

NOU

Norges offentlige utredninger **2005: 6**

Samspill og tillit

Om staten og lokaldemokratiet

Utredning fra Lokaldemokratikommisjonen oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004.

Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 18. april 2005.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0830-0

Lobo Media AS

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004 en kommisjon for lokaldemokratiet.

Kommisjonen avgir med dette sin første utredning.

Oslo 18. april 2005

Leif Johan Sevland
leder

Anne-Grete Strøm-
Erichsen

Trude Brosvik

Kristin Marie Sørheim

Runolv Stegane

Liv Røssland

Ivar Ramberg

Dag Hagen Berg

Halvdan Skard

Anne Tingelstad Wøien

Björg Wallevik

Björg Tysdal Moe

Morten Øgård

Trine Monica Myrvold

Dag Arne Christensen

Hans-Erik Ringkjøb

Dag Vestrheim

Innhold

1	Problemstillinger, sammendrag, mandat og sammensetning	7	4.5	Hva menes med det kommunale handlingsrommet?	36
1.1	Hovedproblemstillinger i utredningen	7	4.5.1	Handlingsrommet	37
1.2	Utviklingen i valgdeltakelsen	7	4.5.2	Handlingsmuligheter	37
1.2.1	Hva betyr statlig styring for den negative trenden i valgdeltakelsen? .	8	4.5.3	Handlingsevne	39
1.3	Staten og kommunesektoren	9	4.5.4	Fra handlingslammelse til handling?	40
1.4	Forslag og vurderinger	10	4.6	Hvilke kommuner?	40
1.4.1	Innledning	10	4.6.1	Kommunestruktur	41
1.4.2	Kommunenes handlingsrom	11	4.6.2	Kommunen og det genuint lokale	42
1.4.3	Statlig styring	12	4.6.3	Dagens system eller en modifisering av dette	44
1.4.4	Samspill for tillit	12	4.7	Kommisjonens syn	46
1.4.5	Det kommunale selvstyrets juridiske status	14	4.8	Kommisjonens forslag	47
1.4.6	Friere kommunal beskatningsrett	14	5	Statlig styring i forhold til kommunene	48
1.4.7	Internasjonale avtaler og lokaldemokrati	14	5.1	Innledning	48
1.5	Oppnevning og sammensetning	14	5.2	Statlig styring og kommunene	48
1.6	Lokaldemokratikommisjonens mandat	15	5.3	Virkemidler i styringsforholdet mellom staten og kommunene	49
1.7	Kommisjonens arbeide	17	5.3.1	Regler	49
2	Kommunale og statlige verdier ...	19	5.3.2	Finansielle styringsvirkemidler	52
2.1	Innledning	19	5.3.3	Profesjoner	55
2.2	Ulike lokalstyreordninger	19	5.3.4	Tilbakeføringsmekanismer - tilsyn, kontroll og rapportering	56
2.3	Verdigrunnlaget	20	5.3.5	Pedagogiske virkemidler	58
2.3.1	De kommunale selvstyreverdiene	20	5.3.6	Rammestyring eller detaljstyring?	58
2.3.2	Statlige verdier	21	5.4	Statlig styring - omfang og i hvilken retning?	60
2.4	Spenningen mellom desentralisering og sentralisering	22	5.5	Styringskapasitet og organiseringen av styringen	60
2.5	Avslutning	23	5.5.1	Å utøve styring betyr også et behov for styringskapasitet	60
3	Forholdet mellom kommune og stat med hovdevekt på perioden 1975 - 2004	24	5.5.2	Kommunene representerer styringskapasitet for staten	61
3.1	Innledning	24	5.6	Kommisjonens syn - Statlig styring – Fra kommando til dialog?	61
3.2	Stat-kommuneforholdet 1837-1975 ...	24	6	Samspill for tillit	63
3.3	Fra 1970-tallet og frem til i dag	25	6.1	Innledning	63
3.3.1	Forvaltningskommunen	25	6.2	Utfordringer i samspillet mellom stat og kommune	64
3.3.2	Mot effektueringskommuner og kontraktskommuner?	26	6.2.1	Sektorstyring og samordning	64
3.3.3	Kommunesektoren blir fordoblet	27	6.2.2	Oppgave- og funksjonsfordelingen ...	68
3.4	Utviklingen sett i forhold til lokaldemokratiet	30	6.2.3	Den politiske konkurransen	69
4	Kommunenes handlingsrom	32	6.3	Partnerskapet mellom forvaltningsnivåene kan utvikles	70
4.1	Innledning	32	6.3.1	Dialog	70
4.2	Et handlingsrom som varierer	33	6.3.2	Forhandlinger og avtaler	74
4.3	Hvorfor statlig styring?	33	6.3.3	Konfliktløsningsmekanismer	75
4.4	Hvorfor er handlingsrommet viktig?	35			

6.3.4	En bevisst politikk for læring mellom forvaltningsnivåene	75	9.2.2	Europarådet	97
6.4	Kommisjonens syn	75	9.2.3	EØS-medlemskapet	97
6.5	Forslag fra kommisjonen	78	9.2.4	EØS-avtalens betydning for kommunesektoren	98
7	Det kommunale selvstyrets juridiske status	80	9.3	EØS-politikkens folkevalgte forankring	100
7.1	Innledning	80	9.4	Kommisjonens syn	101
7.2	Kommunenes konstitusjonelle status i andre land	80	10	Økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens forslag	103
7.3	Kjernespørsmål i debatten	82			
7.4	Kommisjonens syn	83			
8	Friere kommunal beskatningsrett	84		Litteraturliste	105
8.1	Innledning	84			
8.2	Kommunale skatteinntekter: Regler og frihetsgrader	84	Vedlegg		
8.3	Kommunemodeller og finansieringsformer	87	1	Lokaldemokrati og kommunale oppgaver	112
8.4	Friere beskatningsrett: Fordeler og ulemper	90	2	Norske kommunar i internasjonalt perspektiv	131
8.4.1	Makroøkonomiske og fordelingspolitiske konsekvenser	90	3	Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre	158
8.4.2	Lokaldemokrati: Forutsetninger og konsekvenser	92	4	Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre	175
8.5	Kommisjonens syn og forslag	94	5	Kommuner, velferdsstat og demokrati.....	193
9	Internasjonale avtaler og lokaldemokrati	95	6	Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring	201
9.1	Innledning	95	7	Politisk deltaking lokalt	216
9.2	Politisk internasjonalisering og lokalpolitisk handlingsrom	96	8	Lokaldemokrati og kommuneskatt ...	231
9.2.1	Menneskerettighetsregimet	96	9	Det nye lokaldemokratiet – Internasjonale avtaler og europeisering av Norge	254

