

Saksframlegg

REDEGJØRELSE FOR INFORMASJONSARBEIDET I TRONDHEIM KOMMUNE

Arkivsaksnr.: 05/43215

Forslag til vedtak

1. Bystyresekretariatet utvider sitt ansvarsområde til å ivareta kommunikasjon av politiske prosesser.
2. Bystyresekretariatet og Informasjonstjenesten utvikler et godt samarbeid for å sikre og å utvikle et kompetansemiljø innen kommunikasjon, etablere gode og effektive arbeidsprosesser og utnytting av felles ressurser til beste for kommunen – som kompetanse, data, materiell, areal, inventar og utstyr.

Saksutredning:

Bakgrunn

Det vises til vedtak i Formannskapet den 17.01.06 hvor rådmannen er bedt om å gjennomføre en omlegging av kommunens informasjonsarbeid med sikte på:

- *Bedre service for media når de ønsker informasjon eller uttalelser fra kommunens administrative ledelse*
- *At alle husholdninger skal få best mulig tilgang til kommunens kunngjøringer*
- *Bedre informasjonsverdien av annonser ved i større grad å differensiere stoffet slik at det når målgruppen*
- *Bedre medieovervåkning og oppfølging av dette i forhold til rådmannens ansvarsområde*
- *Bidra teknisk med utsending av pressemeldinger, kontakinfo for presse og lignende for alle partier i bystyret*

Formannskapet ber rådmannen komme tilbake med en sak som utreder informasjonsavdelingen og bystyresekretariatets oppgaver i forhold til informasjonsansvar og oppgavefordeling med sikte på bedre informasjon om politiske prosesser og saker til behandling i politiske organ. Politiske prosesser er en svært viktig del av Trondheim kommunes aktivitet og vårt demokrati. Det er derfor viktig at en bred dekning og forståelse for dette inngår i kommunens informasjonsstrategi. Alle våre politiske representanter representerer ofte kommunen i ulike sammenhenger. Informasjonsheten/bystyresekretariatet skal bistå i saker som er relevante for kommunens virksomhetsområde. Dette gjelder ikke rene partipolitiske utspill/uttalelser.

Drøfting

Denne saken dreier seg i store trekk om å innfri behov og forventninger til kommunens kommunikasjon med omverden – befolkningens reelle og antatte behov for å få informasjon, og kommunens eget behov for å gi informasjon (både administrativt og politisk).

Og, helt konkret, hvordan skal oppgavefordelingen mellom Bystyresekretariatet og Informasjonstjenesten være dersom vi skal oppfylle alle behov og forventninger?

Førende for denne saken er også kommunens Informasjons- og kommunikasjonsstrategi (mai 2003) – inndelt i de fire fokusområdene

- Tjenestefokus
- Internt fokus
- Byfokus
- Demokratisk fokus

Gråsoner og oppgavefordeling

Når selvstendige funksjoner i en organisasjon skal dele oppgaver seg i mellom – som i dette tilfelle gjelder Bystyresekretariatet og Informasjonstjenesten, er det ønskelig å finne fordelingsmåter som skaper minst mulig tvil om hvem som gjør hva, hvordan og når oppgaver skal gjøres. Jo mer tvil og usikkerhet om ansvar og oppgavefordeling, jo flere gråsoner må håndteres av begge parter.

Behov for kommunikasjon

Politisk nivå har ut fra sin demokratiske funksjon i vårt samfunn et eget behov for å kommunisere med omverden. Den demokratiske og teknologiske utviklingen av samfunnet forutsetter at de politiske prosessene kommuniseres til og med befolkningen på andre og nye måter enn tidligere. Det skal skapes interesse for, kunnskap om, deltakelse og engasjement for vår demokratiske kultur.

Administrasjonen og de ulike tjenestene har andre behov for kommunikasjon med omgivelsene – til dels som iverksetter av politiske vedtak og til dels som produsent av viktige velferdsfunksjoner i samfunnet. Medvirkning og innflytelse fra store brukergrupper er en viktig del av denne kommunikasjonen.

