

23.1.2017/HCV

## ***Udfordringerne for lokaldemokratiet***

I Danmark har vi et velfungerende lokaldemokrati i vores kommuner. Det varetager en rigtig stor del af de offentlige velfærdsydelser, som borgerne nyder godt af. Sammenlignet med andre lande, så vi er rigtig langt fremme og er da også misundt af andre lande for vores system. Spørgsmålet er så, om det er strukturen og arbejdsformen, der er misundt, eller det er omfanget af de opgaver, de danske kommuner varetager, der er misundt?

Der er dog heller ingen tvivl om, at lokaldemokratiet har en række store udfordringer. Opgaverne bliver flere og flere, men ressourcerne vokser ikke tilsvarende. Forventningerne til den lokale kommune stiger. Gennemsigtheden gør, at der kommer flere "trælse" sager frem i pressen. Tilliden til politikerne dalder.

I denne artikel er det især to hovedudfordringer, der sættes i fokus:

- Hvordan kan den politiske struktur og arbejdsform forbedres, så den bedre kan løse fremtidens udfordringer?
- Hvordan og om hvad involveres borgerne i den lokale opgave?

Når det er disse to udfordringer, der sættes fokus på, så er det dels fordi de hænger sammen – den ene er den andens forudsætning – og dels fordi man ved at fokuserer på disse to indgangsvinkler efter min opfattelse vil kunne finde nye veje til at udforme fremtidens demokrati.

## ***Politikernes opgaver***

Kommunalpolitikernes motivation for at blive valgt til et byråd er mangesidigt. Der er dog ingen tvivl om, at en række kommunalpolitikere har nogle forholdsvis konkrete mål, de gerne vil forfølge. Det kan f.eks. dreje sig om interessevaretagelse for en konkret opgaveløsning (fx opretholdelse af en skole), en borgergruppe (fx udsatte børn og unge) eller måske et mere generelt opgaveområde som fx miljøet.

Mange af disse politikere oplever – når de først er valgt ind – at det i langt de fleste tilfælde er yderst vanskeligt at realisere disse mål. I få tilfælde lykkes det, men i de fleste tilfælde bliver politikeren overhalet af virkeligheden og må tilbage til sit bagland og forklare, hvorfor det ikke er muligt at nå deres mål. Nogle lykkes med denne opgave. Andre vælger at forlade politik efter en periode – eller endnu hurtigere.

Når politikere får denne oplevelse skyldes det ofte, at deres mål kommer i klemme i den overordnede vision for kommunen (hvis der findes en sådan) eller bliver prioriteret bort til fordel for andre opgaver (der er et flertal for).

Det er derfor vigtigt for borgere, der har et ønske om at blive kommunalpolitikere, at kende den vision og de mål, der danner grundlag for deres kommune.

Dette peger på to meget vigtige opgaver for det politiske system:

- Fastlægge en retning (vision og mål)
- Prioritering (mellem flere gode ønsker)

At sætte retningen og prioritere mellem en lang række politiske ønsker kan være en vanskelig opgave. For at lykkes med det, kalder det på en række egenskaber hos politikeren såsom evnen til at sætte dagsorden (og fastholde den), at skabe alliancer og ikke mindst evnen til at få truffet en beslutning. Alt dette indebære evnen til konflikthåndtering og til at finde kompromisser. Det peger på evnen til at fastlægge og indgå i de nødvendige processer. Hvem skal med hvornår og om hvad? Dette angiver endnu en vigtig politikeropgave:

- Konflikthåndtering – dialog og kommunikation

I denne opgave tænkes ikke alene på samspillet internt i det politiske system. Det vil ofte også kræve en evne til at forklare og indgå i dialog med en lang række interessegrupper.