Kapittel 1

Problemstillinger, sammendrag, mandat og sammensetning

1.1 Hovedproblemstillinger i utredningen

Lokaldemokratikommisjonen har fått i oppdrag å analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utforming (*kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004*). Mandatet er todelt og arbeidet presenteres i form av to offentlige utredninger. Den første delen av mandatet er å redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati. En underliggende problemstilling er dette forholdets betydning for lokalpolitisk deltakelse og engasjement. Den andre delen av mandatet består i å drøfte hvordan lokaldemokratiet kommer til uttrykk i de enkelte lokalsamfunn. Resultatet av arbeidet med denne delen av mandatet legges frem våren 2006.

Denne innstillingens hovedtema er forholdet mellom staten og kommunesektoren.¹ Kommisjonens analyser og vurderinger har tatt utgangspunkt i den pågående debatten om lokaldemokratiet. Nøkkelbegreper både i mandatet og innstillingen er handlingsrom, tillit og samspill. Dette er tema som har stor betydning uavhengig av både antallet kommuner og forvaltningsnivå. Kommisjonens er ikke gitt som mandat å gå inn i de pågående prosessene rundt fremtidig kommuneinndeling og regional organisering, og har følgelig tatt utgangspunkt i dagens styringssystem. Kommisjonens forslag og tilrådninger finnes først og fremst i tre kapitler:

- I kapittel 6, *samspill for tillit*, foreslår kommisjonen en rekke tiltak for å styrke samspillet mellom kommunesektoren og staten.
- I kapittel 7, *det kommunale selvstyrets juridiske status*, foreslår kommisjonen at det kommunale selvstyret grunnlovsfestes.
- I kapittel 8, *Friere lokal beskatningsrett*, foreslår kommisjonen at kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.

¹ I innstillingen dekker kommunebegrepet både kommunene og fylkeskommunene såfremt ikke annet er spesifisert.

Kommisjonen har lagt ett overordnet hensyn til grunn i sitt arbeid: *Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken*. Forutsetningen for å få dette til er at samspillet mellom nivåene er godt og at det lokale politiske spillerommet utvides og tydeliggjøres.

Bakgrunnen for kommisjonens tilrådninger finnes i kapitlene 2, 3, 4 og 5. Kapittel 2 gjør rede for lokaldemokratiets verdigrunnlag og den gjensidige avhengigheten mellom det nasjonale og lokale demokratiet. Kapittel 3 tar for seg utviklingen i forholdet mellom staten og kommunene i perioden 1975-2004. Kapittel 4 inneholder en inngående drøfting av kommunenes handlingsrom. I kapittel 5 vurderes den statlige styringen i forhold til kommunene. Kapittel 9 tar for seg internasjonale avtalers betydning for lokaldemokratiet. Kapittel 10 tar for seg de økonomiske og administrative konsekvensene av kommisjonens ulike forslag og tilrådninger. Kommisjonens budskap er at de ulike forvaltningsnivåene har et felles ansvar for å bidra til økt deltakelse, tydeliggjøre ansvarsforholdene og utvikle et godt samspill.

1.2 Utviklingen i valgdeltakelsen

Bekymringen for lokaldemokratiet har vært stigende og har blant annet bakgrunn i en synkende valgdeltakelse i lokalvalgene (se figur 1.1). Deltakelsen ved kommunevalg er gjennomgående lavere enn ved stortingsvalg, og har sunket fra 72,8 prosent i 1979 til 59 prosent i 2003. Tilsvarende deltok 55,6 prosent ved fylkestingsvalget i 2003. Vi må helt tilbake til 1922 for å finne en lavere valgdeltakelse. Tatt i betraktning at det å stemme er en enkel og lite krevende form for politisk deltakelse, er det påfallende at hjemmesitterpartiet har endt opp som det største partiet ved de tre siste kommune- og fylkestingsvalgene. Sagt på en annen måte: At alle stemmer, stemmer ikke lenger.

Sett i et *tverrnasjonalt* perspektiv ligger likevel den norske valgdeltakelsen midt på treet (*Aardal m.fl. 2002, Christensen og Midtbø 2001, Offerdal 2005*). Deltakelsen er imidlertid markert lavere enn i de to andre skandinaviske landene både ved

nasjonale og lokale valg. Danmark skiller seg ut med en høy og stabil valgdeltakelse både ved nasjonale og lokale valg. Den høye deltakelsen i Sverige kan forklares med at lokalvalget avholdes samtidig med valg på nasjonalforsamlingen. Aardal (2002:36) viser imidlertid at selv om valgdeltakelsen var rekordlav ved kommunevalgene i 1995 og 1999, var det bare 12 prosent av velgerne som satt hjemme ved *begge* valg. I Norge og andre steder har bekymringen over den negative trenden i valgdeltakelsen resultert i ulike tiltak og forsøk for å øke deltakelsen: Direkte ordførervalg, internettvalg og andre elektroniske demokratiløsninger, lokale folkeavstemninger og økt personvalg (Scarrows 2001, Larsen 2002, Christensen m.fl. 2004). Kommunenes sentralforbund (KS) satte i perioden 1996-1999 til og med i gang en egen kampanje med tittelen "Aksjon forny lokaldemokratiet".² Reformene og forsøkene ser så langt ikke ut til å ha hatt noen entydig effekt på deltakelsen innenfor de tradisjonelle representative institusjonene. Innbyggerne har imidlertid fått flere innfallsporter til politikken utover valgkanalen. Spenningen mellom ulike former for deltakelse og oppfatninger av hva demokrati er vil være sentrale tema i kommisjonens andre utredning som fremlegges våren 2006.

