

KAPITTEL 6

Refleksjoner rundt paradokser, lederskap og læring

Asbjørn Røiseland

Nord universitet, OsloMet – storbyuniversitetet

Eva Sørensen

Roskilde universitet

Jacob Torfing

Roskilde universitet

Abstract: In this chapter we sum up and conclude the book. In the first part we summarize the four paradoxes that have structured the book. The four paradoxes relate to conflict, administration, openness and democracy. We then discuss the national Norwegian framework for local government, and to what extent and how changes in for example national legislation can influence on the paradoxes and the tensions related to them. The third and last section focusses on the local level, and discusses how political leaders, individually as well as a collective, can strengthen their political leadership through different activities at different arenas for learning. In a brief and subsequent chapter, we give a practical example on how this may be organized.

Keywords: political leadership, local government, learning

Introduksjon

Gjennom å være valgt av folket i demokratiske valg er de folkevalgte formelle lederskikkelser i politikens verden. Men mange folkevalgte opplever seg ikke nødvendigvis som politiske ledere, og de opplever heller ikke at de lykkes med å utøve sitt politiske lederskap, i betydningen at de faktisk bidrar til å løse lokalsamfunnets problemer og utfordringer.

Sitering av denne artikkelen: Røiseland, A., Sørensen, E. & Torfing, J. (2020). Refleksjoner rundt paradokser, lederskap og læring. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 6, s. 146–176). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch6>
Lisens: CC BY-ND 4.0.

Som vi har sett i kapitlene foran, påvirkes det lokale politiske lederskapet i kommunene av nasjonale rammebetingelser, samtidig som det varierer fra kommune til kommune og fra person til person, på tross av at de formelle rammebetingelsene er omtrent de samme. Dette kan tolkes som et uttrykk for at det å være valgt, ikke i seg selv er noen garanti for å bli en vellykket politisk leder.

Denne boken har vært organisert rundt fire paradokser knyttet til politisk lederskap som vi kan observere i norsk lokalpolitikk. Disse paradoksene er etter vår oppfatning nyttige innganger til å diskutere politisk lederskap og hvordan det kan utvikles videre. Det finnes ingen entydig oppskrift eller standard for hvordan politisk lederskap skal utøves. Først og fremst handler utvikling av politisk lederskap om refleksjon og diskusjon blant aktørene selv, det vil si blant folkevalgte politikere. Hensikten med dette kapitlet er først å summere opp bokens innhold samt å diskutere hvordan de fire paradoksene henger sammen. Deretter diskuterer vi i hvilken grad og på hvilken måte de fire paradoksene viser til endringsbehov når det gjelder nasjonale rammebetingelser for lokalt politisk lederskap i Norge. Denne diskusjonen handler om de formelle rammene for kommunal virksomhet og lokalt politisk lederskap, men vi vil også peke på betydningen av uformelle rammebetingelser i form av forestillinger om og holdninger til politisk lederskap.

Politisk lederskap er imidlertid ikke bare et spørsmål om ytre rammebetingelser. Det handler også om lokal bevisstgjøring, tilrettelegging og hvordan folkevalgte velger å fylle sine verv. I kapitlets tredje del diskuterer vi hvilke lokale læringsarenaer som står til disposisjon for norske lokalpolitikere, og hvordan et kommunestyre kan angripe behovet for å utvikle det lokalpolitiske lederskapet.

Fire paradokser

I innledningskapitlet forklarte vi ordet «paradoks» som noe fornuftstridig, som ved nærmere ettertanke likevel viser seg å inneholde en viss sannhet. For eksempel kan det tenkes at det som i første omgang ser ut til å stride mot fornuften, egentlig viser seg å representere en verdikonflikt

eller en spenning mellom ulike hensyn, og at det derfor ikke er så uventet og fornuftstridig likevel. De forutgående kapitlene har alle hatt som siktemål å forklare de fire omtalte paradoksene gjennom å utforske hvorfor ting fremstår som de gjør. I det følgende skal vi kort oppsummere hvert av de fire paradoksene.

«Konfliktparadokset» tok utgangspunkt i den enkle observasjonen som viste at mens de fleste norske kommuner styres etter en konsensusorientert formannskapsmodell, så preges norsk kommunepolitikk i stor grad av konflikt mellom politiske grupperinger og partier. I kapittel 2 ble dette paradokset forklart gjennom å vise til at et demokratisk system fundert på representasjon, valgkamp og valg, forutsetter synliggjøring av interessekonflikter. Derfor er det ikke så rart at formannskapsmodellen i praksis fylles med konflikt, selv om modellen som sådan ikke er tilrettelagt for dette. Det som likevel fremstår som en utfordring for lokale politiske ledere, er å finne en god balanse mellom konflikt og konsensus. Kapittel 2 ga flere eksempler på kommuner som tilsynelatende har funnet denne balansen, og på kommuner som ikke har lyktes med å balansere de to hensynene på en konstruktiv måte.

