citizens.

Partnerships have obvious possibilities of strengthening democracy and developing the practice of democracy between elections. One important task for partnerships – in cooperation with politicians – is to find a strategic approach that will encourage the participation of various groups of citizens and facilitate consultation with different users about their experiences with the policy.

In recent years, considerable emphasis has been devoted to developing practical methods that give politicians a much broader basis for formulating drafts for party programmes (panels, juries, focus groups, interactive technology, etc.). Keeping in mind that politicians and partnerships have only limited resources, there are good reasons for thinking carefully through a matter before making a decision about which resources to use.

Challenges to be debated – dialogue between the different levels.

Forms of dialogue between the different levels of public administration are steadily becoming more accepted. They are replacing the hierarchical and sectoral communication that deals with reality in a more piecemeal fashion. With three levels and a large number of sectors, there are many different participants who must get a chance to express

themselves. The partnership concept provides an opportunity to establish a flexible organisation that is adapted to the challenges in the area. This kind of communication in the vertical axis provides opportunities for upstream policy, exchange of experiences/learning and advising.

Definisjoner

Partnerskap: Partnerskap er en tverrsektoriell allianse hvor enkeltpersoner, grupper og organisasjoner forplikter seg til å jobbe sammen for løse en utfordring, og hvor man deler på risikoen og gevinstene. Det forutsettes at hver av partene stiller med "fullmakter" fra sin organisasjon. En forutsetning er at man vurderer framgangen jevnlig og at man justerer samarbeidsavtalen hvis det er nødvendig.

Korporatisme :En situasjon hvor representanter for ulike interessegrupper blir bundet i en kollektiv beslutningsprosess.

Deltakende demokrati: Henspiller på politikeres konsultering og deltaking sammen med brukere og borgere for å få tilbakemelding på utkastene til politikk, og når det gjelder eksisterende politikks virkninger.

Local governance: Det er settet av formelle og uformelle regler, strukturer og prosesser hvorved lokale interessegrupper kollektivt løser sine problemer og imøtekommer sine behov. Denne prosessen er omfattende siden hver aktør bringer med seg viktige kvaliteter, evner og ressurser. I denne prosessen er det viktig å bygge og opprettholde tillit og engasjement.

Styring er ikke lengre bare en sak for nasjonale myndigheter, men kan involvere en rekke institusjoner, offentlige og private, samt overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale.

Citizenship: Medlem av samfunn med klar holdning til hva som er plikter og rettigheter i rollen som samfunnsborger, og som deles av andre samfunnsborgere.

Kap 1 Ulike demokratimodeller

1.1 Demokratimodell – hva forstår vi med representativt demokrati?

Det norske demokratiet bygger på noen pilarer som står støtt hos flertallet av innbyggerne. En viktig pilar er at all offentlig makt i landet skal utgå fra folket. Det er folket som skal styre. Dersom flertallet i folket endrer oppfatning, må kursen leges om. På det konkrete planet er følgende endringer satt i verk for å realisere disse idealene:

- Meningsdannelsen skal være fri. Alle skal trekkes med i debatt og rådslagning.
- Partiene skal målbare visse hovedlinjer i politikken og kandidatene skal rangeres.
- Stemmeretten skal være allmenn og den skal gi mulighet for lik påvirkning fra alle som bruker stemmeretten sin.
- Direkte valg til tre politiske forsamlinger finner sted med fire års mellomrom.
- Parlamentarisme er gjennomført i nasjonalforsamlingen, og nå også i enkelte kommuner/fylkeskommuner.
- Det kommunale selvstyret verdsetter lokalkunnskap og gir rom for lokale/regionale løsninger.
- Den offentlige makten blir utøvd gjennom lover og regler.

I det representative demokratiet uttrykker innbyggerne sin politiske vilje gjennom å delta i valgene. De valgte representantene gis fullmakter til å ta beslutninger på deres vegne. I de vanlige valgene har folket så mulighet for å stille representantene til ansvar for de beslutninger som de har tatt under valgperioden.

Et kjennetegn ved det representative demokratiet er at partiene tradisjonelt har en sentral rolle som forbindelsesledd mellom de enkelte innbyggerne og den politiske makten.

Sammenlignet med andre vesteuropeiske land er det vanlig å hevde at demokratiet står sterkt i vårt land. Det skyldes bl.a. framveksten av arbeiderbevegelsen, kvinnebevegelsen mv. Erfaringene her har uten tvil kommet til å påvirke det som nå har blitt den nåværende politiske kultur.

Det representative systemet gir også muligheter for påvirkning blant mennesker som ikke har tid eller krefter til å engasjere seg. Gjennom de regelmessige valgene har innbyggerne mulighet for å påvirke resultatene uten å bruke uforholdsmessig mye tid og krefter på å sette seg inn i sakene. En kan si at partiene bidrar til en arbeidsdeling, slik at ikke alle borgere skal være nødt til å sette seg inn i alle saker som det skal tas avgjørelse i.

Det representative demokratiet ble skapt under samfunnsforhold som avviker vesentlig fra det som kjennetegner våre moderne samfunn. I dag spiller utviklingen av globaliseringen, spredningen av informasjonsteknikken og innvandringen en viktig rolle når demokratispørsmål skal drøftes. Vi har også fått et helt annet kunnskapsnivå blant folk flest. Mange vil også hevde at enkeltmennesker har fått en lavere autoritetstro og økt selvstendighet, noe som gjør det lettere å hevde meninger.

Muligheten for å engasjere seg i politikk har derfor blitt vesentlig endret. De tradisjonelle kommunikasjonskanalene mellom de tillitsvalgte og velgerne har minsket i betydning gjennom utviklingen av de moderne massemedia. Nye møteplasser og nye former for politisk aktivitet vokser fram ved hjelp av informasjonsteknikken. Den politiske dagsorden har blitt mer omfattende. Det har også blitt pekt på at partiidentifikasjonen har minsket blant velgerne. Velgerne er i større grad utro mot sine tidligere valgpreferanser.

1.2 Demokratimodell - hva forstår vi med direkte demokrati?

Direkte demokrati er motstykket til representativt demokrati. I det representative demokratiet velger vi tillitsmenn, politikere og dess like. Så ber vi disse personene ta de fleste avgjørelser for oss. Direkte demokrati derimot er en styringsform hvor vi som enkeltpersoner tar standpunkt direkte til et sett av spørsmål.

Direkte demokrati har derfor mye til felles med folkeavstemninger, men det inneholder en del temaer i tillegg. Mye av tenkningen ved direkte demokrati er orientert mot å få folk flest til å bli opptatt av styring og prioritering i nærmiljøet sitt.

I England har det siden 1999 vært kjørt en kampanje for å spre kunnskap om direkte demokrati. Den er partipolitisk uavhengig og samarbeider med lignende bevegelser i andre land. Kampanjen har fått med seg politikere, forskere og andre interesserte enkeltpersoner. De store politiske partiene i landet har vært meget reservert til kampanjen. Årsaken til dette er ganske sikkert at ingen ønsker å bli frarøvet makt.

Mer nyansert uttrykk

Et viktig argument for direkte demokrati er at borgerne slipper å sende et signal om at man slutter seg til en serie standpunkter som vedkommende parti har gått inn for. Vi får med andre ord et mer nyansert uttrykk fra folk flest. Den enkelte borger kan si ja til de spørsmål som han er i mot, samtidig som hun kan uttrykke en negativ holdning til de spørsmål som vedkommende går i mot. I tillegg har borgerne mulighet til å ta opp spørsmål, og være med å sette dagsorden for den politiske debatten. I praksis har det vært nødvendig å sette visse krav til oppslutning før man stiller et spørsmål til befolkningen eller deler av denne.

I Agderfylkene og i Kristiansand kommune ble det ved kommune- og fylkestingsvalgene 2003 gjennomført et prosjekt som gav velgerne en mulighet til å diskutere med politikerne. Prosjektet ble lansert under overskriften Demokratitorget. Et eget nettsted ble lansert i august hvor folk kunne si sin mening. For å delta i diskusjonen måtte man registrere seg som bruker og eget passord ble så sendt til e-post adressen. For den som ønsker å engasjere seg, er det her rike muligheter til å stille spørsmål, bidra til å sette dagsorden eller kommentere partienes standpunkter m.v.

I det representative demokratiet er det i første rekke de valgte politikerne som har mulighet til sette dagsorden. I det direkte demokratiet er det nå gjennom den interaktive teknologien gitt rike muligheter for å påvirke samfunnsutviklingen.

Det kan innvendes at svært mye tid går med til å forberede og gjennomføre utspørringene. Erfaringene fra Sveits, som har en lang tradisjon med direkte demokrati, viser at dette kan organiseres på en rasjonell måte. Første fase i arbeidet er å sortere alle de spørsmål som borgerne har meldt. Det er myndighetene som foretar denne sorteringen.

Som rimelig er kan dette materialet være nokså uensartet. Jobben for myndighetene er da å fjerne det meste av detaljer slik at man sitter igjen med spørsmål som kan stilles til folk flest. Det er et styre – som vel og merke er valgt – som er ansvarlig for denne oppgaven. Dernest må det foretas en prioritering av spørsmålene. Reglene i Sveits sier at det kan foretas direkte valg fire ganger i året. Det arbeides med å lage valget elektronisk, noe som vil gjøre denne prosessen langt mindre krevende, både for borgerne og for myndighetene.

Sveits er et foregangsland på dette feltet. De har hatt direkte demokrati i nesten 150 år. Dette har vært gjennomført på det nasjonale planet, og på det regionale og lokale planet. Dette representerer en effektiv kontroll av de valgte politikerne. Et bredt spekter av problemstillinger har vært tatt opp, både økonomiske og sosiale. Eksempler er spørsmål om konstitusjonen, utenrikspolitikk, helse og miljø.

I den senere tiden har både Italia, Australia, Canada, Frankrike, Danmark og Irland hatt folkeavstemninger, og halvparten av statene i USA har regelmessige utspørringer for å få en kjennskap til lokale stridsspørsmål.

Er folkeavstemninger noe for framtida?

Spørsmålet om direkte demokrati rammes av mange tradisjonelle forestillinger. Men tradisjon må aldri bli en unnskyldning for å unngå endring. I dag er vi mye bedre utdannet enn før. Folk flest er langt mer modig til å diskutere med de valgte politikerne. De er også godt orientert om det som rører seg i verden, takket være media. Mange vil si at direkte demokrati er med og befester en større ansvarlighet hos folk

Spørsmål som er aktuelt å reise er: Bør direkte demokrati diskuteres i sammenheng med de mange andre moderne styringsaktørene som sivile samfunn, næringsliv og lokale, regionale og statlige myndigheter? Hvilken rolle kan direkte demokrati eventuelt få sammen med de andre styringsinstansene?

1.3 Demokratimodell - det offentlige demokratirommet.

Oppfatningene om hva som preger demokratiet skifter nokså fort. På 90-tallet hadde vi en optimistisk periode, men den har senere blitt avløst av en viss bekymring om hvordan det skal gå med styringsformen. Men langt fra alt er svart. Mye oppmerksomhet er konsentrert om det vi kort kunne kalle ulike deltakelsesformer. Fra et forskningsinstitutt i Sveits ser man for seg at det kanskje går mot et skifte når det gjelder en del av de mest viktige demokratiformene. Deres utgangspunkt er at det representative demokratiet mange steder strever med å hevde seg., men det ser ut som dette blir erstattet av det som ovenfor er kalt ulike deltakelsesformer. (Center for Comparative and International Studies, Zurich, 2003)

Forskerne ser for seg at det tradisjonelle representative demokratiet – eller partidemokratiet – gradvis mister oppslutning. I stedet får vi en økende oppmerksomhet i media med økende politisk debatt og mobilisering. Dette angår alle aktører innenfor det såkalte offentlige rom. Den politiske debatten som foregår her aktiviserer både private og offentlige eksperter og lobbister. Disse har vanligvis sin tilhørighet utenfor de politiske arenaene. Resultatet blir at det politiske systemet blir supplert av nye personer, som bringer med seg nye perspektiver, og som derved kan berike den politiske debatten.

Noen mener at det tradisjonelle partidemokratiet har blitt forvandlet til det vi kunne kalle det offentlige demokratirommet. Det som er karakteristisk for denne nye formen for

representativt demokrati, er den umiddelbare starten på offentlig debatt, så snart det skjer endringer eller utspill som har allmenn interesse. Nyheter som skjer i løpet av dagen, fyller opp diskusjonsprogrammene i løpet av kvelden, slik at de fleste spørsmål blir belyst. Det skjer en overflytting av den politiske debatten fra overfylte bakrom i parlamentsbygninger og interne organer i partier og foreninger. Samtidig skjer det en personifisering av de politiske valgene. Valgforskere har også tidligere ment å finne en tilsvarende tendens, nemlig at de tradisjonelle masse-partiene får en redusert oppslutning, mens valgprogrammene til de moderne partiene får et mer profesjonelt eller analytisk preg. I løpet av denne utviklingen ser vi en tendens hvor partibyråkrater og partiaktivister mister innflytelse, men partiledere og deres tilhørere øker sin innflytelse.