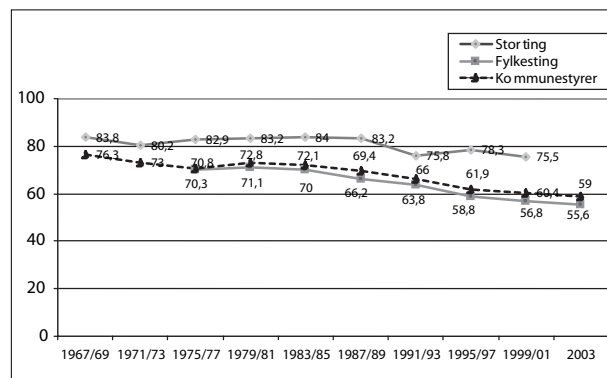
Den negative trenden i valgdeltakelsen har skapt en faglig og politisk debatt som kan oppsummeres i tre hovedspørsmål:

1. Hva har skjedd med den statlige styringen av kommunesektoren?
2. Hva er årsakene til at valgdeltakelsen faller? Og,
3. Hvordan skal den negative trenden tolkes?

Opprettelsen av en egen kommisjon for lokaldemokratiet ble begrunnet i en ambisjon om å finne mulige svar på disse spørsmålene (Dokument nr.8:4 2003-2004). Denne innstillingens nedslagsfelt er spørsmålet om den statlige styringens betydning for lokaldemokratiet. De to siste spørsmålene vil bli grundig behandlet i kommisjonens endelige utredning våren 2006.

1.2.1 Hva betyr statlig styring for den negative trenden i valgdeltakelsen?

Valgdeltakelsen bestemmes av mange forhold (Aardal m.fl. 2002, Bjørklund og Saglie 2000, Christensen og Midtbø 2001). Enkeltfaktorer forklarer ikke mye av deltakelsen, men mange faktorer forklarer litt. Forskningen skiller mellom *indi-*



Figur 1.1 Valgdeltakelsen 1967-2003

viduelle og kontekstuelle forklaringer på deltakelsen. Individuelle forklaringer peker på egenskaper hos den enkelte velger. Det kan være sosiale bakgrunnsvariabler, men også politiske holdninger som partiidentifikasjon og følelsen av borgerplikt. Det er et velkjent mønster at personer med høy utdanning og høy inntekt deltar hyppigere enn andre (Bjørklund og Saglie 2000). Bjørklunds (1997, 2005) studier av deltakelse i norske kommunestyrevalg viser at verken kjønn eller inntekt bidrar til å skille ut deltakerne fra hjemmesitterne i samme grad som før. Tallmaterialet fra lokalvalgsundersøkelsen i 2003 viser at hjemmesitterne ikke har fått et klarere lavstatuspreg over tid. De er imidlertid blitt yngre samtidig som deltakelsen er noe høyere for kvinner enn for menn.³

Kontekstuelle forklaringer fokuserer på trekk ved forhold rundt individet og rammene rundt et valg som legger føringer på deltakelsen. Eksempler er valgsystemet, tilgjengelighet, politiske forhold (som graden av konkurranse ved valget og forholdet mellom styringsnivåene), økonomiske faktorer (slik som arbeidsledighet) og strukturelle forhold ved kommunene (som kommunestørrelse). Disse rammene påvirker hvordan velgerne handler og tenker om politikk. Variasjonen i valgdeltakelsen mellom land og mellom ulike typer av valg i Norge (figur 1.1) antyder at kontekstuelle forklaringer har stor betydning. Det spørsmålet som har skapt størst oppmerksomhet i debatten er hvorvidt den lave deltakel-

² Bl.a. ble det gitt ut en samling av "Idehåndbøker fra KS om lokaldemokrati" (KS, 2000)

³ En annen mulighet er at holdninger forklarer deltakelsen, eller mangelen på sådan. Hva man mener, bestemmer hva man gjør. Forskning viser at borgerplikten som norm er svekket og at den står svakere blant de unge enn blant de eldre (Bjørklund 1999). Dette kan likevel i seg selv ikke forklare det store gapet mellom deltakelse i lokalvalg og nasjonale valg (jf. Figur 1.1).

sen ved lokalvalg skyldes at staten har strammet til styringen av kommunene.⁴

Makt- og demokratiutredningen tillegger de statlige rammebetingelsene stor betydning (*Østerud m.fl. 2003, NOU 2003:19*). Forskergruppens diagnose inneholder få lyspunkter. Lokaldemokratiet er vingeklippet av rettighetslovgivning og effektivitetshensyn. Det demokratiske liv knyttet til utøvelse av folkevalgt myndighet er svekket i alle ledd. Konklusjonen la premissene for opprettelsen av lokaldemokratikommisjonen (*Dokument nr.8:4 2003-204*)⁵. Forslagsstillerne fryktet at rettighetslovgivning og statlige minstestandarder kunne bidra til at 'Kommunene kan utvikle seg til statlige filialer, der det lokale folkestyre mister sin mening' (ibid.). Allerede i 1998 hadde daværende kommunalminister Queseth Haarstad i en lokaldemokratisk redegjørelse for Stortinget vist til de statlige rammebetingelsenes betydning for deltakelsen.⁶ Andre har pekt på det samme. Baldersheim m.fl. (1997) hevder at det politiske handlingsrommet til kommunene er blitt mindre. Lokaldemokratiet skal nærmest ha blitt en illusjon, og det å stemme en ren symbolsk politisk handling. Staten skal sakte, men sikkert ha tatt kvelertak på lokaldemokratiet. I stortingsmeldingen om Makt- og Demokratiutredningen vises det til at det er et utbredt 'synspunkt at statlig overstyring av kommunene kan bidra til å redusere interessen for lokalvalg' (*St.meld.nr 17 Makt og demokrati s. 24*).

Forskningen gir likevel ingen entydige svar på sammenhengen mellom statlig styring og valgdeltakelse. Argumentet finner delvis støtte i internasjonal litteratur. Hoffmann-Martinot (m.fl. 1996) antyder at det store avviket mellom lokal og nasjonal valgdeltakelse i Storbritannia sammenliknet med Frankrike, kan tillegges det faktum at i Storbritannia fremstår de lokale myndighetene i større grad som et avmechtig

administrativt organ for de sentrale myndighetene. Franske lokale myndigheter har et klarere og mer veldefinert (begrenset) konstitusjonelt grunnlag. Norske undersøkelser ser ikke ut til å bekrefte dette. Stava (2002) analyserer sammenhengen med bakgrunn i en spørreundersøkelse utført i Norge, Danmark, Finland og Sverige. Han finner ingen sammenheng mellom synet på kommunens handlingsrom og valgdeltakelse. Bjørklund (1997) viser med data fra 1971 og 1991 at velgerne paradoksalt nok mener kommunene har fått betydelig større innvirkning på deres egen hverdag over tid. Resultater fra 2003-valget viser at denne trenden ser ut til å fortsette slik at det er enda færre som uttrykker at lokalvalget har liten eller ingen betydning (*Bjørklund 2005*). Bjørklund finner at valgdeltagelsen har sunket både blant de som sier at valget har stor innvirkning, og blant de som sier at valget har liten eller ingen innvirkning. Spørsmålet om hva kommunene er blitt viktige i forhold til er imidlertid sentralt. Undersøkelser viser at velgerne ser på produksjonen av tjenester som kommunenes viktigste oppgave og at velgerne oppfatter seg i større grad som brukere i forhold til kommunene og ikke som politiske borgere (*Rose og Pettersen 1998, Bjørklund 1999*).