Ofte nævnes implementeringsopgaven også som en vigtig politisk opgave. Man kan stille spørgsmålet, om denne opgave er en politisk opgave, eller om den bør udføres af det administrative og udførende system. Tit vil det være en fælles løsning for det politiske og det administrative system, men jeg vil her rejse spørgsmålet, om netop implementeringsopgaven ikke alene bør varetages af det administrative og udførende system. Politikerne har via vision og mål samt gennem prioritering fastlagt hvilke opgaver, der skal løses.

Hvis administration og udførende system varetager implementeringen, er der til gengæld en yderligere vigtig opgave for det politiske system:

- Holde administrationen op på deres ansvar

Dette kan fx medføre, at ansættelser og afskedigelser i en kommune varetages af kommunaldirektøren/direktionen. Derigennem sikres de mulighed for at kunne implementere de opgaver, politikerne har vedtaget. Til gengæld står kommunaldirektøren/direktionen til ansvar overfor politikerne for denne implementering. Det er således det politiske system, der har retten og pligten til at holde kommunaldirektøren/direktionen op på deres ansvar og også drage de nødvendige konsekvenser heraf.

Vil dette ikke medføre, at politikerne mister kontakten til befolkningen? Nej, tværtimod kan det medføre, at der bliver meget bedre tid til at inddrage

befolkningen i fastlæggelse af vision og mål samt afklaring af prioriteringen og de præmisser, det skal ske på.

Befolkningen kan inddrages gennem de processer, der gennemføres. Processerne vil i sig selv indeholde en stor grad af dialog og konflikthåndtering, som her i høj grad vil være en politisk opgave. Disse processer vil i langt højere grad end i dag kunne involvere borgere, virksomheder, eksperter udenfor kommunen m.fl. Dette vil jeg komme mere ind på nedenfor.

Politikerne vil også kunne få hjælp til deres opgave med at holde administrationen op på deres ansvar ved at være i tæt dialog med befolkningen.

### ***Frivilligheden***

Frivillighed er af mange udråbt til svaret på lokaldemokratiets problemer. Dels skal de frivillige indgå i den fremtidige opgaveløsning, så det bliver muligt at løse de mange nye opgaver indenfor de begrænsede midler, og dels skal de frivillige (og borgere i øvrigt) inddrages i beslutningstagningen i kommune, så der bliver skabt langt større accept og medejerskab til de løsninger, der skal arbejdes videre med.

Der er ingen tvivl om, at frivillighed af mange gode grunde vil komme til at spille en endnu større rolle fremover, end det allerede gør i dag. At det allerede i dag er en vigtig faktor i de danske kommuner ses af, det er to danske kommune – Aarhus og Ringkøbing-Skjern kommuner – der er udpeget til at kæmpe om at blive årets europæiske frivillighedstads i 2018. Det blev Aarhus Kommune, der gik af med sejren.

Frivillighed kan også give anledning til delte meninger. Således er der hos nogle stor bekymring for, at de frivillige går ind og overtager faste medarbejders job, således at kommunerne kan spare her ved at afskedige nogle medarbejdere.

På et andet område er der også delte meninger om frivillighed. Skal de frivillige (og borgere i øvrigt) inddrages i beslutningerne? Er det ikke netop det, byrådet er valgt til at gøre – altså at træffe de vigtige beslutninger?

Frivillighed har mange aspekter og rigtig mange muligheder i sig. Det er min opfattelse, at frivilligheden fremover må og skal spille en langt større rolle i lokaldemokratiet. Men det er bestemt ikke ligegyldigt, hvordan det gøres.

Et par gode eksempler på inddragelse af frivillige (og borgerne):

- I England er det ikke en offentlig opgave, at tage sig af udsatte børn og unge. Det er overladt til frivillige organisationer. I London var det Kids Company, der varetog denne opgave. De havde 80 ansatte og 30.000 frivillige, der tog sig af de udsatte børn og unge. De 80 ansatte arbejde ikke selv direkte med børn og unge. De ansatte bistod de

frivillige med at løse opgaven i forhold til de udsatte børn og unge. Organisationen havde gennem 20 år arbejdet med denne opgave, men måtte desværre lukke i 2015. De gik konkurs. Det viser også, at det er svært at løse sådan en opgave som frivillig organisation.