I en del tilfeller og sammenhenger – har politisk nivå og administrasjon sammenfallende behov. Sammenfallende behov kan i noen tilfeller med fordel løses i fellesskap og gjennom samhandling.

Gråsoner kan sjelden unngås ved oppgavefordeling i organisasjoner, ofte fordi en har felles behov, men også fordi det i den praktisk hverdagen ikke alltid er mulig å skille tydelig mellom hvem som har ansvar for hva. En forsøker helst å minimalisere gråsonene, og etablere hensiktsmessige prosedyrer/kjøreregler for håndtering av uklarheter og uenighet.

Men uavhengig av hvordan oppgaver fordeles, er det viktigst å bygge kulturer som er preget av stor fleksibilitet, god kommunikasjon og serviceholdning – hvor ledelse og medarbeidere er mer opptatt av å nå mål enn å gjøre spørsmålene ”hvem gjør hva, når og hvordan” til de viktigste.

Ansvarfordeling og ansvarsforståelse er kritiske faktorer i alle organisasjoner med mange og komplekse arbeids- eller produksjonskjeder, fordi samarbeid og samhandling oftest svikter fordi ansvar kan fraskrives eller at prosedyrene for overlevering og mottak av oppgaver ikke følges. Dette gjelder enten ansvar er klart definert, eller om flere medarbeidere/avdelinger har felles ansvar i en gråsone.

Rådmannen mener at denne saken bør vurderes og drøftes ut fra to perspektiver.

1. Det prinsipielle perspektivet

2. Samhandling, kommunikasjon og service

1. DET PRINSIPIELLE PERSPEKTIVET

Kommunikasjon om de politiske prosessene.

I et demokratisk perspektiv er det viktig og nødvendig at befolkningen får mulighet til å være godt orientert om de politiske prosessene i vårt samfunn – ikke minst lokalt. Dette gjelder politiske prosesser generelt og de prosessene som angår deler av befolkningen spesielt fra sak til sak.

Dette forutsetter god tilgjengelighet til den politiske dagsorden og framdrift, og til de ulike synspunkter og holdninger de politiske partier og deres representanter formidler i ulike saker.

For å få dette til må kommunen ha en organisasjon, bemanning og kompetanse som på en god og profesjonell måte evner å kommunisere det som skjer, slik at informasjon blir tilgjengelig for befolkningen og kanaliserer viktig informasjon inn til de politiske organene.

Det er behov for kommunikasjonsfunksjoner som:

Trondheim kommune

1. redaksjonelt (via digital- og papirinformasjon) prioriterer og fordeler informasjon om helheten i politiske prosesser (Formannskapet, Bystyret og de politiske komiteene)
2. språklig og grafisk formidler slik informasjonen på et høyt kommunikasjonsfaglig nivå
3. koordinerer mye av kontakten mellom politisk nivå og befolkningen/media
4. fasiliteterer møter med befolkningen (konferanser, høringsmøter, politikertorg med mer)
5. fasiliteterer møter og pressekonferanser med media
6. formidler informasjon fra viktige representasjonsoppgaver som folkevalgte gjør for byen
7. tilrettelegger dokumentasjon for alle interessenter
8. er oppdatert om det som skjer innenfor politikk lokalt og nasjonalt
9. evner å analysere og forutse framtida, og forberede seg for denne
10. evner å håndtere uforutsette hendelser og ad hoc situasjoner profesjonelt
11. utvikler det kommunikative arbeidet i takt med den tida vi lever i

Det er rådmannens oppfatning at vi i dag ikke organiserer eller prioriterer kommunikasjonsfunksjonene i kommunen godt nok slik tida og framtida krever. Derfor er dette et viktig utviklingsområde for demokratiet og kommunens omdømme. Skal vi lykkes må vi ha en organisasjon som evner å konkurrere om befolkningens oppmerksomhet – i et samfunn hvor informasjonsmengden er meget stor og aktørene er svært mange og profesjonelle.

God kommunikasjon av de politiske prosessene er en omfattende og, ikke minst, en relativ ny oppgave for kommunen. Dette innebærer at vi må se på behovet for å styrke organisasjonen gjennom bemanning og kompetanse, og vurdere prosedyrer, arbeidsprosesser og rolle-/ansvarsavklaringer med tanke på ytterligere effektivisering og bedre utnytting av ressursene.