Den enkelte velgers beslutning om å delta eller ikke er blitt mer situasjonsavhengig enn før (*Elklit og Møller 1999*). Valgets viktighet ser ut til å ha større betydning for velgerne. Finnes det styringsalternativer? Er sakene på den politiske dagsorden interessante? Det er veldokumentert at denne typen politiske spørsmål har størst innvirkning på valgdeltakelsen. Det er følgelig grunn til å tro at et godt samspill mellom nivåene kombinert med et utvidet og tydelig lokalt spillerom er viktige bidrag som kan øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken.

1.3 Staten og kommunesektoren

Velferdsstaten har medført at kommunesektoren og staten har blitt stadig tettere innvevd i hverandre. Vanligvis benevnes dette som en integrert modell i motsetning til den autonome der stat og kommune har sine atskilte sfærer. Integrasjonsmodellen forutsetter et partnerskap mellom staten og kommunene. De skal i fellesskap løse offentlige oppgaver. Partnerskapet utfordres jevnlig, fordi kommunesektoren opererer innenfor et styringsystem der andre mål enn lokalt selvstyre også er viktige (se kapittel 2). Integrasjonsmodellen gir kun mening når begge parter har et selvstendig maktgrunnlag og når de går sammen om å løse det som oppfattes som felles oppgaver (*Offerdal*

⁴ Forklaringen på deltakelsesnivået kan også ligge i kommunene selv. Sørensen (1989) viser at den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene har liten effekt på hvordan utgiftene i kommunene blir prioritert. Larsen (1995-96) fremstiller kommunene som kollegiale styringsorgan som minimaliserer intern konflikt. Aardal og Valen (1997:68) hevder at lav valgdeltakelse ved lokalvalg kan relateres til et lavt konfliktnivå. Innføringen av et parlamentarisk system i enkelte kommuner har vært et virkemiddel for å imøtekomme disse innvendningene (Nordisk råd 2004).

⁵ Dokument nr. 8:4 (2003-2004) ble fremmet av Venstres stortingsrepresentanter Trine Skei Grande og May Britt Vihovde. I forslaget uttrykkes det slik: "Maktutredningen dokumenterte svekkelse av lokaldemokratiet med bakgrunn i utviklingstendenser. Kommisjonen (som foreslås opprettet) må gå grundig inn i disse, og peke på løsninger som kan gjenreise betydningen av lokalt engasjement og lokale avgjørelser"

⁶ Redegjørelse om lokaldemokratiet 19. mars 1998 (Kommunal- og Regionaldepartementet 1998).

2005). Modellen forutsetter ikke at kommunene uten videre underordnes staten.

Utviklingen av den statlige styringen er tvetydig (se kapittel 4 og 5). Bilde av forholdet mellom staten og kommunesektoren som en ensidig hierarkisk styringsrelasjon er ikke dekkende. Intensjonene er generelt gode, men følges ikke alltid opp i praksis. Rammefinansieringsmodellen som lå til grunn for innføringen av inntektssystemet i 1996 og kommuneloven av 1992 ga kommunene økt organisatorisk frihet. Imidlertid er både økonomi- og innholdsstyringen blitt sterkere. I kjølvannet av maktutredningen har det særlig vært en debatt om innføringen av individuelle velferdsrettigheter innenfor kommunenes ansvarsområde. Eksempler på slike rettigheter finnes innenfor helse-, skole-, og sosialpolitikken. Det er innvendt at disse rettighetene ikke nødvendigvis har medført en innskrenking av det kommunale selvstyret og at omfanget av rettigheter ikke har vokst i den grad det gis inntrykk av (*Kjønstad 2003, Feiring m.fl. 2002*). Tolkningen av rettighetsorientering er også tvetydig. Lise Tøgeby (*2005:59*), som ledet den danske maktutredningen, viser til at mens rettighetslovgivningens utvikling beskrives som entydig negativ i den norske maktutredningen, er tolkningen mer nyansert i den danske. Rettigheter innebærer at makt overføres fra den lovgivende til den dømmende makt, men samtidig bidrar rettigheter til å skape nye muligheter som samfunnets svake grupper kan benytte i forsvaret for sine interesser. Det kan hevdes at det lokale selvstyret har kommet styrket ut når kommunene har fått tildelt flere oppgaver og mer ressurser. Ved at oppgavegjennomføringen desentraliseres, plasseres samtidig den offentlige styringskapasitet på det kommunale nivået. Det gir både lokalpolitikkerne, rikspolitikkerne, og kommunalt ansatte en mulighet til å utvikle gode offentlige tjenester.

Diskusjonen omkring statlig styring av kommunalforvaltningen er for det meste knyttet til velferdsproduksjon der den statlige styringen er sterk. Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som lokale utviklingsaktører blir viet betydelig mindre oppmerksomhet. I dette arbeidet foretas det en rekke valg som er viktige for innbyggerne. Det gjelder for eksempel kommunale ledes evne til å få i stand tiltak som øker trivsel og vekstevne i lokalsamfunnet – *lokalsamfunnsutvikling*. Her betyr et genuint lokalt initiativ vel så mye som ressursituasjonen. Det kan også være snakk om å få i stand samarbeidstiltak med private parter eller bidra til å skape grunnlag for frivillig aktivitet. Evne til nytenkning er viktig.