- I Skanderborg Kommune er det frivillige, der i vid udstrækning står for driften af Kulturhuset. Det omfatter en biograf, bibliotek, mødelokaler m.v. Huset ejes af Skanderborg Kommune og drives af foreningen Skanderborg Kulturhus med driftstilskud fra kommunen. Foreningen har ca. 300 medlemmer. En valgt bestyrelse har ansvar for driften og den daglige ledelse varetages af forretningsudvalget og den ansatte koordinator.
- Altinget bragte fornylig en flot omtale af London Citizens under overskriften: "Velkommen til demokratiets version 2.0". I London har London Citizens vendt politik på hovedet og løser sociale problemer nedefra og op. På et kæmpe borgermøde forud for valget af Londons nye borgmester var der mødt 6000 borgere op i den olympiske sportshal Copper Box Arena. Her konfronterede man to af kandidaterne med en række spørgsmål og ønsker fra London Citizens under nogle særlige spilleregler: "Vi er ikke en militant organisation. Vi jubler og siger YES, når vi er enige med kandidaterne. Vi er stille, når vi er uenige. Vi buher ikke af dem. Uanset om vi sejrer i aften eller ej, så bevarer vi værdigheden". En ny form for borgermøde!
- Community organising eller "organisering af lokalsamfundet" er en metode til at opbygge forpligtende lokale fællesskaber på tværs af stor sproglig og kulturel mangfoldighed. Community organising er baseret på langsigtet relationsopbygning. Grundreglen for community organising er "Gør aldrig for andre, hvad de er i stand til at gøre for sig selv. Et vigtigt element i relationsopbygningen er, at der ikke kun fokuseres på de mest marginaliserede borgere i et lokalområde, men også de mere ressourcestærke borgere i lokalområdet, der har en interesse i at løse de lokale problemstillinger. En sådan borgeralliance er etableret på Nørrebro-Nordvest i København.
- I Aarhus er etableret "Sager der samler". Det er et hus for hverdagsaktivister og det er en organisation med stærke rødder i civilsamfundet, der bakker op om mennesker, der tager sagen i egen hånd, når skoen trykker. Når man tager fat på at skabe nye løsninger på problemer, man selv oplever i sin hverdag, får man en stemme og er med til at forny samfundet nedefra. Sager der samler bakker op med fællesskab, netværk og et sted at mødes. Et eksempel er Pia og Katrine, der som pædagoger vil gå nye veje for at understøtte udviklingshæmmede i at få øje på deres egne ressourcer. De står bag Sammen om DHL Stafetten og er nu i færd med at starte Vaskeriet, som er en øvebane for udviklingshæmmede, der gerne vil have et arbejde.

Der er heldigvis mange eksempler på og megen god vilje til at borgere deltager i løsningen af fælles opgaver i lokaldemokratiet og i beslutningsprocesserne. Det svære er ofte, hvordan det i praksis organiseres og understøttes. Det er der givet nogle eksempler på ovenfor, men det skal også indgå i den overordnede organisering af lokaldemokratiet. Det kommer jeg tilbage til nedenfor.

### ***Organisering af det politiske arbejde***

Ovenstående betragtninger giver anledning til nogle overvejelser om organisering af det politiske arbejde i det lokale demokrati.

#### **Det nuværende lokalpolitiske system**

Organiseringen af det nuværende lokalpolitiske system i Danmark har vist sig at være bæredygtigt i en sådan grad, at det har været i stand til at drive og udvikle en overordentlig stor offentlig sektor. Kommuner i andre lande er med god grund misundelige over den måde, vi har organiseret den offentlige sektor på i Danmark. Om det så er selve organisationsformen eller det mere er de mange opgaver, kommuner og regioner i Danmark varetager, der giver anledning til misundelsen, skal være usagt.