«Administrasjonsparadokset» handlet helt enkelt om at mens politiske ledere i et demokrati er forventet å være involvert i alle prosesser med relevans for offentlig politikk, så er norske kommunepolitikere i stor grad henvist til å ta stilling til forslag og utredninger som en eksperttunga administrasjon har stått bak. Norske kommunepolitikere er med andre ord lite involvert i de delene av politikkkutformingsprosessen der problemer forstås, defineres og utredes, og der alternative løsninger blir formulert. I utforskningen av administrasjonsparadokset ble det i kapittel 3 pekt på at det tydelige skillet mellom administrasjon og politikk som vi finner i norske kommuner, og som er opphavet til paradokset, var en villet og bevisst politikk fra Stortingets side da kommuneloven gjennomgikk en omfattende revisjon tidlig på 1990-tallet. En viktig bakgrunn var behovet for å legge til rette for en mer profesjonalisert og tydeligere administrativ ledelse. Ideen om at politikk og administrasjon skulle skilles tydelig fra hverandre, ble ytterligere forsterket gjennom KS sin visualisering av prinsippet i form av den såkalte timeglassmodellen. I kapittel 3 viste vi at administrasjonsparadokset følger av de lovmessige rammene for norske

kommuner, og at Norge her har valgt en annen modell enn Danmark, der ordføreren også innehar mange av de funksjonene som den norske kommunedirektøren (rådmannen) har. Men kapitlet viste også at selv om det norske systemet bygger på overordnede ideer om et tydelig skille mellom politikk og administrasjon, preges norske kommuner i det daglige av en mer pragmatisk tilnærming, spesielt når det gjelder forholdet mellom ordfører og kommunedirektør. Kapitlet viste også at ulike kommuner har ulike måter å forholde seg til skillet mellom politikk og administrasjon på, og at det, innenfor rammen av nasjonal lovgivning, finnes spillerom for lokale tilpasninger.

«Åpenhetsparadokset» tok utgangspunkt i det norske kravet om møteoffentlighet i alle kommunale politiske organer, og det handlet om en motsetning mellom disse reglene og det faktiske resultatet av dem. Mer konkret ble det i kapittel 4 argumentert for at de norske reglene for møteoffentlighet ikke nødvendigvis leder til mer åpenhet, men snarere til at de innledende diskusjonene av en sak – som vi omtalte som «arbeidsmøter» – forsvinner ut av det formelle styringssystemet og inn i partimøter og gruppemøter. Åpenhet er en åpenbar og viktig demokratisk verdi, men som vi var inne på i kapittel 4, så kan også motsatsen – lukkede prosesser og møter – iblant være forsvarlig og viktig, også i et demokrati. Dette innebærer at ethvert demokratisk system trenger å finne en rimelig balanse mellom åpenhet og lukkethet. Konkret, når det gjelder møteoffentlighet, har Norge valgt en radikal løsning der alle kommunale politiske møter er åpne for offentligheten, mens Danmark og mange andre land har valgt å lukke utvalgs- og komitémøter. Analysen i kapittel 4 viste at ulike regler om møteoffentlighet i Norge og Danmark har betydelige konsekvenser for den politiske prosessen, og at den norske modellen har en kostnad ved at det ikke finnes noen formell arena der et samlet kommunestyre, en komité eller et utvalg kan luften halvtente ideer og innspill. Dette må i stedet skje i partienes gruppemøter der bare partiets egne politikere deltar. I praksis innebærer dette at store deler av den politiske diskusjonen i Norge ikke foregår innenfor det formelle politiske systemet, men på utsiden. Det kan være problematisk av flere grunner. For det første innebærer det at norske kommuner er mindre åpne enn det kommune-loven skulle tilsi. For det andre innebærer det at den innledende politiske

diskusjonen, hvor politikerne leter seg frem til et standpunkt, skjer blant likesinnede i partienes gruppemøter. De folkevalgte får dermed ikke presentert hele bredden av argumenter for og imot en sak før de selv må lande på en konklusjon. Og endelig kan åpenhetskravet innebære at det blir vanskeligere for administrasjonen å involvere politikerne på et tidlig tidspunkt i en saksprosess.

Det siste paradokset, «demokratiparadokset», ble diskutert i kapittel 5. Paradokset handler om at vi på den ene siden har ideer om at et demokrati gir innbyggerne frihet og like muligheter til å influere på beslutninger som påvirker deres liv og velferd. Men samtidig praktiseres dette demokratiet gjennom et representativt system der noen få og utvalgte politikere gis fullmakt innenfor valgperioden til å handle på vegne av innbyggerne. Paradokset reiser spørsmålet om hvordan vi kan balansere hensynet til det suverene folk med ideer om politisk lederskap og politisk representasjon. I kapittel 5 angrep vi problemstillingen gjennom å argumentere for at både representasjon og direkte deltakelse lever side om side i norske og danske kommuner, og at det er utviklet en rekke ordninger med dette for øyet. Vi gjennomgikk noen viktige typer ordninger for direkte deltakelse, både de som kan sies å være en del av det representative systemet (for eksempel høringer), de som eksisterer som en motpol til representasjon (for eksempel opprop og underskriftskampanjer), og de som eksplisitt knytter direkte deltakelse og representasjon sammen (for eksempel gjennom å etablere arenaer hvor valgte politikere utvikler politikk sammen med innbyggerne). Direkte deltakelse representerer en høyverdig verdi for mange, men fra et normativt demokratiteoretisk synspunkt kan vi i utgangspunktet ikke slutte at direkte deltakelse er mer demokratisk enn representasjon gjennom valgte politikere. Vurderingen vil måtte bygge på kunnskap om hvem som deltar, og om hvilke samfunnsgrupper som får en styrket eller svekket posisjon som følge av direkte deltakelse versus representasjon. Dette innebærer også at når direkte deltakelse leder til konklusjoner som står i konflikt med konklusjonen blant flertallet av de valgte representantene, er det ikke gitt hvem som, i demokratiets navn, bør vinne frem.