Roller og funksjoner i en politisk styrt organisasjon

I formannskapsmodellen slik den er hjemlet i kommuneloven, er det et klart skille mellom administrasjon og politikk - hva som er politisk nivå- og rådmannens ansvarsområder og roller.

Lineært og forenklet kan de ulike rollene og ansvaret skisseres i disse fasene:

- Politisk prosess (vedtak) – administrativ utredning (politisk sak) – politisk prosess (valg, godkjenning, vedtak) – administrativ iverksetting – politisk evaluering
- Administrativ utredning (politisk sak) – politisk prosess (valg, godkjenning, vedtak) – administrativ iverksetting – politisk evaluering
- Politisk prosess (vedtak) – politisk iverksetting (regionalt/nasjonalt samarbeid, KF/AS, med mer) – politisk evaluering

Dette skillet er i vår organisasjon prinsipielt, og betyr at rådmannen har ingen rolle (funksjon og ansvar) mens de politiske prosessene pågår, ut over å bistå med saksopplysninger etter ønske fra politisk nivå. Utenfor denne lineære og forenklede framstillingen er det i flere sammenhenger et tett, nødvendig og pragmatisk samspill mellom politisk nivå og administrasjonen hvor en er nødt til å være i grenselandet mellom det prinsipielle skillet.

Når rådmannen utreder saker som skal til politisk behandling, skal utvalget av data, informasjon, drøfting og vurderinger, etter beste evne, gjøres ut fra et faglig skjønn – ikke påvirket av politiske hensyn eller vurderinger. Dette er en forutsetning for administrasjonens legitimitet hos alle politiske partier og grupperinger. Hensikten er å gi politisk nivå et godt underlag for beslutning på fritt grunnlag.

Trondheim kommune

Hvilke konsekvenser har dette i denne saken?

Slik formannskapet ønsker og som rådmannen ser betydningen av, er det et stort behov for å forbedre og øke kommunikasjonen om de politiske prosessene i vår kommune.

Utfordringen, når vi ser bort fra å utvikle en god organisasjon, er å skape en ryddig ansvars- og rolledeling mellom politisk- og administrativt nivå når det gjelder kommunikasjon om de politiske prosessene.

Slik kommunikasjon kan deles inn i disse hovedområdene:

Politiske partiers ansvar (som ikke angår denne saken):

- Direkte kommunikasjon fra de politiske partier og deres representanter til befolkningen i møter, stands, politikertorg, konferanser med mer
- Direkte kommunikasjon fra de politiske partier og politiske organer via media
- Kommunikasjon fra de politiske partier og deres representanter via kommunens kanaler for kommunikasjon

De politiske prosessene – kommunens ansvar (kommunikasjonsfunksjonene):

- Formidling av politiske synspunkter og holdninger fra politiske komiteer, Bystyret, Formannskapet, politikertorg med mer via kommunens kanaler for kommunikasjon
- Formidling av politisk saksinformasjon, vedtak, møteplaner med mer via kommunens kanaler for kommunikasjon

Subjektivitet og objektivitet i kommunikasjon

Kommunikasjon vil sjelden eller aldri være objektiv. Når politiske representanter formidler sine synspunkter om en politisk sak til media, er synspunktene og uttrykkene subjektivt preget. Representantene er avsendere av budskapene. Når media videreformidler slike synspunkter, er synspunktene underlagt redaksjonelle vurderinger, prioriteringer og vinklinger – en redaksjonell subjektivitet. Media overtar som formidler (sender) av budskapet.

Når representanter for kommunens kommunikative kanaler formidler politiske prosesser, vil også slik formidling preges av redaksjonelle vurderinger og prioriteringer. Budskapets sender vil være den kommunikative kanalen – ikke aktørene i de politiske prosessene. Sender er redaksjonelt subjektiv, ikke objektiv. Muligheten for politisk og administrativ føring/kontroll – både i for- og etterkant, som kan påvirke budskapet - øker ikke objektiviteten.