Organiseringen af det kommunalpolitiske system er opdelt i et byråd og en antal stående udvalg. Der er i den kommunale styrelseslov åbnet mulighed for andre organisationsformer, men det er kun i meget begrænset omfang anvendt.

Politikerne skal i byrådet og i de stående udvalg løse de ovenfor beskrevne opgaver. Mange byråd har taget fat på opgaven med at fastlægge visionen for kommunen. Eksempler herpå er: Billund Kommune – Børnenes hovedstad, Esbjerg Kommune – Danmarks nye vækstcenter, Kolding Kommune – Vi designer livet, Ringsted Kommune – midt i mulighederne, Helsingør Kommune – Nordsjællands bedste bosætningskommune.

Det er typisk en opgave, der tages op i det nye byråd. Her kan det nye byråd fastlægge den linje, de gerne vil have, skal præge den kommende byrådsperiode. Ulempen ved at gøre det på dette tidspunkt kan være, at det kan være svært for nye byrådspolitikere at forholde sig til dette, eller de mangler indsigt i den ofte meget komplekse størrelse, en kommune udgør. Det gør, at nogle kommuner venter med at fastlægge vision til sidst i byrådsperioden. Det bliver så et slags testamente det gamle byråd overgiver til det nye byråd. Dette uddybes nærmere nedenfor.

Opgavefordelingen mellem byråd og udvalgene er således, at medens byrådet arbejder med helheden i kommunen, så varetager de enkelte udvalg deres eget ansvarsområde. I det enkelte udvalg varetager man naturligvis også helheden. Det er blot indenfor udvalgets eget ansvarsområde. Heri ligger kimen til en række konflikter i det politiske arbejde.

Det er ikke uden grund, at man i nogle kommuner tale om "udvalgspartiet", der kan være stærkere end det politiske parti. Det betyder, at det enkelte udvalgsmedlem føler en større tilknytning og loyalitet overfor arbejdet i udvalget end den politiske holdning, der udstikkes fra det parti, man er medlem af. Det skyldes typisk, at man i udvalgsarbejdet har fat i meget konkrete problemstillinger og her finder løsninger, der er til gavn for den enkelte borger. Det er netop det, den enkelte politiker synes, man er valgt til. Så må det af og til gå ud over partilinjen, hvis man i stedet kan opnå nogle gode resultater indenfor udvalgsarbejdet.

Den tænkning kaldes også for "søjletænkningen". Hvis den er udpræget i de politiske udvalg, så vil den også smitte af på forvaltningens arbejde og den tilgang, de enkelte ledere og medarbejdere har. Det kan være medvirkende til at undergrave helhedstænkningen i kommunen og dermed skabe grobund for suboptimering.

Nu er det sjældent, at tingene er sort-hvide. Der kan være gode elementer i søjletænkningen, hvis bare den ikke går ud over helhedstænkningen i byrådet. For at understøtte dette, kan man i kommunen tilrettelægge arbejdet således, at man i størst mulig udstrækning sikrer denne helhedstænkning.

Det kan fx ske ved, at byrådet i begyndelsen, midtvejs og ved afslutningen af byrådsperioden arbejder med visionen. Ved begyndelsen af byrådsperioden handler det om, at alle byrådsmedlemmerne får en fælles oplevelse af den vision, der er udarbejdet for kommunen og dermed et fælles ståsted for arbejdet i udvalgene. Det er selvfølgelig også en mulighed, at der allerede ved dette seminar arbejdes med en ny eller revideret vision, der bedre afspejler de nye politikeres holdninger. Det er vigtigt, at det sker i respekt for den eksisterende vision og de begrundelser og forhold, der har dannet baggrund for den eksisterende vision.