De fire paradoksene har så langt vært diskutert hver for seg. Det har vært et bevisst valg for å få frem essensen i hvert enkelt. Men samtidig

kan paradoksene henge sammen på forskjellige måter. Den mest åpenbare sammenhengen er forholdet mellom konflikt- og åpenhetsparadokset. Generell møteoffentlighet i norske kommuner inviterer politikerne til å bruke alle formelle møter til å markere sitt partis posisjoner fremfor å søke konsensus og kompromiss med politikere fra andre partier. At danske kommunepolitikere har en sterkere konsensusorientering enn de norske, kan slik sett skyldes (i alle fall delvis) forskjellen i reglene for møteoffentlighet i de to landene. Det kan også tenkes å være en sammenheng mellom åpenhetsparadokset og administrasjonsparadokset. Manglende muligheter for at politikerne kan drøfte en uferdig sak i fortrolighet, kan føre til at administrasjonen ikke gis mulighet til å involvere politikerne i en tidlig fase av saksbehandlingen, noe som igjen er med på å redusere de folkevalgte til rene beslutningstakere, henvist til administrasjonens saksutredninger og innstillinger.

Utvikling av lokalpolitisk lederskap - nasjonale rammebetingelser

Denne bokens fokus på politisk lederskap har avdekket de fire paradoksene som boken er organisert etter. Styrken i det politiske lederskapet vil henge sammen med hvilke rammebetingelser og tradisjoner som finnes for å håndtere paradoksene i forskjellige kontekster. Slike rammebetingelser kan både fremme og begrense politisk lederskap. Samtidig handler politisk lederskap også om å endre rammebetingelsene. Dermed vil utvikling av lokalpolitisk lederskap og dets rammebetingelser i seg selv være gjenstand for politisk lederskap. Denne typen overordnet politisk lederskap kan utspille seg lokalt, for eksempel gjennom at politikerne endrer de lokale rammene for politikktutforming. I de foregående kapitlene har vi vist en rekke eksempler på slike lokale endringer, som alle sammen skjer innenfor en bestemt nasjonal legal ramme. Men utviklingen av rammebetingelser kan også gjelde det norske kommunesystemet som sådan. Det er dette nasjonale perspektivet som ligger til grunn for diskusjonen nedenfor. Spørsmålet er kort og godt hva storting, regjering

og nasjonale organisasjoner som KS kan gjøre dersom målet er å styrke det lokale politiske lederskapet.

Diskusjonen rundt de fire paradoksene har vist at de vokser ut av sentrale spenninger mellom ulike hensyn som styringssystemet forsøker å realisere samtidig. Det handler for eksempel om spenningen mellom konsensus og konflikt, mellom administrasjon og politikk, mellom åpenhet og lukkethet og mellom direkte og indirekte deltakelsesformer. Ulike land veier disse hensynene ulikt, noe som skyldes mange og kompliserte forhold. På overflaten vil nasjonale ulikheter i politisk lederskap gjerne følge av formelle regler, for eksempel som følge av at kommunelovningen er ulik fra land til land. Men lovgivningen er ofte uttrykk for dypere-liggende styringskulturer og tradisjoner. Selv om større styringstrender som New Public Management kan avleses i de fleste lands formelle rammebetingelser for politisk lederskap, er det likevel betydelige forskjeller som må forklares på andre måter.

I denne boken har vi rettet søkelyset spesielt mot Norge og Danmark, to land som, når det gjelder kommuner og lokalpolitikk, er omtrent så like som to land kan bli. Likevel finner vi også her betydelige forskjeller knyttet til de fire paradoksene og deres underliggende spenninger. Danske kommuner har en sterkere tradisjon for konsensus enn norske, og danske ordførere er mer involvert i administrasjonen enn sine norske kollegaer. Det er mer vanlig å lukke politiske møter i Danmark sammenliknet med i Norge, og Danmark har en lengre tradisjon for direkte demokrati i samspill med representasjon.

Hvert land må forstås på egne premisser. Selv om det kan være fristende å trekke normative konklusjoner ut fra disse forskjellene, så er det ikke noe mål at Norge skal bli som Danmark. Fordi styringssystemer i ulike land er forankret i ulike kulturelle, historiske og sosiale forhold, er det heller ikke gitt at blind kopiering av ordninger og praksiser fra andre land leder til et ønsket resultatet. Gevinsten ved å sammenlikne Norge med et annet land, slik vi har gjort i denne boken, ligger snarere i at sammenlikningen bidrar til å klargjøre hva som er spesielt, den inviterer til å reflektere over trekk ved det norske systemet, og den gir anledning til å

debattere i hvilken grad vi ønsker å dyrke det særegne, eller om vi ønsker å endre noe. Hvis det sistnevnte er tilfellet, vil sammenlikninger med andre land bidra til å få frem gode ideer som, med nødvendige tilpasninger, kan lede til ønskede endringer.