Et annet sentralt tema ved det offentlige demokratirommet er den sterke konsentrasjonen av media som følger de politiske lederne. Samtidig blir media mer uavhengig i forhold til de politiske partiene. Med økende spesialisering i de ulike kanalene, kan det gjennomføres faktainnsamling, merknader og diskusjoner umiddelbart etter en nyhet.

I det offentlige demokratirommet blir en stadig økende del av politiske handlinger gjort om til offentlige handlinger. Med andre ord: Etablerte politiske aktører blir "offentlige politiske personer"

En fare ved en slik utvikling er at politikere kan bli fristet til populisme, dvs. innta standpunkter som er populære blant velgerne. Det har også vist seg at karisma har stor betydning i en slik ny situasjon.

Det har vært reist spørsmål om dette nye demokratiske systemet kan make å hevde seg sett i forhold til de utfordringer man finner i morgendagens samfunn. For eksempel vil slike politikere kunne konsultere og kommunisere med det sivile samfunnet? Vil de kunne igangsette evaluering og forbedring av styringsmodeller?

Og foreløpig er det vanskelig å vite hvordan de individuelle politiske rollene kommer til å bli utformet. Vil vi se mer vekt på propaganda og overtalelse, eller vil vi se mer samtaler og dialog, som for mange korresponderer mer til idealene ved demokratiet ?

1.4 Demokratimodell - byråkratisering av politikken.

Visjonen om det offentlige demokratirommet har sitt motstykke i "byråkratiseringen av politikken". Denne modellen starter også fra det utgangspunktet at politiske prosesser i første rekke finner sted utenfor de folkevalgte forsamlingene. Men så skiller man lag i oppfatningene. I følge "byråkratiseringen av politikken" er det meste av det som finner sted i det offentlige rommet i høyden det man kan kalle symbol-politikk, mens det som virkelig teller finner sted i nettverk som forener teknokrater, eksperter og representanter for spesielle interessegrupper.

I følge denne modellen er det styring gjennom nettverk som beskriver realitetene aller best. Beslutningsmønstrene er i praksis mindre formaliserte enn det de fleste aktørene vil vedkjenne seg. Den er langt fra frikoblet fra den parlamentariske arenaen slik "offentlige demokratirommet" hevder. Men beslutningene er knapt synlig for offentligheten.

Byråkrater og teknokrater spiller en hovedrolle for den målformulering som finner sted utenfor de parlamentariske arenaene. De spiller også en sentral rolle ved gjennomføringen av politikken.

Moderne land har for lengst tatt i bruk en rekke hjelpemidler når man skal styre gjennomføringen av politikken. F eks gjør man bruk av økonomiske insentiver i stor grad, på samme måte som informasjonsutveksling og samtale er helt sentrale elementer i en gjennomføring. Et synlig uttrykk for den tenkning som har funnet sted på dette feltet er litteraturen om New Public Management (NPM)

Et sentralt spørsmål i denne styringsmodellen er spørsmålene om demokratisk underskudd. I hvilken grad er det en demokratisk kontroll over det økte handlingsrommet for eksperter og administrasjonsfolk? Slike spørsmål er særlig aktuelle i prosjekter hvor det er flernivå styring (multi - level governance), hvor eksperter fra ulike nivåer samarbeider over hodene på folk som ikke er representerte (brukere, lokalbefolkning)

Eksperter har oppgaven med å oversette beslutninger fra den parlamentariske arenaen til den administrative arenaen. Det er rimelig å regne med at denne oversettelsen i varierende grad kan være tro mot de opprinnelige demokratiske beslutningene.

1.5 Demokratimodell - mer omfattende deltaking som erstatning for svakheter i det representative demokratiet.

Vi har sett en økende regionalisering i de fleste europeiske land hvor regionene blir mer ansvarlig for sin egen næringsvirksomhet og tjenesteproduksjon. Dette har også hatt en viktig demokratibegrunnelse hvor makt og innflytelse blir flyttet til lokale og regionale folkevalgte organer. Lokale og regionale forvaltningsorganer representerer således en motvekt mot sentralisering og statlig maktkonsentrasjon. Disse organene kan derfor bidra med stor innsikt i regionenes og kommunenes problemer og muligheter.

Det har blitt hevdet at økt lokaldemokrati skal kompensere for demokratisk underskudd i nyere offentlige styringsmodeller og ved fristilling av offentlig tjenesteproduksjon. EU har for eksempel lagt vekt på å fornye sin politiske arbeidsmåte. Ved starten av dette århundre blir det derfor lagt fram en Hvitbok som skal gi perspektiver for framtida. Følgende prinsipper blir lagt til grunn for framtida: nærhet, involvering, åpenhet, deltakelse, ansvarlighet, effektivitet og samhørighet.

Hvitboka tar selvkritikk når det gjelder forberedelsen av ny politikk fra Brussel. Det er helt nødvendig å skape et bedre samarbeid med lokale og regionale politiske organer i medlemslandene. Det er viktig å skape nye dialogformer hvor man involverer byer, partene i arbeidslivet og organisasjonslivet i området. Styringsspørsmålene må favne videre enn bare å drøfte forholdet mellom offentlige forvaltningsnivåer.

Så kan man stille spørsmålet: Hvorfor er det så viktig å ha bedre involvering og åpenhet? Hvitboka er klar på at man ønsker mer ansvar plassert hos de mange lokale og regionale aktørene. For at disse skal ta fram sine kunnskaper og utfolde initiativ er det en forutsetning at de har vært med på formuleringen av målene og har gjort målene til sine egne. Regionene må derfor stimuleres til å ta saken i egne hender, og si fra hvis det er bestemmelser som hindrer gode samarbeidsordninger og fornuftige løsninger. En grunnleggende demokratisk verdi lå derfor til grunn for denne tenkningen. Tanken var at de som deltok og tok initiativ, også måtte ha legitimitet til å stake opp kursen og ta valg for samfunnsutviklinga. En form for deltakende demokrati ble formulert. Innbyggerne måtte sikres demokratisk utfoldelse ved at de engasjerte seg og at deres organisasjoner aktivt forpliktet seg i samfunnsdebatten og deltok i å skape resultater.

Forholdet mellom det representative og deltakende demokrati ble gjenstand for mye debatt. Tilhengere av den klassiske representative modellen mente at demokratiet måtte styrkes på sine kjerneområder; nemlig ved å overføre oppgaver og beslutninger til de folkevalgte forsamlingene. Tilhengere av synspunktene om det deltakende demokrati mente at de demokratiske verdiene totalt sett ville bli styrket gjennom å gi rom for slike praktiske måter å påvirke samfunnsutviklinga på.

Ovennevnte prinsipper skal nå legges til grunn for partnerskapsprosesser på lokalt og regionalt nivå. Innbyggerne skal gis sjansen til å delta i samfunnsutviklingen også mellom valgene. Medvirkning fra det sivile samfunns organisasjoner, arbeids- og næringslivets organisasjoner og bedrifter skal styrkes i tverrsektorielle partnerskap.

I debatten som har fulgt har det vært lagt fram forskjellige syn på hvordan man praktisk skal sikre en mer aktiv deltaking blant folk flest. Et første tema er styrket informasjon, men vel og merke på en måte som gjør at de utsatte gruppene kan ta i mot informasjonen, nyttiggjøre seg den, og bli motivert til å handle. I debatten er det også foreslått at deltakelse i konsultasjonsordninger må bli obligatorisk, og at det må kunne betraktes som lønnsarbeid. Samtidig må det gis pengestøtte til frivillige organisasjoner slik at de blir i stand til å tilrettelegge for uttrykk hos mennesker som sjelden blir tatt med på råd når aktuelle samfunnsspørsmål blir debattert. Dette er bl.a. foreslått av australske venstrekrefter.

Debatten har vist at de ulike administrative kreftene som utgjør partnerskapet kan "sitte fast" i tradisjonelle oppfatninger og at det kan bli en smertefull sak å justere på holdninger og atferd. I teorien kan man forsøke å øve med sikte på å utvikle bedre holdninger for samarbeidet. I praksis har dette vist seg vanskelig. Gjennomgående er det stor forskjell på deltakerne i et partnerskap. I den grad politikere deltar i partnerskapet, vil de vanligvis bli oppfattet slik at de sitter med det avgjørende kortet. Representanter for foreninger blir derimot til stadighet spurt om hva slags økonomisk ansvar de har for pengene som skal fordeles.

Lokale partnerskap har derfor store muligheter for å bygge nye institusjonelle ordninger, men veien fram kan være tornefull og vanskelig. For å komme videre må man erkjenne at partnerskap bør bli noe mer enn summen av delene. Det trengs med andre ord nye regler for engasjement. Samtidig må man forsøke å lære av seg de gamle måtene å samarbeide på.

Gode råd om hva som kan gjøres er å engasjere seg i lokalsamfunnets utfordringer, være oppmerksom på koordineringsutfordringen, tenke kreativt når det gjelder metodene for deltaking og trene lederskap. Til sammen kan dette gi nye impulser for samarbeidet med politikkerne.

Et annet tema som har fått oppmerksomhet bl.a. i Frankrike er å forberede debatt om utvalgte miljøspørsmål. I dette inngår generelle offentlige møter, rundebordsdiskusjoner, enkle spørreundersøkelser, innspill fra web-sider og oppsummerende nyhetsbrev som sendes ut periodevis.

Det har allerede vært arbeidet med praktiske metoder for å sikre en slik utvikling. En metode – kalt fokus grupper – legger vekt på å samle kommentarer og forslag fra spesielle målgrupper for å få fram dybdekunnskap om et emne. En tilpasset

framgangsmåte er å ha permanente paneler som kan brukes til å lodde stemningen om et tema.

Andre ganger – ofte kalt brukernes forum – gjør man bruk av særlige gruppers kompetanse når man skal utarbeide politikk på et felt. Det har også vært eksperimentert med å ha en brukergruppe til å spørre ut en ekspertgruppe på et avgrenset saksområde. En slik ordning vektlegger at profesjonsgruppers interesser ikke skal være å ta beslutninger for folk, men hjelpe publikum til å ta avgjørelser som de kan stå for selv.

Også i den norske politikktutviklingen blir disse synspunktene reflektert. St. meld. nr 19 (2001-2002) gir et klart signal om at de avtalefestede partnerskapene skal omfatte alle viktige aktører innen næringslivet, kommunene og statsetatene. Fylkeskommunen må basere seg på den samlede kompetansen i regionen, og aktørene i det regionale partnerskapet skal ha reell innflytelse på innretningen av de regionale målsettingene og strategiene. Slik blir regional utvikling til et felles ansvar mellom de ulike aktørene.

1.6 Forsøk med nye demokratimodeller - politikere får en organisert hjelpegruppe som støtte. (Frankrike)

Lille har en lengre periode bak seg med spennende forsøk på å forbedre lokaldemokratiet. Det skyldes nok initiativene til en rekke framtrepende sosialdemokratiske politikere på 70- og 80-tallet. En av disse var Pierre Mauroy som senere ble statsminister sammen med president Mitterand. Allerede på 70-tallet hadde man egne nærmiljøråd som ivaretok ”nedenfra-og-opp” tankegangen. På 90-tallet blir konsulteringsfunksjonen vesentlig styrket. Det skjer en nærmere kobling mellom de kommunale makthaverne og det sivile samfunnet. På samme tid skjer det en gradvis oppbygging av et organ som får navnet ”concertation council”, som kan oversettes med noe i retning ”rådet for helhetlig planlegging”. Trolig henspiller navnet på at det trengs gode aktører på en rekke funksjoner, hvis bysamfunnet skal utvikle seg og bli et godt sted å leve. ”Rådet for helhetlig planlegging” får en spennende sammensetting. Representantene er for det første delt i to hovedgrupper, hvor næringsliv, profesjonsgrupper og fagbevegelse er sikret plass. De er en form for ”tungvektene” når det gjelder den samfunnsmessige utviklingen. Disse gruppene sender sine representanter uten at de må godkjennes gjennom noen form for valg. En tredjedel av plassene i ”Rådet for helhetlig planlegging” er forbeholdt utvalgte grupper. De gjenværende plassene er så valgt ut gjennom valg blant alle foreninger som er registrert i kommunen. Gruppene er organisert i sektorer, slik at det sikrer kommunikasjon på tvers, som for eksempel økonomi, sosial, kultur, idrett samt enkelte plasser som er reservert geografiske områder.