1.4 Forslag og vurderinger

1.4.1 Innledning

Kommisjonen mener en tett og likeverdig integrasjon mellom staten og kommunene er en styrke for det norske styringssystemet, og at det må bygges videre på denne modellen. Modellen forutsetter imidlertid en fornuftig balanse mellom lokalt selvstyre og statlig styring. Materialet som kommisjonen har gjennomgått gir ikke et entydig bilde av om det har skjedd en forskyvning i denne balansen. Staten har innenfor rammene av en omfattende kommunesektor en viktig rolle å spille både som lovgiver, bevilgende myndighet, kompetanseorgan, tilsynsorgan, klageorgan og dialogpartner. I denne prosessen er det viktig at det i større grad enn i dag fokuseres på å utvikle et samspill mellom forvaltningsnivåene som bygger på tillit og partnerskap. Kommisjonens forslag og vurderinger har bakgrunn i dette perspektivet. Partnerskapsperspektivet og likeverdigheten må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunen. Et slikt partnerskap forutsetter et stort innslag av lokale vurderinger ved utformingen av offentlige løsninger. Kommisjonens budskap er at *båndene mellom staten og kommunen og fylkeskommunene må styrkes og videreutvikles*.

Både kommunesektoren og staten må bidra til at form og innhold i kontakten baseres på dialog. Dette vil styrke demokratiet og resultere i bedre lokal tilpasning av tjenestene. Denne ambisjonen gjenspeiles i kommisjonens vurderinger og forslag til tiltak på organisering av forholdet mellom staten og kommunene. Kommisjonen mener tiltakene vil bidra til å bedre forutsetningene for deltakelse og engasjement i lokalpolitikken.

Kommisjonen ser lokaldemokratiet som en helt nødvendig del av et godt fungerende demokrati. Innenfor rammen av kommuner og fylkeskommuner gir lokaldemokratiet innbyggerne muligheter for deltakelse og engasjement i det offentlige liv. Kommunene og fylkeskommunene representerer nærhet og muligheter for innflytelse. Innbyggerne kan reagere på offentlige beslutninger overfor valgte representanter lokalt. Videre ansvarliggjør lokaldemokratiet innbyggerne. Det er innbyggerne som velger lokalpolitikere som i neste omgang tar viktige lokale beslutninger. Nærheten mellom velgerne og de valgte gir også innbyggerne mulighet til å bidra i utviklingen av kommunen og til å få kjennskap til lokale prioriteringsprosesser.

Det lokale selvstyret må tydeliggjøres og respekteres. Det er særlig viktig at forholdet mel-

lom staten og kommunene utformes slik at det er interessant å delta i lokalpolitikken. Deltakere i lokalpolitikken skal kunne påvirke den politikken som iverksettes. Lokale vurderinger og prioriteringer må ha betydning for hva som kommer ut av kommunens virksomhet.

Kommisjonen vektlegger det klassiske verdigrunnlaget for et lokalt selvstyre: Demokrati, frihet og effektivitet. Dette er verdier som er tett sammenkoplede. Ved at kommunene har frihet i politikktutformingen blir det meningsfullt å delta og mulighetene for å oppnå lokal tilpassning og effektivitet økes.

Samtidig innser kommisjonen behovet for statlig styring. Oppgaveomfanget i kommuneforvaltningen tilsier at sektoren må innordnes generell samfunnsstyring. I den grad statlig styring bidrar til økt rettssikkerhet, likhet og likeverdighet, bør det være innslag av statlig styring. Kommunesektoren er også viktig i en makroøkonomisk sammenheng og må tilpasses makroøkonomiske rammer.

Et forvaltningssystem med ulike grader av statlig styring, hvor kommunene er sentrale velferdsprodusenter og hvor innbyggerne øver innflytelse både direkte og gjennom sine lokalt folkevalgte, innbyr til konflikter mellom stat og kommune. Mange av disse konfliktene er latente og til å leve med. Imidlertid bør ikke konflikter utvikle seg slik at det oppstår mistillit mellom forvaltningsnivåene. I så måte fremstår den historiske utviklingen av en sterkere integrasjon mellom nivåene som avgjørende. En tett sammenkopling representerer en utfordring, men også et potensial. Uten et godt samspill vil stat - kommune forholdet kunne preges av uenighet, lav tillit, ansvarsfraskrivelse osv. Gode ordninger og arenaer for samspill mellom nivåene vil etter kommisjonens oppfatning være grunnleggende for å motvirke en slik utvikling.

1.4.2 Kommunenes handlingsrom

Det har vært en sentral oppgave for kommisjonen å gi en vurdering av det kommunale handlingsrommet. Det er i handlingsrommet lokaldemokratiet skal utfolde seg. Uten et lokalpolitisk spillerom blir deltakelse i lokalpolitikken uinteressant. Beskrivelsen av handlingsrommet kan ta utgangspunkt i at det kommunale selvstyret er negativt avgrenset. Det betyr at kommunene kan gjøre hva de vil dersom oppgaver ved lov ikke er lagt til andre organer. Teoretisk sett innebærer dette prinsippet at kommunene har et omfattende handlingsrom. Mye av debatten har imidlertid dreid seg om kommunenes opplevelse av at ressursene ikke strekker til når oppgaver skal løses, og at oppgaveløsningen skal

skje i tråd med lovkrav som også omfatter rettighetsfesting og plikter kommunene har. Ut fra debatten synes det lokale handlingsrommet å være forsvinnende lite. Dette er en oppfatning som etter kommisjonens mening bør nyanseres:

- Det er fortsatt mange områder hvor det kan drives lokalpolitikk. Spillerommet varierer mellom kommunene og mellom oppgavefelt. Handlingsrommet finnes og brukes. Videre kan mange kommuner utvide spillerommet innenfor tradisjonelle velferdsoppgaver selv om disse oppgavene er styrt av et omfattende lovverk.
- Det er ikke alltid at det som oppfattes som statlige pålegg er det. Eksempelvis utløser ikke kommunale plikter individuelle rettigheter, og statlige oppfordringer om hva kommunene ”bør” gjøre er ikke statlige pålegg.
- Kommunene har spillerom for innovasjon og utvikling. Det fattes mange vedtak og iverksettes tiltak i kommunene for å gjøre de mer attraktive å bo i og for å bedre innbyggernes vilkår. Samfunnsutvikling er et politikkområde som i stor grad ligger utenfor det statlige myndighetsområdet.