Ved midtvejsseminaret vil både nye og gamle politikere være så godt inde i kommunens vilkår og egenart, at det vil være hensigtsmæssigt her, at sætte visionen til debat. Skal den ændres, justeres eller fastholdes?

Ved det afsluttende seminar i byrådsperioden vil det også være relevant at drøfte visionen. Denne gang med udgangspunkt i, hvilke resultater kommunen har opnået på området og hvad det gamle byråd har af forslag til, hvad der bør fastholdes, og hvad der bør ændres. Det kan så samtidig blive det gamle byråds testamente til det nye byråd.

Udvalgene kan ligeledes tænkes at arbejde i en tilsvarende tre fase model. I udvalgsarbejdet vil det typisk handle om at omsætte visionen til konkrete mål på det enkelte udvalgs område. Et yderligere vigtigt element i udvalgsarbejdet er prioriteringsopgaven. De mange mål, der ofte ønskes gennemført på udvalgets område er næppe alle realistiske ud fra et økonomisk synspunkt. Der skal foretages en prioritering. Her er det imidlertid vigtigt, at denne prioritering sker som en fælles tværgående prioritering for hele kommunen. Det betyder, at det må være det samlede byråd, der

forholder sig til den endelige prioritering – typisk på baggrund af oplæg fra de enkelte udvalg.

Når udvalgene også bør arbejde ud fra tre fase modellen, skyldes det, at det dels bør afspejle de drøftelser og beslutninger, der er truffet i byrådet og dels, at der også vil være et forskelligt grundlag for udvalgenes drøftelser alt efter, om det er i begyndelsen, midtvejs eller i afslutningen af byrådsperioden.

Et udvalg kan have stort udbytte af også at lave et testamente til det nye udvalg. Der vil være en række erfaringer og vigtige forhold, der er relevante at videregive til det nye udvalg.

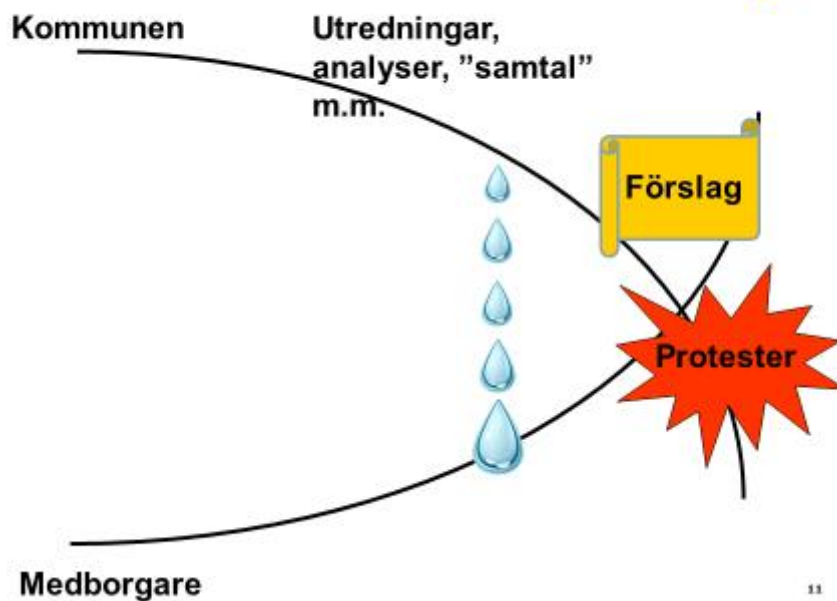
Et vigtigt element for både byråds- og udvalgsarbejdet er, hvorledes borgerne involveres. Dialogen med borgerne er ofte afgørende for, om de beslutninger, der træffes, kan få den tilstrækkelige opbakning og accept fra borgerne – både dem, der skal leve med beslutningerne og dem, der måske som udgangspunkt var imod. Det er derfor vigtigt, at der tilrettelægges nogle processer, hvor borgerne involveres i både byrådets og udvalgenes arbejde.