Denne helhetsgruppa fikk etter hvert anledning til å initiere debatter og starte utredninger uten å skulle innhente aksept fra lokale og regionale myndigheter. I den vurderingen som er gjort av forsøket konkluderes det med at gruppa har åpnet opp for flere aktører og for økt synlighet i den offentlige debatten. Det er holdepunkter for at ”Rådet for helhetlig planlegging” har åpnet opp for en viss fornyelse av lokalpolitikken ved å gi uttrykk for interessekonflikter. Det direkte valget av representanter gir aktørene legitimitet.

Men den formelle valgdeltakelsen viser ikke særlige tegn til å forbedre seg.

I debatten som har gått i Lille har man bl.a. fokusert på hva som bør være en rimelig rolledeling mellom det vanlige kommunestyret og en slik helhetsgruppe som vi har beskrevet ovenfor. Er det rimelig at helhetsgruppa har omtrent den samme kompetansen

som kommunestyret, eller bør man tilrettelegge slik at helhetsgruppa får en spesiell kompetanse slik at det blir en form for arbeidsspesialisering.? Smaker dette av elitetenkning eller er det et godt forsøk på å få med de gruppene som må høres når fordelingsproblemer og rettferdskrav skal diskuteres?

1.7 Forsøk med nye demokratimodeller – den engelske ”tredje vei” blir synonym med partnerskapsutvikling.(England)

Den engelske diskusjon har i de siste årene vært opptatt av svekkelsen i de politiske institusjonene. Det er en klar tilbakegang når det gjelder valgdeltakelse siden begynnelsen av 1950 årene. Det er på denne bakgrunn satt i gang et eget program ved inngangen til det nye århundret. I debatten er det stor oppmerksomhet rundt deltakelsesbegrepet og hvordan man skal forstå dette. For det første er det enighet om at man må inkludere og forstå alle former for deltaking som finner sted, da det er demokratiske elementer i mange av disse aktivitetene. Det gjelder deltakelse i interessegrupper, nærmiljøgrupper osv.

I forsøkene skal man videre foreta evaluering av folks holdninger til demokrati. Konkret skal man gå igjennom folks deltakelse i vennsgrupper og informasjonsnettverk, og i hvilken grad slike grupperinger bygger opp sosial kapital, og bidrar med politisk kunnskap og tillit til det politiske systemet.

Tradisjonelle oppfatninger av den demokratiske representasjonen blir nå utfordret på en rekke områder. Dominansen til den utøvende makta framfor den lovgivende makta er et viktig tema Et annet er økningen i global og regional makt. Nok et tema er marginaliseringen av den lokale folkevalgte nivået.

Mye av denne tenkningen har sin bakgrunn i ”Det nye arbeiderpartiet” ledet av Tony Blair. Blairs ledelse av arbeiderpartiet markerer starten på en debatt som setter gamle sannheter på prøve. Et viktig stikkord for debatten har vært ”Den tredje vei”. Budskapet er kort og godt dette: Den tradisjonelle første vei med planøkonomi og sentralistisk styring har slått feil. Det er nok å vise til sammenbruddet i den sovjetiske modellen. Den såkalte andre vei med ekstrem markedsliberalisme er heller ingen god løsning, i følge Anthony Giddens som har vært ”sjefideolog” for det nye arbeiderpartiets program. Markedsliberalismen etterlater en serie problemer med miljøødeleggelse, utslagning og utestengning av utsatte arbeidstakere. Den tredje vei markerer at det er nødvendig å engasjere det frivillige foreningslivet på en helt annen måte. For det første skal større deltakelse her gi anledning til påvirkning og styring av nærmiljøet, med andre ord en ny og forbedret demokratisk aktivitet. For det andre skal aktiviseringen i lokalmiljøene utløse ressurser, og bidra til å styrke velferden på en annen og ny måte. I tillegg ser man for seg en bredere deltakelse fra det sivile samfunn i politikktutforming.

Tankene om den tredje vei er ikke revolusjonære. Fortsatt skal mulighetene innenfor den første og andre vei utnyttes maksimalt. Den tredje vei er å betrakte som et supplement til de to første strategiene.

Grunnene til denne brede satsingen er flere. For det første skal regjeringen forholde seg til store reformer i EUs grunnlov. Det må videre utvikles sterkere folkelig deltakelse i styringsorganene til de ”nye” regionene som Scotland, Wales, Nord Irland og London. Særlig er man opptatt av å aktivisere det sivile samfunnet i tjenesteutforming, bl.a. det som gjelder tiltak i forhold til ungdom, utdanning og velferd. Dette betyr at man ønsker å

legge vekt på praktiske forsøk som borgernes jury, borgernes panel, politikkfora og aktivisering av nærmiljø i lokale beslutninger. Kort oppsummert betyr dette at regjeringen ser for seg en vesentlig høyere deltakelse fra vanlig folk i årene som kommer.

Tony Blair har i sine taler åpnet opp for å se en forsterket demokratiutvikling i sammenheng med en satsing på partnerskapsutvikling. I følge statsministeren er det slutt på de dager da en enkeltstående sektormyndighet planla og gjennomførte det som skulle skje av tjenesteutvikling på området. Det er i samarbeide med andre – offentlige aktører, private bedrifter, nærmiljøgrupper og frivillige organisasjoner - at den lokale styringens muligheter ligger. Lokal- og regionalpolitikere kan ikke lengre defineres gjennom det formelle ansvarsområdet de har, men man må i stigende grad fokusere på de resultater de oppnår i samarbeid med andre. I praksis sier han at disse politikerne må inngå samarbeidsløsning med utvalgte partnerskap, slik at man får et forum for samhandling med de ulike interessegruppene. Her er det viktig med samhandling mellom den styrende og den styrte.

I følge Blair må vi nå ta farvel med den gamle sentraliserte kommando- og kontrollorienteringen. Isteden må vi forme partnerskap i lokalmiljøene hvor fokus er på mål og resultater. Disse aktørene vil gjøre sin jobb med utgangspunkt i nasjonale standarder, men hvor det er lokal handlefrihet.

Engelske myndigheter la på slutten av århundret stor vekt på å forenkle budsjettstrukturen på ca 20 ulike tiltak. Myndigheter og partnerskap i ulike lokalområder deltok i konkurranser om å få store andeler av rammen til sitt område. Dette bidro også til større integrasjon blant de fem departementene som formelt "eide" tiltakene. En slik framgangsmåte har klare paralleller til vår norske debatt om utforming av et hensiktsmessig inntektssystem. Oppsummering av de engelske erfaringene kan derfor være nyttig for den norske drøftingen.

1.8 Forsøk med nye demokratimodeller - bedre kartleggingsinnsats før politikerne får saken på sitt bord.(Brasil)

En del eksempler fra Latin-Amerika har stilt kritiske spørsmål til forestillingen om at det går an å planlegge "nedenfra - og - opp". En vanlig oppfatning er at planleggingen blir brukerforankret og forankret i områdets utfordringer og behov når man kan engasjere lokale medarbeidere og eksperter. En undersøkelse som ble foretatt i byen Porto Alegre i Brasil for over 12 år siden, stiller spørsmålstegn ved denne oppfatningen. Her tok man utgangspunkt i at også lokale medarbeidere – politikere og administrasjonsfolk – veldig lett havner i en diskusjon hvor gamle begreper og kategorier beskriver de aktuelle utfordringene i lokalsamfunnene. Sagt på en populær måte: En gang byråkrat, alltid byråkrat. For å snu på denne utviklinga, ønsket man å engasjere vanlige borgere, slik at man fikk fram hvordan de ser på problemer og behov. Det ble laget representative arbeidsgrupper som fikk i oppdrag å beskrive problemer og muligheter innenfor en rekke saksområder som opplæring, transport, fysisk infrastruktur, velferd etc. På denne bakgrunn ble så mål og strategier diskutert. En viktig arbeidsmåte var å holde allmannamøter som gjorde det mulig å se ulike saksområder i sammenheng og diskutere bl.a. investeringer. Da arbeidet startet ble det gitt rammer som man skulle holde seg innenfor. Brukerne eller "fotfolket" ble derfor stimulert til å finne nye arbeidsmåter, forenkle tjenestene og effektivisere samspillet mellom bruker og tjeneste. Kanskje kunne vi kalle forsøket en bred folkelig deltakelse i den offentlige budsjettprosessen.

Neste trinn var at arbeidsgruppene valgte representanter til et byråd som foretok de endelige prioriteringene. Med andre ord en politisk sammensatt gruppe. Lignende utprøvinger har blitt foretatt andre steder i Latin-Amerika. Selv om det ikke har blitt foretatt nøyaktige undersøkelser med sammenligningsgruppe m.v., har resultatene vært veldig positive, noe som har gitt støtte til prosjektideen. En fordel ved en slik undersøkelse er at politikere kan bruke tiden på det som er deres kjerneoppgave, nemlig å avveie ressurser i forhold til utfordringer og fordele ressurser slik at man ivaretar visse likhetskrav.

Dette har utviklet seg til årlige møter hvor befolkningen stiller opp på møter i nabolaget, og hvor de kan drøfte hvilke oppgaver som nå bør ha prioritet; fortau, skoler, helsetiltak, vann og kloakk, kooperative bedrifter m.v. Et siste trinn er å velge representanter som kan ta ansvar for å utforme budsjettet for større geografiske områder.

Eksemplet fra Porto Alegre i Brasil viser betydningen av å få folk flest i tale. Ved at de får en anledning til å si fra direkte, utviser de eksempler på det som tidligere i rapporten er kalt direkte demokrati. Da vil det være mange likhetspunkter med den form for direkte demokrati som de gamle grekere utøvde på torget i Athen for noen tusen år siden.

1.9 Forsøk med nye demokratimodeller – dyktige administrasjonsfolk erstatter politikeres oppgave. (Sverige)

Gjennom EUs strukturfondspolitik har det skjedd en interessant utvikling av styringstenkning og roller for de impliserte partene. I korthet er oppgavene disse: Det utformes et overordnet policydokument som avspeiler både EU og de enkelte landenes interesser. Med dette som bakgrunn blir det utformet et konkret handlingsprogram for de enkelte programområdene som kan motta støtte. Mål og strategier utformes. Det etableres en styringsstruktur hvor kommunal- og regionpolitikere har en bred representasjon. Ved å framheve en bred politikermedvirkning har det vært mulig å få aksept for en desentralisert beslutningsprosess. I denne fasen er det også fyldig representasjon fra næringsliv og ulike sosiale myndigheter.

Deretter etableres det dialog mellom kommisjonen og vedkommende region som skal ha støtte. Etter at det er blitt oppnådd enighet går man over i en mer detaljert planleggingsfase, hvor mål og strategier blir konkretisert, og hvor det etableres indikatorer som kan si noe om framgangen.

Det er foretatt en vurdering av Jan Olsson ved Novemus, Ørebro Universitet om hvordan gjennomføringen av strukturfondspolitikken skjer i Sverige. For det første har disse prosjektene bidratt til å aktivisere både kommuner og landsting i utviklingspolitikken. Private instanser som næringsliv og det sivile samfunn er i begrenset grad med i arbeidet. Det offentlige har blitt en viktig medfinansør sammen med de pengene som kommer fra EU.

Et annet viktig trekk er at disse offentlige aktørene lar seg representere av noen få ledende politikere og et utvalg ledende administrasjonsfolk som i hovedsak er menn. De middelaldrende mennene er derfor bra representerte, mens ungdom og kvinner er svakt representerte.

Det er i svært liten grad politiske konflikter i forbindelse med dette arbeidet. Det er heller ikke konflikter mellom nivåene. Arbeidet er i stor grad konsensusorientert, dvs alle aktører legger stor vekt på å komme fram til enighet.

I dette arbeidet står de ledende administrasjonseksperterne i en særstilling. De har en god formuleringsevne og kan bidra med mye konkret kunnskap som er viktig for å få framgang i prosjektarbeidet. Rapporten konkluderer med at det er tjenestemennene som dominerer dette arbeidet, og at politikere har en meget perifer rolle.

1.10 Forsøk med nye demokratimodeller - politikere og partnerskap lager forpliktende fora for å få impulser. (Irland)

Irland har vært et foregangsland når det gjelder utviklingen av partnerskapspolitikken. De økonomiske og sosiale problemene på slutten av 80-tallet tvang fram utradisjonelle tiltak. De viktigste aktørene søkte sammen og det blir klart at alle ressurs- og interessegrupper må delta. På sentralt hold utformes det i 1987 en nasjonal partnerskapspolitikk som trekker opp målene for den felles innsatsen. Politikken får etter hvert et tre-årig perspektiv.