Styringssystemer er vanligvis stabile over tid. De endres bare unntaksvis, og da typisk gjennom mindre tilpasninger. Hvis vi tenker oss norsk kommunesektor som et slikt styringssystem, så har systemet vært gjenstand for mange mindre endringer over tid, men større endringer har vi sett færre av. Den viktigste endringen i moderne tid skjedde tidlig på 1990-tallet da kommuneloven ble revidert, og da det tydelige skillet mellom politikk og administrasjon ble lovfestet sammen med for eksempel reglene om generell møteoffentlighet (NOU 1990: 13).

At styringssystemer er stabile, har en verdi i et demokrati. De fleste land har derfor helt bevisst etablert beslutningsprosedyrer som medfører at større systemendringer, for eksempel endringer i konstitusjonen, bare kan skje gjennom langvarig og omfattende saksbehandling. Endringer i den norske grunnloven kan være et eksempel på dette. I tråd med dette normative prinsippet er det vanligvis lenge mellom hver gang en lov blir gjenstand for omfattende revisjoner, og det gjelder også for de lovene som er mest relevante med tanke på de fire paradoksene som denne boken har diskutert. Men selv om stabile legale rammebetingelser har en egenverdi, så skal styringssystemene like fullt virke i en verden i rask endring. Det tilsier at vi kontinuerlig bør vurdere om rammebetingelsene er tilpasset den virkeligheten de skal regulere og virke i.

Med dette som utgangspunkt skal vi diskutere hvilke typer endringer på nasjonalt nivå som kan være relevante dersom vi ønsker å endre betoningen av de motstridende hensynene som har gitt opphav til de fire paradoksene diskutert i denne boken. I tabell 6.1 har vi gitt noen eksempler på aktuelle endringer. Tabellen skiller mellom endringer knyttet til formelle rammebetingelser i form av lover og forskrifter, og mer uformelle endringsfaktorer knyttet til holdninger og forestillinger som kan bearbeides gjennom informasjon og veiledning i regi av for eksempel departementene og KS.

Tabell 6.1 Eksempler på mulige nasjonale endringsfaktorer for å styrke lokalt politisk lederskap

Paradoks	Sentral spenning	Endre sentrale lover og forskrifter	Påvirke forestillinger og holdninger
Konflikt-paradokset	Partikonflikt versus konsensus	Valgloven Kommuneloven	Spre informasjon om «beste praksis»
Administrasjons-paradokset	Administrativt versus politisk lederskap	Kommuneloven	Utvikle alternative metaforer til «timeglass-modellen», spre «beste praksis»
Åpenhets-paradokset	Åpne møter versus lukkede møter	Kommuneloven Offentlighetsloven	Utvikle aksept i media for «politisk droling»
Demokrati-paradokset	Direkte deltakelse versus representasjon	Kommuneloven Plan- og bygningsloven	Utvikle forestillingen om «representasjon»

Konfliktparadokset er knyttet til spenningen mellom partikonflikt og konsensus. Dersom vi ønsker å endre balansen mellom disse to ulike hensynene, så kan dette gjøres gjennom lovendringer. Dersom vi i større grad ønsker å tydeliggjøre politisk konflikt som organiserende prinsipp, kunne vi for eksempel gjøre ordningen med kommunal parlamentarisme obligatorisk. Med en slik endring ville det ikke lenger ha eksistert noe paradoks knyttet til konflikt. Dersom vi ønsker å rendyrke konsensus, så vil det teoretisk sett være mulig å påvirke gjennom radikale endringer i valgloven eller kommuneloven, for eksempel ved at representantene rekrutteres på andre måter enn gjennom politiske partier. Men som vi har argument for i kapittel 2, så må vi se på spenningen mellom konflikt og konsensus som noe iboende, slik at det relevante spørsmålet heller blir hvordan vi eventuelt kan justere balanseforholdet mellom de to hensynene. Målet med denne diskusjonen er ikke å gi noen uttømmende svar på spørsmålet, men snarere å peke på dette som en viktig diskusjon.

På det mer uformelle plan er det mulig å tenke seg at balansegangen mellom konflikt og konsensus kan forbedres ved at eksempler på gode praksiser gjøres kjent. Som vist i kapittel 2 er det store variasjoner i måten kommunene håndterer spenningen mellom konflikt og konsensus på. Mens konflikt brukes konstruktivt i noen kommuner, er den destruktiv

i andre. Denne variasjonen kan ha mange årsaker, men noe av den kan knyttes til prosedyrer og rutiner som lar seg overføre fra en kommune til en annen. Det forutsetter selvsagt at de involverte kjenner til de kommunene som lykkes. Derfor vil spredning av gode eksempler kunne være et aktuelt tiltak i denne forbindelsen.