I danske kommuner er der stor tradition for at forsøge at involvere borgerne i byrådets arbejde. Det kniber mere med involvering af borgerne i udvalgenes arbejde. Det kan have den effekt, at vigtige beslutninger, der er arbejdet med i et udvalg, måske vil møde modstand, når byrådet skal træffe beslutning om det. Eksempler herpå er strukturen på skoleområdet og ældreområdet.

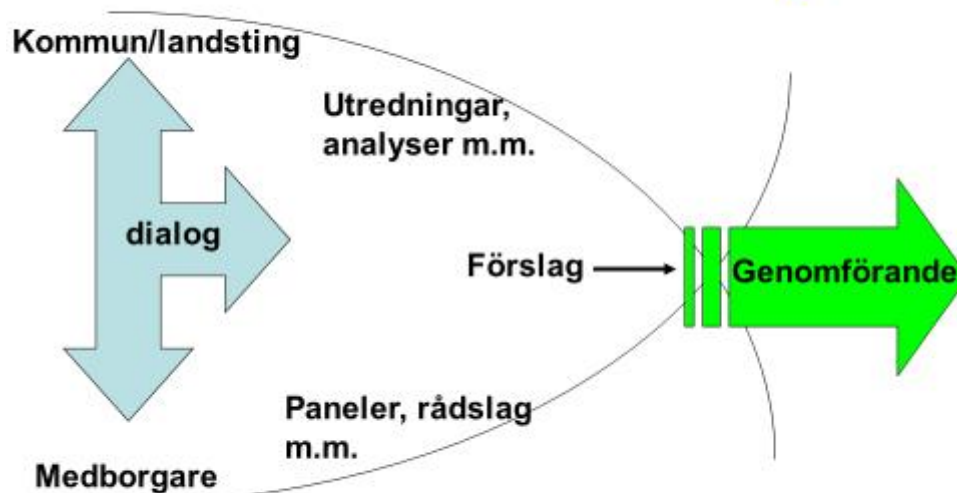
Det skyldes måske, at arbejdet med disse løsninger i for lang tid er sket i udvalget uden at de øvrige politikere og hele byrådet har været involveret. Risikoen for silotænkning opstår.

Sveriges Kommuner og Landsting har arbejdet med medborgerdialogen. De har beskrevet dilemmaet omkring borgerinvolvering i nedenstående illustrationer:

## Medborgardialogen idag?



I denne figur vises problemet med for sen borgerinvolvering. Når endelig forslaget kommer frem, giver det kun anledning til protester.



I denne model er dialogen gennemført på et meget tidligere tidspunkt i processen med det resultat, at det har skabt grundlaget for accepten af løsningen.

Der kan bestemt arbejdes med udviklingen af både den politiske opgavevaretagelse og involvering af borgerne i de eksisterende rammer. Det er der heldigvis mange gode eksempler på. Der er desværre også som



ovenfor beskrevet en række indbyggede forhold i den eksisterende lokaldemokratiske model, der ikke understøtter dette.

### **Fremtidens lokaldemokrati**

Er der en anden måde at organisere lokaldemokratiet på, så man undgår nogle af de vanskeligheder, der er indbygget i det nuværende system og samtidig fastholder et effektivt og responsivt lokaldemokrati?

Som nævnt åbner styrelsesloven mulighed for andre former for organisering af det lokale demokrati. Det har dog kun i meget begrænset form været anvendt.

I forhold til det ovenstående er det især to forhold, der bør sikres bedre i den fremtidige opbygning af det lokale demokrati. For det første skal det sikres, at borgerne i langt højere grad involveres og for det andet skal det politiske arbejde have større fokus på de ovenfor nævnte opgaver fremfor den mere detaljerede sagsbehandling, der i dag finder sted i mange politiske udvalg.

Disse mål kunne godt i bedre omfang end i dag opnås i den eksisterende opbygning af det lokale demokrati, men måske er der en barriere i det nuværende system, som gør, at det ikke rigtig lykkes.