På denne tiden hadde Irland en svakt utbygd lokaladministrasjon. Gjennomføringen av nasjonal politikk foregikk på den måten at et departement inngikk avtale med en halvstatlig organisasjon. I denne avtalen ble det stilt ressurser til rådighet og det ble utformet måltall for det som skulle oppnås.

Den nasjonale partnerskapspolitikken tar til orde for et fast og formalisert samarbeid med partene og med den frivillige sektoren både på sentralt nivå og på lokalt nivå. Det er de brede partnerskapene som også må utforme de strategiske grepene i de mange lokalsamfunnene. I alt 20-25 personer fra lokale myndigheter, arbeidsgivere, fagbevegelse, frivillig sektor og statlige myndigheter er opptatt med å styre virksomheten. Etter hvert omfatter et partnerskap en befolkning med gjennomsnittlig 40-50 000 mennesker.

Det utøvende arbeidet i de lokale partnerskapene blir organisert som private selskaper. Praktisk skjer det ved at det er utformet mål for nokså brede programområder, slik at partnerskapene har frihet til å utforme de praktiske grepene som skal til for å nå målene. Partnerskapene må derfor foreta en analyse av situasjonen, og på dette grunnlaget foreta en kobling mellom mål og praktiske handlinger.

Andre ganger kan det praktiske arbeidet være orientert mot utpekte målgrupper, hvor den nasjonale partnerskapspolitikken har blinket ut prioriterte grupper som for eksempel ledige, egenetablerere, aleneforeldre, bostedsløse m.v.

På midten av 90-tallet skjer det en kraftig styrking av den lokale administrasjonen. For første gang kan man tale om et lokalt folkevalgt organ slik som vi kjenner det i de nordiske landene. Den lange perioden med aktiv partnerskapspolitikk har imidlertid ikke gått upåaktet hen. Det blir viktig å ta med seg det beste fra partnerskapspolitikken når det folkevalgte laveste forvaltningsnivå skal støpes. Den nye loven bestemmer derfor at det i hvert kommunestyre skal etableres det som kalles strategiske policy komiteer. I praksis er dette en blanding av folkevalgte politikere og representanter for partnerskapene. I hver kommune skal det etableres 2 til 5 slike komiteer. Som eksempel kan nevnes at det i Cork er etablert 5 slike komiteer på utvikling og planlegging, veier og transport, bolig og

service, miljø og rekreasjon, severdigheter og kultur. Det er politikerne som leder disse komiteene.

Ideene bak den nye reformen er å sørge for at politikerne skal få impulser i politikkgjennomgangen. Det blir sett som nyttig at politikere har et forum hvor de kan få inspirasjon og motforestillinger fra godt kvalifiserte tillitsvalgte, eksperter og erfarne medarbeidere.

På regionnivået har det funnet sted en tilsvarende reform. I hvert fylke (region) er det etablert det som kalles "Corporate Policy Groups". Byene er spesielt ivaretatt og det er bestemmelser i loven som sier at det skal etableres en økonomisk plan i regionen som også inneholder sosiale og kulturelle sider, med andre ord en fylkesplan.

Det synes i dag å være en tendens i retning av å styrke rollen til den valgte politikeren. Dette kan ses som et forsøk på å gjenerobre makt som man tidligere har tapt til de administrative partnerskapene.

I England finner vi eksempler på den tilsvarende samarbeidsorientering mellom administrativt partnerskap og politikere som den vi har sett i Irland. I bydelen Waltham Forest i London har det i flere år vært en rekke administrative partnerskap som har dekket de mange saksområdene som hører til i en slik kommuneadministrasjon. Det har også vært et overordnet partnerskap som har arbeidet primært med de strategiske spørsmålene. Engasjementet til New Labour skaper etter hvert bevegelse i korridorene. Arbeidet i de administrative partnerskapene blir mer preget av teknikk og praktiske spørsmål. Samtidig etableres det politikergrupper som følger opp det som har blitt bestemt på nasjonalt nivå innenfor disse saksområdene.

Den konkrete reformen går ut på at den politiske lederen i bydelen leder arbeidet med å modernisere politikken innenfor store saksområder som helse, økonomisk utvikling, kriminalitet og andre velferdstiltak. Bydelslederen har en bredt sammensatt gruppe under seg. Under denne gruppen er det tre grupper med representanter for (1) den private sektoren, (2) den offentlige sektoren og (3) de frivillige sektorene.

Med andre ord: Politikere og administrative eksperter har funnet sammen.

1.11 Forsøk med nye demokratimodeller – dansk utredning foreslår konkrete tiltak i København.

I den danske debatten om styrking av lokaldemokratiet har det bl.a. vært en livlig debatt om mer konkrete tiltak slik at man sikrer kontakt med borgerne. Målet for de foreslåtte reformene er at så mange borgere som mulig skal ha innflytelse på og medansvar for de beslutninger som har betydning for et lokalområde. Lokaldemokratiet skal gjøre det mer interessant for borgerne å være med i beslutningene. Den lange veien til politikere i Borgerrepresentasjonen (kommunestyret) skal erstattes av den korte veien til en lokal enhet.

Det foreslås å opprette lokale enheter i alle bydeler som får ansvar og kompetanse på områder av betydning for lokalsamfunnet. De lokale enheter skal ha en rett til å ta initiativ. Hver bydel forutsettes å lage en bydelsplan og det skal følge penger med for å iverksette prosjekter. Man skal lage et billedlig uttrykk for oppgavefordelingen mellom politikere og tjenestemenn.

De lokale enheter kan ha representanter for partiene, lokale foreninger og for organisasjoner. Men det skal også være plasser for vanlige borgere som ikke er aktive på forhånd. Ved hjelp av midlene skal det iverksettes prosjekter. Gode resultater skal overføres til andre saksområder. Prosjekter kan for eksempel gå på å utvikle innholdet i de tjenester som borgerne benytter seg av.

I hvert lokalområde bør det være lokale fora som kan samarbeide med kommunen. De lokale foraene skal følge arbeidet og treffe beslutning i de saker hvor prosjektdeltakerne ikke kan oppnå enighet.

På mange områder hvor det i dag er brukermedvirkning skal det arbeides med å styrke denne.

Nok et forslag er å opprette et senter for demokrati i kommunen, noe som skal gi bedre dialogprosesser. Det skal alltid komme tilbakemelding til brukerne. Brukerne skal få satt større saker på dagsorden i Borgerrepresentasjonen, og det skal være mulig å delta i diskusjonen i de politiske utvalgene. Fire ganger i året skal det inviteres til åpne dialogmøter mellom borgere og politikere. Praktiske metoder kan være høringer, paneler, folkeavstemninger og debattfora.

Bak denne innstillingen som kom i 2002 står et bredt politisk flertall i København. Det er vanskelig å ha oversikt over hvordan det har gått med forslagene. Det er likevel grunn til å konkludere med at verdiene knyttet til lokaldemokrati står sterkt, og at dette vil øke sjansene til at tiltakene blir gjennomført.

Kap 2 Partnerskapsutvikling – kort historikk og erfaringer.

I løpet av 70-tallet skjedde det en rivende utvikling når det gjaldt synet på styring av samfunnene, og når det gjaldt synet på hvordan man skulle gi tjenester til borgerne. Partnerskap mellom offentlige institusjoner, bedrifter og det sivile samfunnet ble løsningen i svært mange sammenhenger. Enkeltland som England, Frankrike, Italia og Tyskland gjør i stigende grad bruk av denne tenkningen når politikken skal reformeres.

Tilsvarende gjør EU bruk av partnerskapsbegrepet når politikken for regional utvikling og sosial utvikling skal lanseres. Det argumenteres med at det er nødvendig å få gjort bruk av alle ressurser i landene. Alle offentlige etater må ta dette inn over seg. Men også arbeidsgivere, fagforeninger, frivillige organisasjoner og grupper som er aktive i nærmiljøet blir et mål for politikken.

Mange av de internasjonale organisasjonene som Verdensbanken, ILO mv gjør også bruk av denne tenkningen.

Arbeidet i partnerskap har i de fleste tilfeller et lokalt fokus. Det forutsettes at sentrale departementer tilrettelegger for det arbeidet som skal skje lokalt og regionalt. Men det mangler ofte et grep for hvordan de sentrale aktørene skal ta initiativ.

Det finnes en mengde litteratur om bakgrunnen for partnerskapsutvikling, og årsaker til at det fikk slik oppsving. Her tas fram to ulike perspektiver.

Vekt på å utnytte den private sektorens arbeidsmåter.

På 70- og 80-tallet var det i mange land en stor tro på at private krefter kunne gjøre oppgavene mer effektivt sammenlignet med den offentlige sektoren. Det var også en skepsis mot å øke den offentlige sektoren ytterligere. Jfr. Thatcher og utviklingen i England. Etter hvert skjedde det et skifte i fokus hvor overflyttingen av oppgaver til den private sektoren ble forlatt. I stedet la man vekt på at den private sektorens arbeidsmåter ble anvendt i den offentlige sektoren. Stikkordet her er effektiv administrasjon. Denne trenden har blitt kalt "New Public Management" (NPM) En mengde nye begreper ser dagens lys, som privatisering, deregulering, fleksibilitet, konkurranseutsetting, insentiver. Stor vekt ble lagt på å sammenligne resultatene i den private og den offentlige sektoren. For å kunne gjøre forsvarlige vurderinger var det viktig at representanter for så vel privat som offentlig sektor deltok i arbeidet. Med andre ord så trengte man et partnerskap som kunne følge med og som kunne gi premisser for senere beslutninger.

Nye styringsgrep.

Begrepene innenfor disse områdene har langt fra vært enkle å forholde seg til. Særlig har det vært vanskelig å forholde seg til privatisering og konkurranseutsetting. Når oppgaver skulle ivaretas av private bedrifter, ble det snart klart at man trengte å ruste opp styringsfunksjonen. Det var med andre ord helt nødvendig å ha folk i den offentlige sektoren som kunne arbeide med disse oppgavene. Et bredt sammensatt partnerskap med representanter for både privat og offentlig sektor, samt private aktører som ikke hadde fortjenestemotiv, ble etterspurt.

Nettverksbegrepet ble også satt i sammenheng med styringstenkningen. Det viste seg at relasjonene mellom de mange ulike aktørene som deltok, hadde stor betydning for mulighetene for å få fram gode avgjørelser.

Utvikling og justering av velferdsstaten i mange europeiske land skaper mange steder hard politisk debatt. Det skjer en differensiering av levekårene i mange land og det blir vanskelig å argumentere for at folk fortsatt skal ha like rettigheter. Det erkjennes at befolkningen er mer heterogen enn det man tidligere var klar over. Tilpasning til lokale forhold og lokale ressurser blir nødvendig. Begreper som ”den tredje sektoren” og det sivile samfunnet får oppmerksomhet. Mens koordineringen tidligere var regelstyrt og skjedd opp i det hierarkiske systemet, blir det nå lagt mer vekt på samtaler og utvikling av felles forståelse og tillit. For å få gode avgjørelser blir det nødvendig å involvere det brede partnerskapet og gjøre fleksibel bruk av ressursene her. En ny type styringstenkning holder på å bryte seg fram.

2.1 Mer presist om oppgavene til partnerskapene.

Så langt om historikken til partnerskapsbegrepet. Det er behov for å gi en mer presis definisjon av begrepet og klargjøre hva slags oppgaver det er tale om.

I litteraturen finner vi minst fire viktige begreper som gir en ramme for hvordan partnerskapsbegrepet skal forstås. (1) Det er for det første betraktningen om merverdi eller synergi som innebærer at gevinstene er større enn summen av delene. Når bedrifter engasjerer seg og nedlegger arbeid sammen med fagforeninger og ideelle frivillige foreninger, så skal de vite at de kan få noe tilbake som er større enn det de investerte. For eksempel vil partnerskapene ofte kunne bidra til større integrasjon. De vil simpelthen kunne ”oppdage” tjenesteprodusenter og få dem inn i en helhet. Gjennom større oversikt vil det også være mulig for partnerskapet å diskutere en fornyet oppgavefordeling. Et konkret effektivitetsargument går på at de samarbeidende parter kan redusere administrasjonskostnader. (2) Deltakerne i partnerskap behøver ikke alltid bidra med de samme typer ressurser. Noen kan være aktive på gjennomføring, noen kan bidra i prosjektutforming m.v. I tillegg kan enkelte aktører framstå med nyskapende ressurser og vil derfor være en motivasjonsfaktor og inspirasjonskilde for andre. Men felles for ressursinnsatsen er at man er enig i de målene som partnerskapet har valgt å gå inn for. (3) Et tredje forhold knytter seg til at alle aktører i prinsippet slutter seg til en blanding av kommersielle og sosiale mål. Man er kommet sammen fordi det er sannsynlig at det både sosialt og forretningsmessig vil gi noe til alle som har forpliktet seg. (4) Statsminister Tony Blair har bidratt med synspunkter som særlig går på lederskapet av partnerskapene. Han framholder at gjennomføringen av de sosiale tjenestene tidligere var et hovedansvar for de lokale myndighetene. De både planla og gjennomførte tjenestene som skulle komme brukere til gode. Når det gjelder framtida mener Blair at det fortsatt vil være slik at myndigheter gjennomfører visse tjenester. Men hovedoppgaven til lokalmyndighetene eventuelt regionmyndigheter vil være en ledelsesoppgave hvor de tar initiativ til å danne partnerskap med andre, samtidig som de også må følge opp arbeidet, og eventuelt finne en annen fordeling av oppgavene sammen med andre.