Når det gjelder administrasjonsparadokset, så dreier det seg i stor grad om et bevisst valg, der profesjonell administrativ ledelse er blitt prioritert, og der dette har gått på bekostning av folkevalgtes lederskap (NOU 1990: 13). Det innebærer at folkevalgte i liten grad er involvert i de tidlige fasene i en politikktutformingsprosess. I den grad vi ønsker å involvere politikere på andre måter, er det nærliggende å oppnå dette gjennom endringer i kommuneloven. Men diskusjonen i kapittel 3 viste også at det skarpe skillet mellom administrasjon og politikk ikke bare er en følge av lovendringen i 1992, men også et resultat av måten lovens prinsipp ble visualisert på gjennom den såkalte timeglassmodellen i regi av KS. Metaforer som «timeglass» påvirker oss fordi de setter rammer for måten vi tenker om politikk og administrasjon på. Dersom vi ønsker en annen balanse mellom administrativt og politisk lederskap, så er det mulig å tenke seg at andre metaforer enn «timeglass» kan bidra til dette. I kapittel 3 argumenterte vi for at «tannhjul» kan fungere som en alternativ metafor som vil gi andre rammer for tanken enn «timeglass». Andre mulige metaforer kunne ha vært «spiral» eller «vippe». Slike alternative metaforer kunne med fordel ha blitt utviklet mer i detalj.

Til slutt vil det også her være aktuelt å spre informasjon om beste praksis. Analysen i kapittel 3 viste at det er betydelig variasjon mellom norske kommuner med hensyn til hvordan ordfører og kommunedirektør forholder seg til hverandre til daglig. Selv om mye av dette kan skyldes personlige egenskaper ved de to aktørene, så kan det også være snakk om rutiner, prosedyrer og praksiser som eventuelt kan overføres til andre kommuner.

I likhet med administrasjonsparadokset, er også åpenhetsparadokset knyttet til et bevisst valg gjort i forbindelse med ny kommunelov tidlig på 1990-tallet. Stortinget valgte da å gjøre alle politiske møter i norske kommuner åpne for publikum og media. I utvalget som utredet ny kommunelov i 2016, var det dissens om dette spørsmålet (NOU 2016: 4), men

Stortinget valgte å beholde de opprinnelige reglene. I kapittel 4 har vi behandlet dette paradokset gjennom å drøfte spenningen mellom åpenhet og lukkethet og knytte dette til begreper som «arbeidsmøter» og «symbolmøter». Den empiriske analysen viser at møteoffentlighet har konsekvenser for innholdet i møtene, og mens danske politikere gjennomgående har sine «arbeidsmøter» i formelle og lukkede utvalgsmøter, så er det parti- og gruppemøter som fyller denne funksjonen i Norge.

Det er gode argumenter for møteoffentlighet, men det finnes også gode argumenter imot. Hvis vi ønsker å endre balanseforholdet mellom de to motstridende verdiene, så vil det mest nærliggende være å endre lovbestemmelsene rundt møteoffentlighet. Men i tillegg kan vi også forestille oss at åpenhetsparadokset kan håndteres gjennom endringer i journalisters og medias forventninger og arbeidsmåte i deknningen av lokal politikk. I dag forutsetter media at en politiker alltid har konklusjonen klar i enhver sak, og det er liten aksept for at også politikere iblant trenger å famle seg frem til en konklusjon. Dermed blir det en risikosport å fremstå som nølende og usikker i åpne møter – det er noe politikerne heller gjør blant politiske venner i partiets gruppemøter. Med større aksept i media og blant journalister for at også politikere trenger å diskutere fritt og uten å forplikte seg på bestemte vedtak, kunne kanskje også åpne møter ha fungert som «arbeidsmøter»? I så fall ville argumentet for lukkede møter mer eller mindre falle bort.

Demokratiparadokset, som er det siste av de fire paradoksene, er knyttet til spørsmålet om hvordan vi kan forene ideen om det suverene folk med ideer om politisk lederskap og politisk representasjon. På den ene siden bygger ideen om det suverene folk på at innbyggerne selv medvirker i beslutninger som angår dem selv, samtidig som det representative systemet innebærer at denne retten «gis bort» til valgte representanter. Spenningen mellom disse to måtene å forstå demokrati på, vil komme til uttrykk i spørsmålet om innbyggernes direkte deltakelse i beslutningsprosesser versus indirekte deltakelse gjennom representativt demokrati. Som kapittel 5 har pekt på, finnes det mange forskjellige typer deltakelsesformer i det norske lokale demokratiet. Noen er knyttet til det representative systemet, og noen fremstår som alternative og konkurrerende kanaler for deltakelse. I kapittel 5 har vi også gitt eksempler på en

mellomvariant der direkte deltakelse og representasjon forsøkes forent gjennom såkalte oppgaveutvalg.