Rådmannen bør ikke ta del i en politisk prosess, og all tvil om dette svekker legitimiteten til både politisk nivå og rådmannen. Her rører vi med et viktig prinsipp i vår forståelse av det moderne demokratiet og maktfordelingen i vårt samfunn. Den administrative innflytelse og makt ligger i prosessen fram til politisk sak. Når en sak er levert til politisk nivå, stopper administrasjonens innflytelse.

Når dette prinsippet koples sammen med forståelsen av at kommunikasjon er subjektiv eller subjektivt preget, vil det være prinsipielt problematisk for en virksomhet, direkte underlagt rådmannen, å formidle informasjon om de politiske prosessene.

Av to grunner:

- Rådmannen vil kunne påvirke de politiske prosessene indirekte i måten informasjon formidles på (utvalg, prioriteringer, vinkling, tid med mer)
- Det kan reises tvil om kommunikasjonens habilitet og de politiske prosessenes integritet

Hvordan kan disse problemstillingene håndteres eller løses?

2. OPPGAVEFORDELING, SAMHANDLING, KOMMUNIKASJON OG SERVICE

Bystyresekretariatet og Informasjonstjenesten - to samarbeidende og samhandlende kommunikasjonsvirksomheter med ulikt hovedansvar.

Vi har to virksomheter i kommunen som i dag har, om enn på ulikt vis, ansvar for kommunikasjon - Bystyresekretariatet og Informasjonstjenesten. Formelt sett ligger Bystyresekretariatet administrativt under politisk nivå, og Informasjonstjenesten under rådmannen.

Slik sett har vi to organisasjoner som hver for seg og sammen kan løse problemstillingene ovenfor, og bidra til at kommunikasjonsfunksjonene i kommunen utvikles til sterke og profesjonelle kompetansemiljøer i kommunikasjon.

For å få det til, vil det være nødvendig å gi de to organisasjonene ulikt hovedansvar som skaper nødvendig ryddighet når det gjelder forholdet politikk og administrasjon. Ansvarsfordelingen forenkles og defineres slik:

- Bystyresekretariatet har hovedansvar for kommunikasjon om de politiske prosessene.
- Informasjonstjenesten har hovedansvar for kommunikasjon om iverksettelse av de politiske vedtak, og et overordnet ansvar for kommunikasjon om kommunens administrasjon og tjenesteproduksjon.

Med hovedansvar menes også en tydeliggjøring av hvem som er sender av budskap. Det er viktig å understreke at fordeling av hovedansvar skal fremme og ikke hemme et samarbeid mellom disse to organisasjonene. Målsettingen er å utvikle en kompetanse- og informasjonsflyt mellom enhetene som styrker både politisk og administrativt nivå.

Eksempler:

Politisk nivå lager sine egne pressemeldinger. Informasjonstjenesten har en oppdatert og tilgjengelig database med aktuelle mottakere av pressemeldinger, og har kunnskap om hvilke mottakere det er riktig å sende til ut fra pressemeldingens mediemessige og politiske betydning og karakter. Informasjonstjenesten bistår i arbeidet, og Bystyresekretariatet sender pressemeldingene ut.

Bystyresekretariatet har det redaksjonelle ansvaret for den politiske delen av www.trondheim.kommune.no. Informasjonstjenesten bidrar med sin kompetanse i de redaksjonelle og kommunikative vurderingene som må gjøres – ofte innen knappe tidsfrister. Informasjonstjenesten har også ansvar for at de tekniske fasilitetene på nettstedet utnyttes og fungerer slik de skal.

Informasjonstjenesten utvikler og holder ved like et godt presentasjons- og informasjonsmaterieell om Trondheim og Trondheim kommune som representanter fra politisk og administrativt nivå kan benytte seg av. Slikt materieell bør være lett å ta i bruk enten det er digitalt, i plastikk eller i papir.

Trondheim kommune

En forutsetning og et klart krav til begge tjenestene er at de skal samarbeide, samhandle og utnytte felles kompetanse og ressurser. Med en slik fordeling av hovedansvar vil det være lite hensiktsmessig å identifisere deloppgaver (gråsoner) for samarbeid. Langt viktigere er det å etablere en god kultur og forståelse for hvordan ressursene kan utnyttes til beste for kommunen.