Når initiativet til lokale partnerskap kommer fra nasjonalt nivå

Ikke sjelden har de lokale og regionale partnerskapene sine røtter på nasjonalt nivå. Regjeringer og parlamenter har hatt diskusjoner om hvordan politikken skal gjennomføres, og har endt opp i at hovedansvaret må legges til lavere nivåer. Følgende land har en nasjonal start:

Østerrike: Initiativene her skriver seg helt tilbake til 70-årene. Ett initiativ er knyttet til velferdspolitikken, mens det andre er knyttet til arbeidsmarkedspolitikken. I dette

sistnevnte er det systematisk samarbeid med partene i arbeidslivet, innenfor alle nivåer av arbeidsmarkedsorganisasjonen.

Belgia: Starten her kommer fra EU og strukturfondene. Tiltakene sikter bredt hvor både sysselsetting og fattigdomsbekjemping står på dagsorden.

Finland: Initiativet ble tatt på nasjonalt nivå og innebærer samarbeid med arbeidsmarkedspartene. Det betyr integrert samarbeid om arbeidsformidling, lønnsfastsetting, bedring av arbeidsmiljøet m.v.

Frankrike: Med bakgrunn i nasjonale forslag ble det i 80-årene iverksatt et forhandlingsopplegg mellom nasjonale myndigheter og regionale myndigheter. Initiativet har dannet mønster for mange andre vertikale relasjoner i Europa.

Tyskland: Opprinnelig er det her tale om et bredt initiativ som sikter mot å bedre kvinners situasjon generelt. Etter hvert er det utformet med en vertikal organisering hvor administrasjonen i de enkelte "Land" gir gode råd og forslag om praktiske tiltak til dem som gjennomfører prosjektet i praksis.

Irland: Initiativet ble tatt nasjonalt under en periode med harde økonomiske kår, og innebærer samarbeid mellom regjering og partene i arbeidslivet.

Portugal: Starten går tilbake til 90-årene og innebærer engasjement både når det gjelder uformelt samarbeid og formalisert samarbeid. I praksis mye samarbeid med strukturfondsarbeidet.

Spania: Starten går tilbake til 80-årene og innebærer samarbeid om minstelønn i bedriftene og utestengning/utslagning.

Storbritannia: Fokus her er på samarbeid med partene i arbeidslivet og forslag som kan redusere ulikhet og bekjempe fattigdom.

2.2 Målene som partnerskapene strever mot.

Målene som aktørene i fellesskap arbeider mot er en helt sentral del av definisjonene ved partnerskapene. Et viktig poeng her er å finne en form på målformuleringene slik at det angår de ulike grupper og organisasjoner som har forpliktet seg til felles arbeid. Eksempler på målformuleringer kan være: "kamp mot sosial utstøting", "reform av offentlige tjenester", "reform av styringsgrunnlaget fra departementers side", "skaping av støtte til det sivile samfunn", "forbedring av beslutningsprosesser i forhold til offentlig politikk"

En annen framgangsmåte er å fokusere mer direkte på de politiske funksjonene ved et partnerskap. Eksempler her er: "partnerskap som en mekanisme for politikkutvikling og implementering", "partnerskap som en kilde for ny sysselsetting", "partnerskap som et redskap for å forbedre velferdstjenester", "partnerskap som et redskap for å fremme selvhjelp og ny kraft i lokalmiljøer".

2.3 Bidragene fra de tre sektorene.

Erfaringen viser at de samarbeidende sektorenes bidrag har visse typiske trekk som går igjen i partnerskapsarbeidet. Med andre ord: det skjer en viss rollespesialisering. Det viser seg bl.a. at den offentlige sektorens representanter er opptatt av temaer som å følge reglene for offentlig administrasjon, behandle like saker likt, forebygge diskriminering og utnyttning, sikre kontinuitet i tjenestene og sikre samhörighet i partnerskapet. Den offentlige sektoren er også mer opptatt av sosialt ansvar og miljöhensyn.

Den private sektoren er derimot mer opptatt av kreativitet og dynamikk, tilgang til finansielle ressurser, kunnskap om teknologiske forhold og effektivitet i styringen, samtidig som den har mer entreprenørholdninger. Den private sektoren er mer tilbøyelig til å skape innovasjon, og omstille seg til nye forutsetninger.

Når det så gjelder den ideelle foreningssektoren har den styrke i menneskelig engasjement, og i oppgaver som krever personlig oppmerksomhet og tillit. Den tredje sektoren bidrar også godt i oppgaver som krever individuelt ansvar. I tillegg bidrar denne delen av partnerskapet godt når det gjelder fleksibilitet, tilpasning og kunnskap om de enkelte nærmiljøene og deres behov.

Et godt utgangspunkt for drøftingene er å klarlegge hvilke spørsmål det kan være nyttig å arbeide med i partnerskapsammenheng, og ikke ha ambisjon om å rangere spørsmålene hos de ulike partnerne. Årsaken til det er at problemer stort sett alltid er komplekse og sammensatte. Gjennom prosessene som starter opp har man større sjanse til å få fram ressurser som ingen av enkeltsektorene ville ha fått fram på egen hånd. Dette kan gjelde ressurser som informasjon, ekspertise, kunnskap, lovgivningsmakt, finansielle ressurser, alternative mål, kontakter i det lokale nærmiljøet.

Stort sett er man i litteraturen enig om at en viktig fordel med partnerskap er at man kan dele på kostnadene, og slik oppnå stordriftsfordeler. Andre fordeler som man har blitt klar over er at det muliggjør bedre koordinering, bedre målorientering av de tiltakene som blir satt i verk, og bedre kobling til de lokale behovene. Andre gevinster er at det gir en mer effektiv bruk av begrensede ressurser, det øker den institusjonelle bærekraften, det fremmer deltakingen, kompetanse og kunnskap blir delt og det letter konsensusbyggingen. Videre bidrar det til å skape den sosiale kapitalen, og det skaper nye investeringsmuligheter.

2.4 Ulempene ved partnerskapene.

Men det mangler så visst ikke på problemer ved denne formen for samarbeid. Et hovedproblem er å finne en form på målsettingen som reflekterer det som sektorene er opptatt av. I praksis må det etableres mange kompromisser for å få arbeidet i gang. Det betyr igjen at organisasjonskulturene må bearbeides. Av og til kan det være vanskelig å avgjøre om noen av partene har "skjulte dagsordener", noe som påvirker deres lojalitet til partnerskapet.

Kostnadene kan bli svært store hvis man tar med tiden brukt til dialog og samtaler. Ansvar for økonomien er et typisk problem som kan volde mye ekstraarbeid. Svært ofte er ikke makt og påvirkningskraft jevnt fordelt blant partnerne. De kan også ha forskjellige mandater, noe som krever ekstratid for konsultasjon bakover i rekkene. Nok et problem

består i at visse aktører og profesjonelle grupper får en særlig viktig innflytelse, noe som kan skape ulikevekt i arbeidet.

Det har også blitt hevdet at partnerskap er udemokratiske. Medlemmer fra de tre sektorene øker sin makt vis-à-vis lokalpolitikere, noe som også betyr reduserte muligheter til å følge opp det økonomiske ansvaret. Det har også blitt hevdet at medlemmene fra privat sektor og det sivile samfunn kan være lite representative for de grupper man hevder å representere.

Partnerskap kan være skjøre mekanismer og de kan være lite bærekraftige. Det har blitt påpekt at interessentene kommer sammen hovedsakelig for å sikre ytterligere finansiering.

I England ble det i 2002 foretatt en undersøkelse hvor lokalpolitikere gav uttrykk for sitt syn på partnerskapsarbeid. (Universitetet i Hull). Dette var en nasjonal spørreskjemaundersøkelse som ble supplert med intervjuer. Også administrasjonsfolk og partnerskapsmedlemmer ble intervjuet. Dette er noen av hovedpunktene:

Lokalpolitikere er meget klar i sin holdning når det gjelder lokal handlefrihet. Det er på tide at sentrale myndigheter gir rom for at man lokalt kan følge opp de spesielle utfordringene i nærmiljøet. Rapporten konkluderte med at lokalpolitikere i stor grad så positivt på etableringen av partnerskap. Også deltakerne fra den private sektoren og det sivile samfunnet hadde positive merknader. Både administrasjonsfolk og gjennomsnittspolitikere (backbench politikere) var redd for at altfor mye makt ble flyttet ut til eksterne folk. De mener at både lokalmyndigheter og lokaldemokrati har blitt nedgradert, mens "vinnerne" er folk fra den private sektoren og det sivile samfunn. De er reservert til den nye tendensen de mener å se, hvor stor vekt legges på teoretiske planleggingskrav, mål og indikatorutvikling, samtidig som man skal få mest mulig ut av stramme budsjetter.

Gjennomsnittspolitikere som allerede føler seg "satt bak i klassen" gjennom vektleggingen på planlegging og målstyringsprinsipper, føler at deres lederskap i lokalsamfunnet er truet gjennom enkelte av partnerskapene. Politikere strever med å forholde seg til den kunnskap og erfaring som vinnes gjennom partnerskapsarbeidet. Særlig ser det ut som gjennomsnittspolitikere har problemer med å oppsummere og foreslå oppfølging når de har deltatt i eksternt arbeid. De ser gjerne at det utvikles mer støtte fra den lokale administrasjonen. Slik oppfølging bør legge vekt på nye metoder som personlig oppfølging, trening, veiledning og hospitering.

En del politikere klager over at partnerskapene har blitt en form for tvangstrøye, og ser gjerne at det må la seg gjøre å lage politiske utspill på andre måter, og slik at utspillene passer bedre for de lokale behovene.

Den raske utviklingen av partnerskap ble av mange politikere sett som lite produktive siden man ble "presset" til å holde tempoet oppe. En del politikere mener det har blitt en slags partnerskapstretthet.

I særlig grad var politikere opptatt av at de andre partnerne ikke hadde økonomisk ansvar for pengebruken. Det er også mange politikere som blir usikker når den frivillige sektoren utvikler alternative demokratiske prosesser.

2.5 Klassifisering av partnerskapene.

Det finnes en rekke måter å klassifisere partnerskapene på. Følgende eksempler gir en viss antydning:

En måte å klassifisere på er ut fra finansieringskilder – noe som kan resultere i sterke eller svake former.

En annen måte er ut fra type resultater, for eksempel tjenesteproduksjon eller beslutningskompetanse.

Om partnerskapene er formelle eller uformelle.

Partnerskapene kan også kategoriseres ut fra om de er aktive eller avhengige (om de kan definere målene, dele risikoen, om de har planleggingsfleksibilitet)

Nok en inndeling er graden av konvensjonell karakter (tradisjonelt byråkratisk eller likhetsorientert).

Om det anvendes forskjellige koordineringsmekanismer eller ikke.

Om det er link mellom aktuelle organisasjonsnivå, og politisk konkurranse mellom partnerne.

Om resultatene består av flere elementer (hensikt, aktører, aksjonsfaser, geografisk område) eller bare ett element.

En mer oversiktlig klassifisering kan bestå av følgende inndeling:

Partnerskap for lokal utvikling, partnerskap for byutvikling, partnerskap for bedriftsutvikling og sysselsetting, partnerskap for lokal service.

2.6 Roller i partnerskapene

De forventninger som de ulike aktørene bringer med til partnerskapet har en viktig konsekvens for det arbeid som skal skje i samarbeidsgruppen. I alt 4 roller kan skimtes:

(1) Å opptre som motiveringsagent i forhold til de andre aktørene. Påpeke at hvis man skal få til noe partnerskap så krever det mye av hver av partnerne.

(2) Å få opp kunnskapsomfanget som de enkelte har fått med seg mht hvordan en slik gruppe skal arbeide.

(3) En tredje rolle er å bidra til å få fram normer som skal gjelde i partnerskapene, både hva som bør skje og det som ikke bør skje i samhandlingen.

(4) En fjerde del knytter seg til hvordan aktørene kan bidra i sosial endring, dvs vurdere opprinnelige avtalers suksess, og hva man kan gjøre for å komme seg videre. Eventuelt med nye avtaler.