Kommisjonen ser at det kan være grunnlag for å hevde at kommunene har fått avgrenset handlingsrommet gjennom en sterkere regelstyring. I forhold til å ivareta frivillige oppgaver er omfanget regelstyrte oppgaver blitt større. Som prinsipp bør kommunene ha et bredt oppgavefelt. *Kommisjonen mener alle norske kommuner bør fortsatt være generalistkommuner i demokratisk forstand. Som demokratiske organer bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. Dette forhindre ikke at kommunene kan samarbeide eller velge andre organisasjonsformer. I den forstand kan også generalistkommuner fremstå som spesialistkommuner i forvaltning og tjenesteproduksjon.*

Kommisjonen mener det bør være innslag av muligheter for å utøve lokalt politisk skjønn når det tas stilling til om en oppgave skal legges til kommunene, fylkeskommunene eller til staten. Av den grunn kan det vurderes om sterkt regelstyrte oppgaver som ikke krever lokalpolitisk styring overføres til staten.

For innbyggerne kan det være et problem at de ikke ser om det er lokal- eller rikspolitikere som har ansvaret for hvordan oppgaver løses. Dette er oppgaver hvor ansvaret dels ligger i kommunen og dels i staten. Derfor mener kommisjonen at *det innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser bør avklares nærmere hva som er kommunenes oppgaver og ansvar og hva som tilligger staten.*

En slik vurdering må bidra til at velgerne skal kunne se hvilke nivå som er ansvarlig for hva.

For kommunene er det et problem at velferdsytelsene trekker en stadig større andel av ressursene, samtidig som velferdslovgivningen preges av sterkere statlig styring. Dette er motivet for at *kommisjonen foreslår at bruk av rettighetslovgivning begrenses da den ser at økt bruk av individuelle rettigheter går utover det kommunale selvstyret.*

Økonomisk spillerom er en del av det kommunale selvstyret. Kommunene opplever i dag en ubalanse i økonomien. Kommisjonen ber derfor *om at det utvikles et system som sikrer at nye statlig initierte reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert. Kommisjonen ber dessuten om at balansen i kommuneøkonomien gjenopprettes.*

Kommisjonen mener at kommunene fortsatt skal ha en viktig rolle for lokalsamfunnet som samfunnsutviklere. På dette området kan det vises initiativ uten statlig innblanding. Å få frem potensialet kommunene har som samfunnsutviklere vil kunne bidra til økt engasjement i lokalpolitikken. *Kommisjonen foreslår at det iverksettes et prosjekt der kommunenes rolle som samfunnsutvikler blir analysert med henblikk på å få økt kunnskap om hva som skal til for at denne rollen utvikles videre. Prosjektet bør avklare kommunesektorens og statens rolle i samfunnsutviklingsarbeidet. For å utvikle kommunene som samfunnsutviklere foreslår kommisjonen videre at planverket differensieres slik at det tilpasses lokale forhold på en bedre måte og at ordningen med statlige bidrag til kommunale næringsfond gjeninnføres.*

1.4.3 Statlig styring

Kommisjonen ønsker at den statlige styringen av kommunene i større grad blir preget av dialog og partnerskap heller enn hierarkiske styringsvirkemidler. En videreføring av arbeidet med å forenkle statlig regelverk overfor kommunene og at enhver lovpålagt oppgave som staten legger til kommunene blir fullfinansiert, vil bidra til dette. Partnerskapet og dialogen må ta utgangspunkt i en integrert modell for forholdet mellom stat og kommune, og der de grunnleggende prinsippene i denne modellen blir ivaretatt. Særlig gjelder det et vern om kommunenes muligheter til å tilpasse og samordne sine oppgaver lokalt.

Videre er kommisjonen opptatt av at det finnes effektiv informasjonsinnhenting fra kommunene til staten. Informasjonsinnhenting må imidlertid fungere slik at den ikke utgjør en unødvendig ekstra belastning på kommunene. Det er og grunn til å se nærmere på hvilke konsekvenser en even-

tuell standardisering som skal muliggjøre sammenligning mellom kommunene har for den enkelte kommune. *Kommisjonen foreslår at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene vil ha for lokaldemokratiet.* I prinsippet bør årsmeldinger, regnskap, forvaltningsrevisjon og KOSTRA være tilstrekkelig rapportering fra kommunene.

Det er viktig at staten tilrettelegger for pedagogiske virkemidler i forhold til kommunene og fylkeskommunene. Imidlertid er det grunn til å reise en advarsel mot pedagogiske virkemidler som kommunene kan oppfatte som regelverk og bindende normer.

Kommisjonen mener det bør legges et ramme styringsperspektiv til grunn når staten utformer styringstiltak overfor kommunene. Kommisjonen støtter arbeidet med å innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Kommisjonen ser også et behov for at det i den offentlige debatten og fremtidig reformarbeid, sterkere fokuseres på hva den statlige styringen skal rettes mot. Kommisjonen ønsker at oppmerksomheten i større grad rettes mot innholdsstyringen av kommunal virksomhet. Videre bør det vurderes om ikke den kapasitet staten disponerer mht å styre kommunene delvis kan overføres til kommunene og dels omgjøres til kapasitet for dialog mellom staten og kommunene.

1.4.4 Samspill for tillit

Kommisjonen mener at et godt samspill mellom nivåene er avhengig av bedre samordning og en annen type styring fra statens side. Det er på statlig nivå det er størst behov for en sterkere samordning. Det er nødvendig å styrke samordningen i statens politiske og administrative organer. Når det gjelder organisatoriske tiltak, oppfatter kommisjonen det som viktig at det på statlig plan gjøres endringer for å styrke samordningen i forhold til statlig kommunerettet styring. Videre bør statens styring legges om fra dagens fokus på hierarkisk styring til økt dialog mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen og Stortinget må samordne styringen og ansvaret for kommunesektoren. Følgende tiltak foreslås:

Samordning i den sentrale forvaltningen

Statsministerens kontor tar i større grad ansvar for overordnede områder som lokaldemokratiet og konsekvenser av statlig politikk for kommunene.

Det bør i større grad benyttes en praksis hvor saker med konsekvenser for kommunene, som skal fremmes for regjeringen, fremmes i fellesskap mellom

fagdepartement og Kommunal- og regionaldepartementet. En lignende samordning kan skje i Stortinget ved at fagkomiteer som behandler saker med konsekvenser for kommunesektoren gjør dette i samarbeid med kommunalkomiteen.