Ringkøbing-Skjern og Haderslev kommuner gennemførte for nogle år siden en borgerinvolverings proces omkring besparelser i de 2 kommuner. Et antal borgere deltog konstruktivt i processen. Efterfølgende tilkendegav borgerne, at de godt kunne tænke sig at blive involveret mere i lignende processer fremover eller måske mere generelt være et element i de politiske beslutningsprocesser.

Det sidstnævnte leder tanken hen på et slags repræsentantskab. Kunne man forestille sig, at man etablerede et langt større forum end det nuværende byråd. Det kunne enten være i form af et repræsentantskab, der blev brugt med fast mellemrum af byrådet til at kvalificere store og vigtige beslutningsområder såsom visionen, budgettet, kommuneplanen m.v.

Det kunne også være et egentlig besluttende organ, der i så fald skulle tillægges de formelle rammer, det nødvendig gjorde. Et sådant organ findes i amerikanske kommuner, der arbejder efter townshipmodellen. I Brookline, der arbejder efter denne model, vælges 15 borgere i 16 distrikter til et såkaldt "bymøde", der mødes 2 gange om året. Her vedtages budgettet og de øvrige vigtige sager, der forelægges bymødet. Herudover er der valgt 5 medlemmer til et særligt udvalg, der udarbejder dagsorden til "bymødets" møder, sikrer at de vedtagne beslutninger implementeres, udpeger en kommunaldirektør, repræsenterer kommunen udadtil m.v.

Endvidere nedsættes der ad hoc udvalg med repræsentanter fra "bymødet", øvrige relevante borgere, eksperter, administrative medarbejdere m.v., til at tage sig af særlige opgaver, som ikke kan varetages alene af administrationen. Det kunne fx være en skolestruktur, et særligt miljøproblem

m.v. Da jeg besøgte denne kommune var der 38 sådanne udvalg i gang. De arbejder i 2 uger, 3 måneder eller hvor lang tid det nu tager at løse den konkrete opgave, hvorefter de nedlægges.

Denne arbejdsform sikrer en langt højere grad af involvering af borgere både i den konkrete opgaveløsning og ikke mindst i selve beslutningsprocessen og skaber dermed større accept hos borgerne for de trufne beslutninger. Endvidere indebærer den et tidsforbrug for de valgte politikere som gør, at langt de fleste mennesker med en travl hverdag, vil kunne deltage heri (i modsætning til det meget store tidsforbrug, der kræves af kommunalpolitikere i Danmark, som reelt gør, at mange vælger det fra).

Townshipmodellen er nok et yderliggående eksempel på, hvordan fremtidens lokaldemokrati kunne organiseres, men der kunne også tænkes mange andre mellemløsninger imellem denne model og det udvalgsstyre, vi kender i Danmark i dag.

På KØF konferencen i januar 2017 var organiseringen af kommunestyret også sat til debat. Der blev her givet megen inspiration til den fremtidige styreform dels gennem eksempler fra en række kommuner og dels gennem gode drøftelser. Der skal ikke her redegøres for de mange input, men henvises til materialet, der kan findes på KL's hjemmeside.

Det kunne være spændende at afprøve nye styreformer i kommunen for at se, om det ikke er muligt at finde løsninger, der i højere grad involverer borgerne og derigennem skaber større accept for vores lokaldemokrati samt skaber bedre arbejdsvilkår for politikerne.

*Hans Chr. Vestergaard  
Chefkonsulent, direktør*

*Konsulentfirmaet H.C. Vestergaard ApS  
Tlf.: 70 22 02 72  
Web: [www.hcvestergaard.dk](http://www.hcvestergaard.dk)  
E-mail: [hcv@hcvestergaard.dk](mailto:hcv@hcvestergaard.dk)  
Mobil tlf.: 22 75 67 72*