2.7 Hvilke forhold gir gode resultater

En nordisk rapport har gått igjennom resultatene fra partnerskapsarbeid i de nordiske landene. Det er noen viktige faktorer som stort sett alltid går igjen. For det første gir det

god effekt når deltakerne har en felles oppfatning av målene. Videre gir det positive resultater når aktørene har en felles oppfatning av de ulike rollene og av mandatet som man skal jobbe ut fra. Nok et viktig forhold er at aktørene tydelig signaliserer at man har forpliktet seg i arbeidet, og at man er beredt til å justere på egne arbeidsrutiner dersom det trengs, samt skaffe ekstraressurser til arbeidet dersom det er nødvendig. Et fjerde forhold er at partnerskapet har en ledelse som har legitimitet og at ledelsen har tilstrekkelig kompetanse om en prosessorientert arbeidsmåte. (Se ”Fungerande partnerskap før regional utveckling”. Erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge. Mars 2001. URSA 2000.)

Norske myndigheter gjennomførte i januar 2004 en rekke erfaringskonferanser for å klarlegge erfaringer og definere utfordringer. En gjennomgående erfaring er at partnerskap nå vies stor oppmerksomhet i alle fylker. Partnerne mener det er viktig at det legges stor vekt på forpliktelse og på avtaler. Det er en svakhet at definering av mandat og mål er vagt definert. Generelt har brukerne en perifer rolle, men konferansene satte dette temaet under debatt, noe som gav en positiv holdning til videre utviklingsarbeid på feltet. En oppsummeringsrapport fra konferansene viser at det er behov for å gå videre med utredning av forholdet mellom politikk og administrasjon.

(Kilde: Drøftingsnotat til Kommunal og regionaldepartementet: Regionale partnerskap. 2004.)

Fra Nord - Irland har det kommet en rapport som tar fram de viktigste utfordringene man ser for seg i dette området:

Ett første punkt er å bygge mer tillit, trygghet og forståelse mellom de forskjellige sektorene. Dernest er det viktig å utvikle en felles visjon, felles mål og strategier. For det tredje er det sentralt å utvikle fleksible strukturer som gjør det lett å sørge for tilbakemelding. Nok en sentral sak er å kultivere lederskapskompetansen, spesielt når det gjelder å bygge koalisjoner mellom aktørene. Det er også viktig å sørge for at de statlige sektorene desentraliserer sine beslutninger i større grad, - og slik at det kan få en tilpasning i forhold til andre ressurser og programmer som forvaltes på regionalt eller lokalt nivå.

2.8 Partnerskapsutvikling – betydningen av bedre offentlig deltaking og konsultering.

I diskusjonen om en bedre lokalforvaltning har det i mange år vært en stadig påpekning av at lokalmyndighetene må bruke mer tid på å oppsøke borgerne og brukerne for å få tak i deres erfaringer slik at man har et skikkelig grunnlag for å justere politikken. Populært er dette uttrykt gjennom slagord som ” å starte politikken nedenfra”. Mye ressurser har derfor gått med til å finne praktiske metoder for større offentlig deltaking og konsultering. I England har det med utgangspunkt i New Labour vært mye offentlig oppmerksomhet for å få til best mulig tilpasning mellom lokale tjenester og lokale behov.

Men økt offentlig deltaking er ikke bare en sak for spørsmålet om bedre serviceproduksjon. Det er også en viktig sak for det som har blitt kalt den demokratiske fornyelsen av lokalforvaltningen. Argumentasjonen er at bedre offentlig deltaking bidrar til større legitimitet for de som blir valgt, noe som gjør at de kan utvikle sitt lederskap i lokalsamfunnet. Den nye kommuneloven har til og med fått en bestemmelse som sier at lokalpolitikere skal konsultere borgerne dersom det etableres nye politiske beslutningsformer. Tankegangen er at dette skal bidra til at vi får engasjerte og ansvarlige innbyggere. Dette vil i sin tur føre til mer offentlig interesse rundt lokale saker. De

praktiske metodene er bl.a. folkeavstemminger, innbygger- paneler, ungdommens kommunestyre, naboskapsfora, interaktive web-sider m.v.

2.9 Er det nye mønsteret en form for korporatisme?

Med korporatisme har vi forstått en situasjon hvor representanter for ulike interessegrupper blir bundet i en kollektiv beslutningsprosess. I dette nye treparts arrangement er det næringsliv, foreningsliv og offentlig sektor som setter seg sammen. I forhold til tidligere tiders korporatisme er det nå foreningslivet som er trukket inn i varmen. Men kanskje er de vanskelige argumentene fortsatt til stede. Som for eksempel disse innvendingene:

Med tanke på vanlige borgere og brukere av tjenestene: Hvem er det egentlig man representerer? Og hvordan skal man kunne holdes økonomisk ansvarlig for disposisjonene? Hvordan skal slike representanter kunne konsultere sine "medlemmer"? Er det en tendens at de sosialt vanskeligstilte sjelden blir godt representert?

Representanter for næringsliv, offentlig forvaltning og det sivile samfunn stiller med ulike ressurser når partnerskapsarbeidet starter. De to første representantene kan spillet, de har overlegen kunnskap, trygghet og forhandlingsevne. Er det gitt på forhånd hvem som blir taperen?

Er partnerskapsarbeid en måte å "kjøpe ut" de som målbærer det sivile samfunns synspunkter? Vil den som representerer det sivile samfunns utfordringer i partnerskapsarbeidet komme til å erfare mange av de forhold som blir erfart av dem som ivaretar det representative demokratiets utfordringer, hvor folkets valgte representanter kan bli profesjonalisert, selvopptatt og med lite kontakt med folk flest?

Noen vil hevde at den nye korporatismen kan ordne opp i alle fall deler av problemene ved å engasjere ytre krefter. Vanlige metoder for å fremme aktiv deltaking er offentlige møter, konsultasjonsdokumenter, forbruksundersøkelser og nye metoder som bl.a. er omtalt andre steder i rapporten.

Kap 3 Noen synspunkter på lokaldemokrati og partnerskap – sett i norsk sammenheng.

3.1 Trenger vi en sentral partnerskapspolitikk?

St. meld. nr 19 (2001-2002) som lanserte partnerskapstenkningen var forsiktig med å beskrive hvordan tingene skulle gjøres i praksis. Det var opp til det regionale og lokale nivå å finne en form som passet med forutsetningene i fylkene. Faren ved en forsiktig formulering av rammene for politikken er at det tar lang tid å utvikle politikken. Fylker må finne veien uten at det gis muligheter for drahjelp fra andre som har vært igjennom problemene. I tillegg kommer at mye av dette er lite kjent stoff. Dersom det var et ønske å involvere næringsliv og foreningsliv, ville det vært naturlig å gi disse spørsmålene en utfyllende beskrivelse, som omtalte forholdet mellom disse aktørene og de øvrige offentlige aktørene.

Partnerskapsbegrepet er fortsatt meget vidt. Det er få fylker som gjør anstrengelser på å definere begrepet. Og det har fått en omfattende bruk som kan minne om begrepet bærekraftig utvikling.

Men det er mange spørsmål som er tatt opp til debatt her. Det er argumenter for at partnerskapsorganiseringen må forankres tydeligere i organisasjonen. Fordelen ved dette er at partnerskapstenkningen kan få et større gjennomslag i utviklingsarbeidet. Særlig er det nyttig å få på plass partnerskapsarbeidets forhold til kommune- og fylkespolitikere. Det kan sikre at det blir tatt kontakt med næringsliv, organisasjoner og regional stat, og at planverk og samordningsutfordringer blir satt på dagsorden. Ulempen ved en slik formalisering er at slike signaler lett kan bli oppfattet som direktiver som ikke utløser engasjement i det lokale/regionale miljøet.

Det er mange røtter til partnerskapstenkningen i de vestlige industrilandene. Noen skriver seg fra USA og Reagan. Andre røtter skriver seg fra England og Thatchers regjeringstid. Mye av tenkningen fra disse statsledernes side var opptatt av å øke næringslivets representasjon slik at det blir mer likevekt i forhold til offentlige aktører. De var også mer opptatt av å øke den private sektorens gjennomføringsmulighet. I de nordiske landene har samordnings- og styringstenkningen stått mer sentral.

Introduisering av partnerskapstenkning kan gjøres på forskjellige måter. Det kan introduseres som en form for tilbud med en rekke uformelle aspekter. Å velge det beste fra øverste hylle kan høres besnærende ut. Det kan imidlertid bli vanskelig å stokke kortene dersom de enkelte departementene har forskjellig holdning til spørsmålene. Dersom NHO og LO skal trekkes med i samarbeidet sammen med andre sentrale organisasjoner, er det rimelig å legge opp til avklaringsfase som knytter sammen rollene til de enkelte aktørene.

Mot en konklusjon

Hovedperspektivet i denne rapporten er at regjeringen må ta initiativ til å introdusere partnerskapstenkningen som del av en sentral politikk. Da må NHO og LO inviteres til samarbeid. På samme måte må representanter for det sivile samfunnet bli invitert til å delta. Det er viktig at de nye partnerne kan klargjøre egennytten ved å delta i partnerskap. Partnerne må gis en mulighet for å redefinere ansvaret Det må derfor utarbeides et policynotat som fokuserer på partnerskapspolitikk og partnerskaps-hensyn i målformuleringene for de ulike saksområdene. I et slikt notat må ansvarsfordeling mellom aktørene beskrives. Det gjelder ikke minst ansvarsfordelingen når det gjelder

gjennomføring av tiltak. Det er viktig å lage tilbakemeldingssystemer fra lokalt til regionalt og til nasjonalt nivå, slik at erfaringer fra gjennomføringsarbeidet skal bli nedfelt i det sentrale rammeverket.

En krevende men viktig oppgave er å lage en koordineringsmekanisme på sentralt nivå som avveier forholdet mellom ulike mål, og som avveier forholdet mellom mostridende mål. Et slikt samordningstiltak må fokusere på organisasjonsformer og sammensetting av tjenester. For å stimulere arbeidet kan det være nyttig å legge opp til utveksling av erfaringer og sammenlikninger av gode modeller, slik det allerede er lagt opp til i konferansene med fylkene i 2004.

3.2 Mot et nytt samarbeid mellom politikere og administrasjon?

I gamle dager var det et markert skille mellom politikere og administrasjon. Det var egne arenaer for disse gruppene. En politiker var forventet å følge visse framgangsmåter dersom han ønsket å diskutere en sak med en administrativ ekspert.

Dialogen mellom politikere og administrasjon har nå blitt bredere og den har blitt tettere. Det snakkes om en slags symbiose mellom administrasjon og politikere. Et bilde er presentert som trekker parallellen til sykkelløp hvor det ofte er et skille mellom hjelperyttere og elityttere. Jobben til hjelperyttere her er som kjent å gjøre elitytterne best mulig, og slik at de kommer først til mål. Mange ser for seg at dagens administrasjon langt på vei har tatt på seg rollen som hjelperytter. På den annen side argumenteres det sterkt for at politikere har en selvstendig rolle som elitytter når det gjelder å bringe spørsmål til åpen debatt.

Som vist til ovenfor er det mange steder tett samarbeid mellom politikere og administrasjon. Ulike modeller kan spores. En modell er å la en administrativ gruppe arbeide med saken – med avrapportering til politikere om hvordan framdriften er i saken. En annen modell er å la en arbeidsgruppe bli ledet av 1-2 politikere, med mandat å lage en ferdig konklusjon i saken.

Etter at partnerskapene ble lansert har politikere (i alle fall noen av dem) styrket sin stilling og kan i dag dra nytte av gode samtaler, ideer og stimulans. Jfr. forholdene i Irland hvor det i lovs form er sagt at politikere og partnerskapsmedlemmer skal sitte i komiteer for å drøfte utviklingsspørsmål.

Forventningene til komite- og utvalgsarbeid gjennomgår forandringer. Det har blitt viktigere å stimulere den politiske debatten, for eksempel ved å ha foreløpige drøftinger som kan stimulere fram synspunkter. Fylkestingene gjennomgår også endringer. Ideutvikling og formidling får plass ved siden av politisk kamp.

Partnerskapsarbeid kjennetegnes av vekt på enighet og samarbeid. Det argumenteres for at tilsvarende samarbeidskultur må prege det politiske systemet. ”La oss legge bort stridsøkse mellom valgene, og heller prioritere arbeidet med å skape resultater. Det er det som folk vil vurdere oss på”. Når valgene nærmer seg, kan det være gode grunner til å ta opp igjen den tradisjonelle politiske kampen.