KRD bør få en tydeligere rolle med hensyn til hvordan statlige etater følger opp kommunerettede vedtak. Det bør etableres en ordning som sikrer at retningslinjene for kommunerettet styring blir fulgt i de ulike departementet.

Det bør vurderes om det sentrale administrative ansvaret for fylkesmannen skal overføres fra Moderniseringsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet.

Ved alt reform- og utviklingsarbeid i staten må konsekvenser for kommunesektoren og lokaldemokratiet være utredet. Utredningsinstruksen bør endres slik at det blir slått fast at kommunesektoren skal være med i konsekvensutredninger som har vesentlige økonomiske, politiske eller administrative konsekvenser for sektoren.

Fylkesmannens rolle

Kommisjonen er opptatt av fylkesmannens roller i forhold til samordning, dialog og tilsyn. Fylkesmannens ulike roller står i et spenningsforhold til hverandre. En utvikling av fylkesmannens rolle som dialoginstans kombinert med tilsynsrollen kan resultere i en uheldig rolleblanding.

Kommisjonen mener at all politikkkutforming bør legges til folkevalgte organ.

Fylkesmannens oppgaver bør derfor avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å sikre at kommunene gjennomfører de store velferdsoppgavene slik Stortinget har bestemt.

Kommisjonen mener at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunenes rolle som samfunnsutvikler å gjøre, eksempelvis planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk.

Kommisjonen anbefaler derfor at fylkesmannsembetets rolle i dagens forvaltningssystem bør gjennomgås og utredes nærmere, herunder hvordan rådgiver- og dialogfunksjonen skal utvikles og skilles fra kontrollfunksjonen på en god måte. Fylkesmannsinstruksen gjennomgås for å tydeliggjøre funksjoner knyttet til dialog og samordning. Det bør vurderes om betegnelsen fylkesmann/fylkesmannsembete skal endres for å være mer dekkende for den nye rollen.

Kommisjonen støtter forslagene fra tilsynsutvalget i NOU 2004:17

- at omfanget av tilsyn med kommunesektoren reduseres*

- at fylkesmannen skal gis et koordinerende ansvar for å føre tilsyn med kommunene*
- at tilsyn skal utøves som lovlighetstilsyn*
- at det vurderes om oppgavene til helsetilsynet i fylket overføres til fylkesmannen*

Kommisjonen foreslår at det vurderes å gi fylkesmannen et samordnet ansvar for å være klageinstans i saker hvor innbyggerne kan klage kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak inn for staten. Forslaget er i samsvar med forslag fra utvalget som står bak NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene.

Kommisjonen foreslår som et generelt prinsipp at prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og er blitt truffet på lovlig måte. Forslaget er i samsvar med forslag fra et mindretall i utvalget som står bak NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene.

Evaluerings- og utredningsprosjekt

Det er etter kommisjonens vurderinger behov for mer kunnskap når det gjelder sentralforvatningens samordning overfor kommunesektoren og når det gjelder konsekvenser av statens organisering av sin regionale forvaltning.

Kommisjonen foreslår et eget evaluerings- og utredningsprosjekt som redegjør for statlig samordning og som evaluerer virkningene av samordningen overfor kommunesektoren. Et sentralt aspekt vil være å få fram hvordan samordningen ivaretas i etterkant av vedtak som har konsekvenser for kommunesektoren. Prosjektet bør omfatte både evaluering av samordning i sentralforvaltningen og samordning på regionalt plan. Videre bør utredningen komme med forslag til et enklest mulig rapporterings-system mellom stat og kommune.

Kommisjonen vil foreslå at det settes i verk et arbeid hvor man utreder hvilke konsekvenser det har for samspillet mellom staten, kommunene og fylkeskommunene at staten organiserer sin regionale forvaltning etter ulike geografiske områder.

Konsultasjonsordningen

Kommisjonen mener at konsultasjonsordningen fremstår som et godt tiltak for å fremme dialog og partnerskap mellom forvaltningsnivåene. Det bør bygges videre på de positive erfaringene som er oppnådd. Kommisjonen foreslår at:

Konsultasjonsordningen utvikles i retning av en mer forpliktende ordning.

Informasjon og læring

I et forsøk på å øke forståelsen for hvilke oppgaver ulike offentlige instanser og forvaltningsnivåer har, vil økt fokus på informasjon og større grad av læring mellom nivåene være nyttige tiltak.

Kommisjonen vil foreslå at det settes i gang et informasjonsopplegg hvor det informeres om statens, kommunenes og fylkeskommunenes samfunnsrolle og hvilke forventninger innbyggerne kan ha til dem.

Kommisjonen vil ha større grad av administrativ kompetanse- og erfaringsutveksling mellom staten og kommunesektoren. Et tiltak kan være en ordning for hospitering mellom staten og kommunesektoren.

1.4.5 Det kommunale selvstyrets juridiske status

Kommisjonen mener at det er et minstekrav at prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovsfestes. Dette vil understreke likeverdet mellom stat og kommune, og tydeliggjøre at det kommunale selvstyre tilhører verdigrunnlaget for det norske styringssystemet. Norge er også folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen, jf. Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985.

1.4.6 Friere kommunal beskatningsrett

Kommisjonen foreslår å øke handlingsrommet knyttet til kommunenes muligheter til å skaffe seg egne inntekter. Friere beskatningsrett vil tilføre lokalpolitikken en dimensjon som kan bidra til økt deltakelse og engasjement. Kommisjonen mener at friere lokal beskatningsrett er et grunnleggende trekk ved kommunalt selvstyre. *Kommisjonen foreslår at kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.*

1.4.7 Internasjonale avtaler og lokal-demokrati

Det internasjonale menneskerettighetsregime har indirekte betydning for kommunens rolle i velferdsstaten. Rettighetstenkningen får eksempelvis større tyngde i velferdslovgivningen, noe som kan medføre en svekkelse av kommunenes spillerom i utformingen av velferdstjenestene.