Ethvert moderne demokrati må håndtere spenningen mellom deltakelse og representasjon. Noen land, som Sveits, har valgt å legge stor vekt på direkte deltakelse, mens andre land, som Norge, har en sterkere tradisjon for representasjon. Hvis vi ønsker å endre balanseforholdet mellom de to formene for demokrati, så vil det være nærliggende å gjøre endringer i lovverket. For eksempel kunne bindende folkeavstemninger ha blitt innført på nye områder, eller nye former for deltakelse kunne ha blitt introdusert i det norske lovverket, for eksempel såkalt borgerbudsjettering der lokalsamfunn eller frivillige organisasjoner får prioritere mellom ulike formål innenfor en ramme fastsatt av valgte politikere.

Men også her vil det være mulig å bearbeide spenningen mellom direkte deltakelse og representasjon gjennom å påvirke forestillinger og holdninger. Ikke minst vil det være interessant og relevant å reflektere over hva ordet *representasjon* innebærer. Politikere er valgt for fire år, men hva er de egentlig valgt til å gjøre? Et klassisk svar på spørsmålet er at politikerne har fått fullmakt til å styre for en periode, og deretter må de stå til ansvar i et valg. Men denne forestillingen kan utfordres gjennom at vi ser på representasjon mer som en rett og plikt til å knytte sammen folk og politikk, slik vi diskuterte i kapittel 1. I et slikt perspektiv vil de folkevalgte oppgave være å utforme politikk som til dels er basert på partiprogrammer, men også på løpende dialog med innbyggerne valgperioden igjennom.

Læringsarenaer for lokalt politisk lederskap

Mens første del av dette kapitlet tok utgangspunkt i hvordan de nasjonale rammebetingelsene for kommunene kan endres, så skal vi nå rette blikket mot det lokale nivået. Det vi er opptatt av nå, er hva den enkelte politiker og det enkelte kommunestyret kan gjøre, gitt rammebetingelsene, dersom de ønsker å utvikle eget så vel som kollegiets politiske lederskap. Vi starter med noen refleksjoner rundt selve fenomenet politisk lederskap, før vi diskuterer ulike arenaer som kan være aktuelle for å utvikle politisk lederskap. I et eget kapittel viser vi hvordan et slike tiltak kan organiseres.

En norsk bokhandel rommer mange bøker om *administrativt* lederskap og ledelse i bedrifter, og denne typen lederskap er, i alle fall delvis, blitt et akademisk fag med egne utdanninger på universitetsnivå. Slik er det ikke med politisk lederskap. Utøvelse av politisk lederskap er ikke – og kan ikke være – et akademisk fag med standard lærebøker og et sett av standardiserte metoder som valgte politikere kan lære seg og benytte seg av (Offerdal, 1989). Dette illustreres godt i en internasjonal spørreundersøkelse i 21 land, hvor man fant at nesten ingen land har systematiske opplegg for opplæring og utvikling av politiske ledere (Reading et al., 2011). Det finnes riktignok mange (selv)biografier skrevet om og av politiske ledere, men noen etablert oppskriftsbok på politisk lederskap finnes ikke.

Dette til tross mener vi at politisk lederskap er noe som kan læres og trenes opp. Imidlertid skjer det ikke først og fremst gjennom teoretisk skoloring, men heller i praksis og gjennom dialog mellom politikere, med administrative ledere og innbyggerne. Det er med andre ord ikke snakk om å lære seg et fag, men om å gjøre seg kjent med forskjellige ideer og former for politisk lederskap samt å reflektere over hvordan de rette betingelsene for politisk lederskap kan skapes.

Ulike typer opplærings- og utviklingsprogrammer som har til hensikt å bevisstgjøre valgte politikere om deres rolle og funksjon, er en viktig del av et demokrati, ikke minst i et lokalt demokrati med sterke lekmannsidealer, slik tilfellet er i Norge. Men slike programmer er trolig mindre utbredt enn de kunne og burde være. En viktig og nødvendig side ved folkevalgprogrammer handler om å utvikle en klar forståelse for de konstitusjonelle, juridiske, institusjonelle og organisatoriske rammene for politikutvikling. Når det gjelder Norge og norsk lokalpolitikk, tilbyr eksempelvis KS et folkevalgprogram med en felles ramme og ulike lokale variasjoner (Kommunenes Sentralforbund, 2015, 2019), og seminarer som avholdes lokalt, bidrar til å avklare politikernes ulike roller og rommet for politisk lederskap. I tillegg til slike nasjonale initiativ finnes det også ulike lokalt utviklede programmer for folkevalgte.

De fleste slike programmer har et «utenfra-og-inn perspektiv» på politisk lederskap. Programmene retter søkelyset mot de ytre handlingsbetingelsene gjennom å presentere de formelle rammene for utøvelsen

av politisk lederskap. På mange måter er det begrensningene på politisk lederskap som formidles, med vekt på hva som er lovlig, hva som er økonomisk mulig, hva som er etisk forsvarlig, og så videre. Dette representerer viktige rammebetingelser for politisk lederskap som folkevalgte må ha et aktivt forhold til. Men «utenfra-og-inn»-perspektivet medfører samtidig en viss risiko for at politikerne kan miste motet dersom rommet for politisk lederskap viser seg å være mye mindre enn de forventet før de ble valgt. Denne risikoen er størst når «utenfra-og-inn»-perspektivet får stå alene med den sterke oppmerksomheten på begrensningene.