Arbeid for konsensus eller enighet har blitt et honnørord etter hvert. Det ser ut som det har blitt mindre vekt på konflikter i den politiske debatten. Det er en positiv holdning til at politikere og administrasjonsfolk kan skape prosesser og gode løsninger. På den andre

siden kan det se ut som forsøkene med parlamentarisme understreker skillet mellom dem som er i posisjon og dem som er i opposisjon. Med andre ord: Forsøkene med parlamentarisme er kanskje konfliktorientert.

Tett påvirkning og dialog mellom administrasjon og politikere kan på den annen side lede veldig raskt fram til enighet. Resultatet kan bli at det tenkes likt i rådhus- og administrasjonsmiljøet. Oppsøking av andre miljøer og valg av dagsorden som bygger på andres premisser kan være en motvekt mot dette.

Det kan se ut som om det blir stadig vanskeligere å finne oppgaver for ”backbenchere” blant fylkespolitikere, dvs. politikere som sjelden ytrer seg og kommer med bidrag i den politiske debatten. Som navnet antyder kan det være at de sitter bakerst i salen, og at de stemmer slik som ledelsen i partiet ønsker. Kravene om en ny utviklingsrolle i fylkeskommunen har satt fokus på omstilling i partiorganisasjon og hos den enkelte. For enkelte kan det være vanskelig å leve opp til en ny måte å fungere på. I tillegg kommer at den nye rollen kan være omgitt av usikkerhet. Et misforhold mellom krav som politikerrollen setter og egen evne til å utføre oppgaven, kan føre til at enkelte representanter samlet sett ikke makter å bli gode representanter for dem som skal representeres.

Det har vært pekt på at det skjer en overgang til et mer differensiert innflytelsesmønster. Samfunnet blir mer komplisert, og det gir en rekke valgmuligheter om hvordan politikerne skal prioritere sin arbeidstid. En viss spesialisering kan se dagens lys. Noen får ”venner” blant brukere og menigmann, andre får venner blant rådmenn og rektorer.

Mot en konklusjon

Det er all grunn til å kunngjøre at de nye politikerne har gått i ”tet” og at administrasjonsfolk ”ligger på hjul” med notater som beskriver en ny utviklingsrolle. Det er klarsignal for at politikere og administrasjon må ferdes i de samme sirklene for å bygge forsterket tillit, reflektere over uferdige tanker, samt øke beslutningstempoet.

På den annen side bør stadig flere av disse høyt verdsatte rådgivere ha en midlertidig og fleksibel jobbtilknytning, siden dagsorden endrer seg meget raskt, og det blir behov for ny kompetanse. Spørsmål som melder seg blir: Må vi ha mer kraft ut av administrasjonsfolka? Er det behov for en ny type rådgiver – en halvveis politiker - som har oppmerksomheten på å sette sammen kunnskap og som kan lede og stimulere prosesser slik at ny politikk raskt ser dagens lys?

3.3 Styrker partnerskapet demokratiet?

Er partnerskapet et redskap for å styrke demokratiet, eller er det en fare for demokratiet? Denne spissformuleringen antyder at det er nokså ulike syn på forholdet mellom de to begrepene.

I hele utvalget av intervjuede er det en dominerende oppfatning om at partnerskapene bidrar til å styrke demokratiet. Kanskje er det politikerne som mest ivrig argumenterer for dette. Synspunktene går på at partnerskapenes deltakere fra administrasjonssida har et stort tilfang av ideer og synspunkter og at de slik beriker politikernes hverdag. Det blir kort og godt mer spennende når man kan ferdes sammen med slike personer. Men også administrasjonsfolk argumenterer varmt for samarbeidet. Det er også rimelig å legge

vekt på at slike medlemmer her har en enestående mulighet til å øve innflytelse. Det er noen få som har reservasjoner mot partnerskapsatsingen, primært fordi det er en sammenblanding av roller.

Innholdet i demokratiet holder også på å skifte form. Vedtaksdemokratiet er i ferd med å bli svekket – prosessdemokratiet er på vei inn. I tidligere tider var det klare regler for hvordan saksbehandlingen skulle skje i fylkeskommunen. Administrasjonen la fram et endelig saksopplegg som var drøftet fram og tilbake. Saken var derfor godt belyst ut fra eksisterende administrasjons kompetanse. Dette har fått mindre oppslutning. Vekt på prosesser med større høringer og involvering av flere interessegrupper har kommet i stedet.

Et hovedspørsmål i demokratiutfordringen er å finne forankring i forsamlinger og bevegelser som ikke så ofte deltar i de fireårige valgene av parti og personer. Fylkespolitikere er i ferd med å drøfte hvilke representative forsamlinger det bør føres dialog med. En rekke grupper banker på fylkespolitikeres dører og ønsker samtale om hvordan interesser kan fremmes. Næringsliv, idrettsbevegelse, interessegrupper med verdiforankring etc. er noen grupper som er aktuelle. Store konferanser med ”hele fylket til stede” gir mulighet for å knytte kontakter og for å se forbindelser mellom sektorer som aldri har vært vektlagt. Utvalget av representative forsamlinger kan imidlertid gi et skjevt bilde av de politiske utfordringene som finnes innenfor et saksfelt. Politikere og partnerskap kan derfor ha et behov for å tenke nøye igjennom hva som bør prioriteres her, og hvordan tiden bør brukes mest effektivt for å tjene demokratiets mål. Drøfting av hva slags konsultasjons- og deltakingspolitikk man bør ha, kan derfor være en nyttig øvelse for å sikre at man blir representativ og makter å forholde seg til de strømninger som finnes.

Utviklingen av datateknologi har gitt store muligheter for en direkte dialog mellom velgerne og politikerne. Inspirert av utviklingen i land med lang tradisjon med folkeavstemninger (Sveits), har man utformet spørsmål som egner seg både i lokalsammenheng og i landssammenheng.

Andre land har arbeidet en del med å få utsatte grupper i tale, som f.eks innvandrere, ungdom, eldre, psykisk syke osv. Utgangspunktet har vært at politikere svært sjelden har kapasitet til å oppsøke slike mennesker, samtidig som dialogen kan bli overfladisk og lite klargjørende. En framgangsmåte har vært å engasjere lokalbefolkningen innenfor de ulike segmenter av befolkningen. Gjennom spørsmål og drøftinger har man så kommet fram til beskrivelser av hvilke behov som gjør seg gjeldende. Neste fase har vært å bearbeide opplysningene og legge de fram for lokalpolitikere. Politisk oppmerksomhet og drøfting får man først på et senere trinn i prosessen. (Dette er beskrevet både i Tsjekia og Mexico, jfr. rapporten *New Forms of Governance for Economic Development*, OECD, 2004)

Partnerskapsopplegget gir positiv gevinst til demokratiet, også ved å skape politikk nedenfra. Her er det to ting som er verdt å merke. Partnerskapene stimulerer demokratiet ved at flere mennesker bli trukket med i prosessen. Dessuten skjer det en involvering av lokalmiljøer, erfaringer drøftes og menigmann får forsterket selvtillit til å hevde sine synspunkter. Terskelen for å hevde egne meninger blir langt lavere enn å skulle delta i partimøte.

Samlet sett ser det ut som partnerskapsinvolvering blir et middel til å treffe enda bedre avgjørelser.

Partnerskapene – som arbeider med grunnlag i fylkesplan eller bred enighet i fylkesting eller andre forsamlinger – har en enestående mulighet til å starte debatter og sette dagsorden. Gjennom utspill fra slike toneangivende aktører blir media engasjert og temperaturen i den politiske debatten kan øke flere grader. Da skjerpes interessen og folk blir motivert til å hevde sine synspunkter gjennom de mange kommunikasjonskanalene som er bygd opp. Både e-post, åpne telefoner og møter er hjelpemidler i den moderne måten å kommunisere på.

Mye tyder på at partnerskapene blir sammensatt med overvekt av ressurssterke personer. En svensk undersøkelse tyder på at arbeidet med strukturfondsprogrammer i første rekke blir ivarettatt av offentlige tjenestemenn med lang erfaring i å formulere policydokumenter. Slike personer kan lett anviser sammenheng mellom utfordringer, mål og strategier, prosjekter og gjennomføringsopplegg, samt evaluering og rapportering. Dette er imidlertid de formelle, skriftlige sidene som ligger til grunn for beslutninger og konklusjoner. Som det er vist til flere steder i denne rapporten har partnerskapsarbeid mange andre sider hvor ikke minst kreativitet og engasjement utgjør viktige bærebjelker for det arbeid som skal skje. Som en oppsummering er det derfor rimelig å si at framgangsrrike partnerskap har en variert sammensetning av ressurser som er tilpasset de særlige utfordringene som finnes.

I debatten om det representative demokratiets forbedring har det blitt pekt på at næringsliv og sivile samfunn selv har en viktig oppgave med å få fram kandidater til ordinære valg. Med jevne mellomrom reiser bl.a. media spørsmålet om hvor godt de folkevalgte reflekterer befolkningens yrke og utdanningsbakgrunn. Det tegnes et bilde hvor politikere i hovedsak er offentlig ansatt, og hvor personer med næringslivsbakgrunn er betydelig underrepresentert. Også organisasjonslivet er underrepresentert. En utfordring for næringslivet og det sivile samfunnet er å ta skjea i egne hender, og sørge for at slike personer kommer på linje i partienes nominasjonsprosesser.

Mot en konklusjon

Partnerskapene har et klart potensiale til å styrke demokratiet, og til å utvikle den demokratiske praksisen mellom valgene. En hovedoppgave for partnerskapene – i samarbeid med politikerne – er å finne et strategisk grep for hvordan man skal utvikle deltakelsen og konsultering av brukere og borgere. Gjennom konsultering med brukere vil det gis tilbakemelding om hvordan tjenesteytingen har truffet i forhold til behovene. Gjennom konsultering og deltakelse sammen med borgerne vil det gis tilbakemelding om det generelle innholdet i politikken. Dette er ledd i å skape politikk nedenfra. Det er i de senere årene lagt vekt på å få fram praktiske metoder som gjør at politikere har langt flere holdepunkter for å utforme utkast til partiprogrammer (paneler, jury, fokusgrupper, interaktiv teknologi m.v.)

Med tanke på at ressursene hos politikere og partnerskapene er begrenset, er det gode grunner til å tenke nøye igjennom før man bestemmer seg for ressursbruken. Et styrket demokrati vil i sin tur skape rettferdige samfunn, og det vil kunne lette omstillingene og endringene i samfunnene. Det kan bli uheldig hvis partnerskapsutviklingen ikke knyttes opp til demokratispørsmålene. Da kan vi oppleve at vi får en elite som gjør det de selv mener er lurt.

3.4 Det vertikale samarbeidet mellom lokale, regionale og statlige myndigheter.

Partnerskapsstrategien makter en bredere mobilisering enn det som har vært vanlig tidligere. Det skjer ved at det gis rom for et horisontalt samarbeid med aktører på lokalt eller regionalt nivå, hvor politikere kan lede arbeidet eller få jevnlig rapportering. I tillegg er det større oppmerksomhet ved det vertikale partnerskapet som henspiller på samarbeid mellom lokalt, regionalt og/eller statlige aktører. Politikere kan også her være en viktig tilrettelegger eller deltaker i gjennomføringen av oppgavene.

En styrke ved partnerskapene er den fleksible sammensetting og organisering. Det gjør det mulig å lage partnerskap som er tilpasset de særlige behov som gjelder lokalt og regionalt. I stedet for å lage en struktur som følger visse opptrukne retningslinjer kan en lage et opplegg som griper tak i de kritiske faktorene. Dette gjør det også mulig å rekruttere personer med sjelden kompetanse. En ulempe ved dette er selvfølgelig at det vil gå med en del tid for å få oppslutning om hvordan et partnerskap fra flere fylker, fra storbyer, fra regionråd osv skal settes sammen.

Flere eksempler i denne rapporten viser at det er nødvendig å utvikle et rammeverk som kan se på rollene til sentrale, regionale og lokale aktører i sammenheng. Med rammeverk menes en skisse som kan være til hjelp i og med at den fokuserer på et utvalg spørsmål som må stilles i lignende situasjoner.

Den sentrale rollen

På sentralt nivå er det behov for å gå igjennom hvilke saksområder som med fordel bør ses i sammenheng, eventuelt at det bør lages felles føringer for gjennomføringen. Det kan også være nyttig at det gjennomføres konsultasjoner med det regionale/lokale nivået for å sikre at mål og strategier er konsistente og akseptable. Mer presist er det nyttig at de ulike saksområdene og departementene beskriver samarbeidsformer med privat sektor og med det sivile samfunn. Dersom det er nødvendig bør de sentrale føringene tilpasses de behov som det regionale partnerskapene erfarer. Aktuelle spørsmål her er om privat sektor og sivile samfunn skal oppmuntres til å ta i bruk egne ressurser. Det bør også klargjøres om disse instansene skal ha et økonomisk ansvar for realiseringen av målene. Et annet spørsmål er om det regionale partnerskapet skal bes om å beskrive hvordan man sikrer deltakelse/representasjon fra de respektive aktørene.