Selv om Bystyresekretariatet sorterer administrativt under politisk nivå, er virksomheten politisk nøytral. Det i seg selv vil innebære en utfordring når det gjelder å kommunisere politiske prosesser, når vi vet at slik kommunikasjon vil være subjektivt preget. Imidlertid gir nærheten til politikerne og kunnskapen om politiske saker og prosesser gode vilkår for en balansert formidling av det som skjer. Feil eller ubalanse kan lett korrigeres, og det vil være en kontinuerlig læringsprosess og forbedring.

Med utgangspunkt i denne argumentasjonen vil rådmannen tilrå at Informasjonstjenesten oppfyller de fire første punktene i Formannskapetets vedtak fra 17.01.05, mens det femte punktet og forventningen til å forbedre kommunikasjonen om de politiske prosessene og politikeres representasjonsoppgaver for kommunen er Bystyresekretariatets ansvar.

Denne fordelingen av hovedansvar gir også politisk nivå en bedre mulighet til styring av kommunikasjonen som angår politikk. Det gjelder prioriteringer av ressursene, strategier og vurdering/kontroll.

Ressursfordeling

Fordeling av hovedansvar får konsekvenser for både Bystyresekretariatet og Informasjonstjenesten budsjetter, bemanning og kompetanse fordi

- Oppgaver som til dels gjøres i dag for politisk nivå, flyttes fra Informasjonstjenesten til Bystyresekretariatet
- Behovet for å formidle de politiske prosessene bedre og i større omfang vil øke oppgavemengden for Bystyresekretariatet
- Flere og nye oppgaver innen kommunikasjons medfører at Bystyresekretariatet på tilføres ny kompetanse

Hvordan sikre tilstrekkelig med ressurser til Bystyresekretariatet og Informasjonstjenesten?

Det er rådmannens oppfatning av vi ikke budsjetterer tilstrekkelige ressurser i forhold til behovet til kommunikasjonsfunksjonen i kommunen, og sannsynligheten er stor for at behovet vil øke i tida som kommer. Når det er sagt, ønsker rådmannen at Informasjonstjenesten kontinuerlig vurderer egne arbeidsprosesser og prioriteringer med tanke på å utnytte ressursene mer effektivt.

Det er vanskelig å vurdere hva Bystyresekretariatet trenger for å kunne håndtere økte og nye oppgaver på kort sikt. Rådmannen har lite kunnskap om hvilke muligheter som ligger i å forenkle og effektivisere arbeidsprosessene i Bystyresekretariatet, for på denne måten å frigjøre ressurser. Likevel er det rådmannens oppfatning at Bystyresekretariatet i dag følger de politiske prosessene tett gjennom deltakelse på møter i komiteene, Bystyret og Formannskapet. Slik sett har medarbeiderne den informasjonstilgangen og kunnskapen som er nødvendig for å kunne kommunisere det som skjer. Sannsynligvis er dette mer et spørsmål om kompetansebehov og prioritering, enn ressurser.

Før en tar videre skritt bør det gjøres en organisasjonsanalyse av kommunikasjonsfunksjonene hvor en vurderer behovet for

Trondheim kommune

- økt ressurstilgang
- kompetanseutvikling
- effektivisering av arbeidsprosesser
- forbedre og sette standard for intern og ekstern service

Denne klare rollefordelingen skal ikke være et hinder for at Informasjonstjenestens kompetanse utnyttes til opplæring, utvikling av presentasjoner, bistand til utforming av materiell, nedlasting på nett med mer. Målet er å få til et godt samspill og samhandling mellom to virksomheter med ulikt ansvar og roller.

Rådmannen har innledet et særskilt samarbeid med Bystyresekretariatet og Informasjonstjenesten om utvikling av samhandlingen mellom de to enhetene. Den 24.05.06 gjennomføres et dagseminar med dette som tema, som vil følges opp videre gjennom kontinuerlig utvikling av samarbeidsrutiner og service.

Rådmannen i Trondheim, 08.05.2006

Elin Rognes Solbu
kommunaldirektør

Hans Jakob Busch
rådgiver