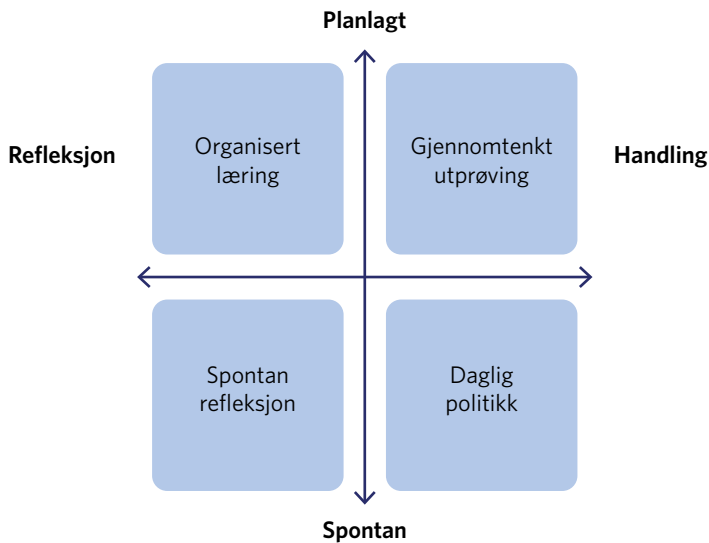
Det alternative «innenfra-og-ut»-perspektivet handler snarere om å dyrke de positive mulighetene gjennom å forbedre dialogen mellom politikere, med administrasjonen, med media, med sivilsamfunnet og med innbyggerne. Et typisk eksempel på et slikt perspektiv kalles Next Generation og er igangsatt av Institute for Civil Discourse i Washington, D.C. (University of Arizona, 2019). I USA har utfordringen først og fremst vært den sterke politiske polariseringen og et påfølgende uforsonlig debattklima basert på tankegangen om at «the winner takes it all». Den største utfordringen i Norge og i Skandinavia for øvrig, som jo i utgangspunktet er mer preget av konsensusdemokrati enn USA, er kanskje heller å få politikere til å rette oppmerksomheten mot utøvelsen av politisk lederskap og mot å få øye på alle potensielle støttespillere som kan hjelpe dem frem til suksess.

Også i Norge kan vi registrere en fremvoksende debatt om politisk lederskap, ikke minst i kjølvannet av kommunereformen, som innebærer at mange kommuner slås sammen, og at ulike politiske kulturer og systemer skal smelte sammen til noe nytt. Slike prosesser gir anledning til å tenke gjennom de lokale rammene for politisk lederskap, og til å utvikle lokale rammebetingelser slik at de fremmer det politiske lederskapet. Men å reflektere rundt politisk lederskap er selvsagt like relevant i kommuner som ikke berøres direkte av kommunereformen.

Historisk sett har den viktigste læringsarenaen for politikere vært politikken selv, det vil si at folkevalgte har lært gjennom praksis og gjennom å utøve rollen som folkevalgt. I tillegg er det blitt gjennomført opplæring i regi av de politiske partiene og partienes ungdomsorganisasjoner. I mindre grad har opplæringen tatt utgangspunkt i den politiske forsamlingen

som politikerne er medlem av, enten vi snakker om Stortinget, fylkestingene eller kommunestyrene.

I et forsøk på å systematisere ulike læringsarenaer kan det være nyttig å skille mellom arenaer orientert mot *handling* versus *refleksjon*, og om læringen er *planlagt* eller *spontan*, slik dette er illustrert i figur 6.1. Typologien nedenfor skiller mellom fire ulike typer læringsarenaer for valgte politikere: daglig politikk, spontan refleksjon, organisert læring og gjennomtenkt utprøving (Hartley 2011).



Figur 6.1 Fire læringsarenaer for politisk lederskap (inspirert av Hartley, 2011)

Læring gjennom *daglig politikk* er nært knyttet til handling og spontanitet, og læringen skjer gjennom aktiviteter som politiske møter, partimøter, møter med ulike interessenter, politiske debatter og uformelle samtaler med andre politikere – kort sagt det som fyller den politiske hverdagen for norske kommunepolitikere. Det er liten tvil om at mye av læringen blant norske folkevalgte skjer på denne måten, under fanen «veien blir til mens du går». Men dette er en læringsarena med begrensninger, spesielt dersom målet er å utvikle kommunestyrets kollektive lederskap. Den daglige politikken vil ofte være preget av partikonflikt og partipolitiske posisjoneringer, slik vi diskuterte i kapittel 2, og i praksis

vil derfor læringen på denne arenaen i stor grad foregå i samspill med partifeller som i utgangspunktet deler samme syn på ulike saker. Tiden til refleksjon er dessuten begrenset, ettersom det for politikerne handler mest om å forstå og utnytte de eksisterende rammene og om å posisjonere seg riktig for å oppnå mest mulig gjennom det politiske spillet.