Det regionale nivået

Det er ulike utgangspunkt for aktørene på regionalt nivå, noe som gjør bildet sammensatt. Vi har for det første en rekke statssektorer som i de senere årene har delegert en del av avgjørelsene sine til det regionale nivået, eller til kommunenivået. Et aktuelt spørsmål er om det regionale partnerskapet skal invitere til rådslagning om mål og strategier – enten før eller etter – at det sentrale nivået har sagt sitt.

Dernest har vi debatten om å flytte over oppgaver fra staten til det folkevalgte nivå (fylkeskommunen eller landsdelsregioner) Distriktskommisjonen har lagt fram forslag om at en rekke saksområder som er viktig for den regionale utviklingen skal føres over fra staten.

En tredje problemstilling for det regionale nivået har vi i de tilfeller hvor fylkeskommunen (landsdelsregionen) blir bedt om å summere opp erfaringer (aggregere

synspunkter og kunnskap fra lokalt hold, bedrifter eller områder) Dette er aktuelt i forbindelse med større reformer som regjeringen forbereder.

En fjerde problemstilling har vi i de tilfeller hvor det regionale nivået tar rollen som representant for alle aktører i et område – offentlig, privat og frivillige. Denne rollen gir mulighet for å påvirke sentrale ledd gjennom dialog og argumentasjon.

Som en foreløpig oppsummering kan vi si at styringsmodellen som ofte kalles flernivåforvaltning legger hovedvekten på samtale og forhandlinger. Drøftingene resulterer i en avtale om hvordan styringen faktisk skal skje. Et viktig trekk ved denne modellen er åpenheten som legges til grunn. Det forutsettes at de ulike forvaltningsnivåene har ulik innsikt i de spørsmål som er aktuelle. I EU har man gått inn for en avklaringsfase hvor disse ulike hensynene kan komme fram.

Et annet viktig trekk ved denne styringsmodellen er at det gir mulighet for å lage tilpasninger til lokale og regionale forhold. Ressurser, muligheter og utfordringer er som kjent ulikt fordelt i landet. Den logiske følgen er da å tilrettelegge for "skreddersøm" i ulike deler i landet, og hvor ressursene primært går til det som befolkningen er mest opptatt av.

En slik avtalebasert styringsmodell har en rekke muligheter i seg, både når det gjelder fleksibilitet og konfliktløsning. Ved å komme sammen og sette spørsmål under debatt, opplever politikere at oppfatninger blir justert og at ny kunnskap blir utviklet. Ikke minst får regionale og nasjonale politikere høre om utfordringer knyttet til selve tjenesteproduksjonen, hvordan brukerne opplever tjenestene, og hva som kan gjøres for å forbedre gjennomføringen av politikken. Ved å ha politiske drøftinger på tvers av alle nivåer skjer det en styrking av politikkenes legitimitet. Felles betraktninger får utvikle seg og det blir lettere å snakke om det som er hovedproblemer. Flere land har nå gjort endringer for å bringe de politiske nivåene inn i en fastere dialogform.

I de senere årene er det etablert mer tillit mellom kommuner og fylkeskommune. Det gamle mønstret hvor fylkeskommunen var en form for overkommune som styrte de enkelte kommunene er på vei bort. Forholdet mellom de to forvaltningsnivåene preges mer av likeverdighet og av respekt. Det er eksempler på at debatten i kommunene og i regionen/fylket legges mest mulig til samme tid slik at det sikrer slagkraften til området. Fylkeskommunen kan derfor organisere sine ressurser slik at de blir til konkret hjelp for kommunene. Arbeidsredskaper her er veiledning/rådgivning, samarbeid innenfor fylkesplan og handlingsprogrammer, kontrakt og avtaletenkning.

Mot en konklusjon

Dialogformer mellom nivåene blir stadig mer anerkjent. Det avløser den hierarkiske og sektorielle kommunikasjonen som er orientert mot virkeligheten "bit for bit". Med tre nivåer og et stort antall sektorer blir det en rekke aktører som må komme til orde. Partnerskapstenkningen gir mulighet for å etablere en fleksibel organisasjon som er tilpasset utfordringene i området. Slik kommunikasjon i den vertikaleaksen gir muligheter for oppstrømspolitikk, erfaringsformidling/læring og veiledning.

3.5 Skisser av nye politikerroller – og utfordringer for partnerskapene.

Oppsummering.

- Gjennomgangen tyder på at framtidige regionale politikerroller blir mer **kunnskapsrik** – i betydningen kjennskap til styringsspørsmål. Forhold mellom forvaltningsnivåer og sektorområder ser ut til å bli et stadig mer aktuelt felt. Den tradisjonelle hierarkiske og sektororienterte organiseringen synes å stå for fall. Kommunikasjonen mellom nivåene øker i betydning, da dette er viktig for å initiere politikk og vurdere effektene av politikken. Partnerskapene må tilrettelegge dette. I stedet for skarpe skiller mellom lokalpolitikere, regionalpolitikere og nasjonalpolitikere blir det et press om å ha dialog med hverandre, og lage avtaler om ansvar og gjennomføring.
- Politikere må bruke mer tid på å **bli inspirert** og på å delta i utviklingsarbeid. Mens gamle fylkesting var preget av politisk kamp, kan det bli like viktig å invitere gjester og lage fora for bred debatt. Brede partnerskap har viktige innspill å komme med her. Det kan bli mer aktuelt å skille mellom uferdige tanker og ideer, og omforente standpunkter som er det politiske systemets kontrakt med befolkningen.
- Mer tid må brukes på å **drøfte** med dem som har blitt fjerne for det representative demokratiets måte å fungere på. Det gjelder ungdom, etniske grupper, eldre, barn etc. Nye demokratiformer kan være aktuelt. Former for forfordeling kan være aktuelt i valgsystemet. En oversikt over demokrati- og uttrykksmuligheter kan øke befolkningens engasjement i politiske spørsmål. En kartlegging av aktuelle modeller kan være en prioritert oppgave for partnerskapsressursene.
- Politikere må skaffe seg **bedre hjelp** fra den nære administrasjon. Fra å være tilbaketrukket, likhets- og konsekvensorientert, må deler av administrasjonen kunne fungere som et korps av hjelpeyttere, hvor hovedoppgaven er å gjøre politikerne enda bedre. Det er politikeres oppgave å bestille vurderinger av hvordan det demokratiske systemet fungerer og hva slags endringer som må iverksettes. Men det er administrasjonens utfordring å finne de praktiske metodene for å gjennomføre dette.

Vedlegg 1

Liste over personer som sa seg villig til å samtale om spørsmål knyttet til lokaldemokrati og partnerskap:

Arne Øren, fylkesordfører, Østfold
Svein Christoffersen, fylkesvaraordfører, Østfold
Ingrid Willoch, fylkespolitiker, Østfold
Ulf Leirstein, fylkespolitiker, Østfold
Andreas Lervik, fylkespolitiker, Østfold
Tor Bjønnes, fylkesmannen i Østfold
Geir Johannesen, administrasjonen i fylkeskommunen, Østfold

Anne Rygh Pedersen, fylkesordfører, Vestfold
Ivar Ramberg, fylkespolitiker, Vestfold
Trine Holm, fylkesarbeidssjef, Vestfold
Einar Røsås, NHO, Vestfold

Audun Tron, fylkesordfører, Oppland
Aksel Hagen, fylkesvaraordfører, Oppland
Anne Wøien, fylkespolitiker, Oppland
Jørn Prestseter, administrasjonen i fylkeskommunen, Oppland
John Retzius, NHO, Oppland

Einar Strøm, fylkesråd, Nord-Trøndelag
Susanne Brattli, fylkesråd, Nord-Trøndelag
Gerd J Kristoffersen, ordfører, Verdal kommune
Liv Thun, LO, Nord-Trøndelag
Inge Fornes, administrasjonen i fylkeskommunen, Nord-Trøndelag
Ulrik Hammervold, Innovasjon Norge, Nord-Trøndelag
John Uthus, NHO, Nord-Trøndelag

Knut Werner Hansen, fylkespolitiker, Troms
Britt Skinstad Norlund, fylkespolitiker, Troms
Morten Furunes, fylkesmannen i Troms, Troms
Arne Eidsmo, NHO, Troms
Oddrun Johansen, Aetat, Troms
Steinar Larsen, Fiskeridirektoratet, Troms

Vedlegg 2

Denne rapporten bygger blant annet på opplysninger fra Internett. Vedlagt følger en del stoff som har vært til særlig nytte:

URSA (2000) "Fungerande partnerskap før regional utveckling". Erfarenheter från tre regioner i Sverige og Norge. Mars 2001.

VINN (2004)"Drøftingsnotat til Kommunal og regionaldepartementet", Regionale partnerskap, 2004.

Wilson, Robert (1999) "Democratic Dialogue", Northern Ireland first think tank, 2003.

Eriksen, Erik Oddvar (2001) "Styring uten demokrati i EU?", Aftenposten

Aasland, Tora (2003), "Hva skjer med lokaldemokratiet?" FAFO

Laverty Peter Mc and Sue Moris (2003) "Scotland: A new era for participatory democracy", 2003.

"The case for Direct Democracy Campaign in the UK", Direct Democracy Campaign.

"Hverdagens demokrati – hva siger københavnernes", 2002.

Støre Jonas Gahr og Kåre Hagen:"Tredje vei: Hva nå?", Dagbladet, 2/8-2003.

Rao, Nirmala: "Reviving local democracy – New Labour, new politics", 2003.

Lowndes, Vivien (2001) "Local Partnerships and Public Participation", Paper til IPPR Partnerships Commission.

"Councillors fear partnerships can undermine democracy"

<http://www.publicnet.co.uk/publicnet/02111501.htm>

"The European Union and partnerships against exclusion".

<http://www.europeansynthesis.org/nO/articolo11.htm>

ECON analyse AS: "Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt." 2004.

Sintomer, Yves: "Participatory Democracy and Governance: Local Politics in France" oble, 2001.

OECD, "Local Partnerships for better Governance", 2001.

OECD, "New Forms of Governance for Economic Development", 2004.

OECD, "Engaging Citizens in Policy-making", PUMA Policy Brief No. 10, 2001.

EU, "Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships", 2003.

EU, "European Governance – a White Paper", 2001.

Sisk, Timothy D. "Democracy at the Local Level" in "International IDEA Handbook Series 4", Stockholm, 2001.

"Modernising Local Government – Local Democracy and Community Leadership" A consultation Paper, Local Government Association, London, 1998.

Johansson, Jørgen, Gøran Hallin, Jan Olsson: "Epøskifte och demokratiparadoxer", Landstingsförbundet, Stockholm, 2000.

Catney, Phillip, "New Labour and Associative Democracy", Paper for the PSA Conference, Aberdeen, 2002.

"Briefing paper – Partnerships". Northern Ireland Executive.

<http://www.rpani.gov.uk/partnerships/advantages.htm>

Vabo, Signy Irene: "Tid for et nytt hamskifte? –En diskusjon av nye utfordringer for de folkevalgte rolle i kommunene", Oslo, 2002.

Milner, Susan: "Urban Governance and Local Democracy in France", Paper for French/Italian Politics Panel, 2003.

Kvaløy, Odd Arild: "Governance – sett fra det offentlige side", KS, Stavanger, 2002.

"Fornyelse av demokratiet"

<http://www.vfk.no/doc/planavdeling/Rapport/rapport>

Rhodes: "The new Governance: Governing without Government". Buckingham Open University, 1997.

"New Challenges to Democracy in the 21 Century". A research program for the Center for Comparative and International Studies (CIS). Zurich, 2003.

OECD, "Territorial Governance", Paper to a Conference July 2001.

Veggeland, Noralv: "Regionene konkurrerer – hvordan blir utviklingsaktørene organiserte og styrte?". Innlegg på konferanse i Førde, november, 2003.

Westholm, Erik: "Partnerskap – et nytt moteord eller et nytt samhälle", Falun, 1999.

Moro, Giovanni: "The Citizens side of Governance," Paper to a conference in Lisbon, November 2001.

Olsson, Jan: "Democracy Paradoxes in Multi Level Governace", University of Örebro,

Paper to a conference in Halifax, June, 2001.

Wilson, Robin: “Making Democracy work: Participation and politics in Northern Ireland”. Northern Irelands first think tank.

“Partnership Working in Waltham Forest”

<http://www.lbwf.gov.uk/government/ce/partners>

Østhol, Anders and Bo Svensson:”Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States,” Nordregio, Stockholm, 2002.