Læring gjennom *spontan refleksjon* henspiller på at politikerne også møtes mer uformelt og dermed har anledning til å reflektere rundt politikk og politisk lederskap ved å reise spørsmål om hvordan noe kan settes på dagsordenen, hvem som skal uttale seg til media i en bestemt sak, eller om det er en god idé å trekke innbyggerne inn i diskusjoner om endring av – eksempelvis – skolestrukturen. Relevante aktiviteter i den forbindelse kan være noe så enkelt som uformelle diskusjoner i lunsjpausen under kommunestyremøter, eller andre former for kontakt der politikere treffes. Denne formen for læring er verdifull, men har også sine begrensninger. De som møtes uformelt, vil ofte være de som uansett har mye kontakt med hverandre i den daglige politikken, og bare unntaksvil spontan refleksjon foregå i en hel forsamling av politiske ledere. Som vi har diskutert i kapittel 4, legger også norske regler om møteoffentlighet begrensninger på muligheten for at alle politikere kan møtes uten at offentligheten har anledning til å være til stede.

Organisert læring finner sted når eksempelvis et kommunestyre setter av tid til refleksjon løsrevet fra daglig politikk. KS sitt folkevalgtprogram er et eksempel på denne typen læring. Denne læringsarenaen vil som oftest involvere alle medlemmer i en politisk forsamling, og utgangspunktet kan være informasjon og diskusjon omkring roller og regler («utenfra-og-inn»), eller refleksjon rundt hva som kan gjøre politisk lederskap mer interessant og effektivt («innenfra-og-ut»). Dersom utgangspunktet er å utvikle det kollektive politiske lederskapet, for eksempel å forbedre måten et kommunestyre arbeider på, sier det seg selv at denne læringsarenaen er viktig og nødvendig. Ulempen med denne læringsarenaen er at det koster både tid og penger å samle en hel komité eller et kommunestyre, og erfaringsmessig er det heller ikke alle som ønsker eller har anledning til å delta. Norske regler for møteoffentlighet medfører dessuten at denne læringsarenaen ikke kan lukkes for offentlighetens innsyn, noe som kan påvirke innholdet.

Gjennomtenkt utprøving handler om at nye tiltak og ideer blir eksperimentert med og prøves ut, gjerne i kombinasjon med en eller annen form for evaluering. Konkret kan det være snakk om en ny måte å sette opp sakslisten på, en ny måte å lede møter på, en ny form for organisering av den politiske debatten eller nye måter å komme i dialog med innbyggerne om lokale problemer og mulige løsninger på. Slike tiltak vil ofte springe ut av organisert læring, men kan også være basert på spontan refleksjon eller daglig politikk. Hvis læring skal føre til endring, er det nødvendig at nye ideer prøves ut. Men endring for endringens skyld er sjelden en god idé. Derfor kan det være viktig at denne læringsarenaen er koblet til minst én av de øvrige arenaene. Det innebærer at det som prøves ut, må være svar på et problem som er opplevd gjennom daglig politikk, eller som er blitt reflektert over spontant eller i organiserte former.

Alle læringsarenaene diskutert ovenfor, kan bidra til å utvikle politisk lederskap, men på ulike måter. Mens spontane læringsarenaer som daglig politikk og spontan refleksjon sannsynligvis utspiller seg mellom enkelt-politikere eller i partigrupper, er det først og fremst organisert læring som er egnet til å få et helt kommunestyre til å reflektere over politisk lederskap.

Denne boken setter søkelyset på politisk lederskap og spesielt på kommunestyret som en arena for kollektivt politisk lederskap. Boken tar med andre ord opp temaer som er skreddersydd for en såkalt organisert læringsarena, slik det er vist i figur 6.1. I bokens aller siste kapittel viser vi et eksempel på hvordan en slik arena kan fylles med konkret innhold.

Til slutt vil vi understreke at dersom læringsprosessen skal lede til faktiske endringer, så er også den fjerde læringsarenaen som er omtalt i figur 6.1, nødvendig, nemlig gjennomtenkt utprøving. Det finnes en lang rekke enkeltstående tiltak som kan prøves ut for å svare på noen av utfordringene og paradoksene knyttet til politisk lederskap. Noen av dem har vært omtalt i de foregående kapitlene. Systematisk utprøving av slike tiltak – med tilhørende selvevaluering – bør være en selvsagt oppgave for ethvert norsk kommunestyre.

Referanser

- Hartley, J. (2011). Learning in the whirlwind: politicians and leadership development. *Public Money & Management*, 31(5), 331–338.
- Kommunenes Sentralforbund (2015). *Tillit. KS Folkevalgtprogram 2015–2019*. Oslo: KS.
- Kommunenes Sentralforbund. (2019). *Tillit. KS Folkevalgtprogram 2019–2023*. Oslo: KS.
- NOU 1990:13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Offerdal, A. (1989). *Politisk ekspertise - finst den? Om politikarens plass i styringssystemet*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.
- Reading, P, A. Stansfield, J. Hartley og M. Mathias (2011). *International perspectives on leadership and learning development for national politicians*. Arbeidsnotat for National School of Government. Coventry, England: University of Warwick.
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping - nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 51–58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- University of Arizona. (2019). National Institute for Civil Discourse, The University of Arizona. Hentet fra <https://www.facebook.com/NationalInstituteForCivilDiscourse/>