EØS-avtalen har mer direkte konsekvenser for kommunene. Spesielt har EØS-avtalens anbudsregler relevans for kommunene som kjøpere av tjenester. *Kommisjonen mener at lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør.* Dette påfører kommunene unødvendige administrative kostnader. Kompetansen på EØS-

feltet ser også ut til å være lav både lokalt og nasjonalt. Kommisjonen mener dette tilsier at det bør satses på kompetansehevende tiltak. Kommisjonen mener det er behov for tiltak som kan bidra til bedre kommunikasjon og samarbeid mellom statlig og lokalt/regionalt nivå når det gjelder internasjonalt arbeid. Dette bør skje ved at lokalforvaltningen i større grad trekkes inn i sentralforvaltningens EU-rettete aktivitet. Kommunene og fylkeskommunene bør sikres deltakelse i relevante arbeids-/ekspertgrupper under EU-Kommisjonen.

Lokaldemokratikommisjonen mener det bør etableres en rådgivende lokal og regionalkomité i EFTA. Dette vil trekke kommuner og fylkeskommuner inn i EFTAs arbeid med EØS-saker samtidig som det kan bidra til å utvikle samarbeidet med EUs regionkomité.

1.5 Oppnevning og sammensetning

Forslaget om oppretting av en lokaldemokratikommisjon ble fremmet i Dokument nr. 8:4 (2003-2004). Forslaget ble behandlet i Stortinget 10. februar og fikk der enstemmig tilslutning. Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004.

Kommisjonen ble satt ned med en representant fra hvert av de politiske partiene som sitter på Stortinget, fire representanter fra kommunesektoren samt to uavhengige representanter. Kommisjonen fikk følgende sammensetning:

Ordfører Leif Johan Sevland, Stavanger (leder for kommisjonen)

Kommunalråd Anne-Grete Strøm-Erichsen, Bergen

Ordfører Trude Brosvik, Gulen

Ordfører Kristin Marie Sørheim, Tingvoll

Organisasjonssjef Runolv Stegane, Sigdal

Kommunalråd Liv Røssland, Bergen

Rektor Ivar Ramberg, Sandefjord

Kontorsjef Dag Hagen Berg, Hadsel

Styreleder Halvdan Skard, Bærum

Fylkespolitiker Anne Tingelstad Wøien, Gran

Rådgiver Bjørg Wallevik, Kristiansand

Varaordfører Bjørg Tysdal Moe, Stavanger

Førsteamanuensis Morten Øgård, Kristiansand

Forsker Trine Monica Myrvold, Oslo

Kommisjonen har hatt følgende sekretærer:

Forsker dr. philos Dag Arne Christensen, Rokkansenteret ved Universitet i Bergen

Forsker dr. polit Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret ved Universitet i Bergen

Seniorrådgiver cand. polit Dag Vestrheim, Kommunal- og regionaldepartementet

1.6 Lokaldemokratikommisjonens mandat

Lokaldemokratikommisjonens oppgaver og rammer er:

A. Analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling

Kommisjonen skal med utgangspunkt i a) trekk ved forholdet mellom staten og kommunesektoren og b) egenskaper ved kommunene og fylkeskommunene, samt øvrige relevante nasjonale og lokale samfunnsforhold analysere den aktuelle situasjonen for lokaldemokratiet. I denne analysen skal kommisjonen redegjøre for og diskutere:

1. Redegjøre for verdigrunnlag, hovedfunksjoner og legitimitetsgrunnlag for lokaldemokratiet

Et levende lokaldemokrati er avhengig av å ha oppslutning og tillit. Dette kan trolig best oppnås ved at kommunene og fylkeskommunene på en god måte oppfylder sine funksjoner knyttet til produksjon av tjenester og lokal/regional samfunnsutvikling samt legger til rette for bred deltakelse og innflytelse fra lokalbefolkningen. Kommisjonen skal vurdere sammenhengen mellom hvordan kommunene/fylkeskommunene ivaretar hovedfunksjonene sine og legitimiteten de oppnår. Hvor viktig er det for legitimiteten at kommunene legger opp til bred befolkningsdeltakelse i forhold til hvilke resultater som oppnås ved tjenesteproduksjon og lokalsamfunnsutvikling? Kan bred deltakelse bidra til at det skapes bedre forståelse for utfallet av en sak?

2. Redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati.

Redegjørelsen og diskusjonen bør inneholde:

- En gjennomgang av hovedtrekkene for hvordan utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har vært siden 1975.
- Diskusjon om hvordan utviklingen i forholdet mellom staten og kommunesektoren har påvirket lokaldemokratiet. Hva betyr statlig styring for vilkårene for lokaldemokratiet? Hva skjer med borgerne og lokalpolitikkerne når staten innskrenker rammene for det kommunale handlingsrom?
- Drøfting av forholdet mellom uttalte nasjonale mål for lokaldemokratiet og den løpende politikken som nasjonale styresmakter fører overfor kommunesektoren. Drøfting av forholdet mellom trekk ved oppgaveporteføljen i kommu-

nene og lokaldemokratiet. Hvor stort er omfanget av oppgaver hvor lokalt spillerom er fraværende eller sterkt innskrenket, jf. bl.a. debatten om utvikling i rettighetslovgivningen? Hvor er det lokale spillerommet stort?

- Drøfting av hvordan den politisk dynamikk som gjør seg gjeldene sentralt, bidrar til å påvirke lokaldemokratiet. Hvilken rolle spiller de ulike aktørene på nasjonalt nivå i beslutningsprosesser som har konsekvenser for kommunesektoren? Diskusjonen her knyttes til organisering av beslutningsprosesser i staten som påfører kommunesektoren nye plikter, regler og oppgaver.
 - Redegjøre for og drøfte samhandlingsforholdet mellom staten og kommunene/fylkeskommunene. Hvordan er samhandlingen organisert og hvordan foregår den? I hvor stor grad foregår samhandlingen som en dialog som bidrar til gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene? I hvor stor grad preges samhandlingen som en hierarkisk relasjon hvor staten vektlegger ensidig å fortelle hva kommunene skal gjøre og hvordan de skal gjøre det? Er den nasjonale politiske retorikken på lokaldemokratiets side?
 - Vurdere virkningen av fordeling av økonomiske ressurser mellom lokalt og sentralt nivå, og mulighet og begrensninger i å skaffe egne inntekter.
 - Belyse hvordan endringene i de statlige styringssystemer i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene siden, og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre siden, virker inn på lokaldemokratiet.
 - Redegjøre kortfattet for hvordan lokaldemokratiet påvirkes av internasjonale avtaler.
- #### 3. Gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringer på hvorfor den er gått tilbake.

I denne forbindelse kan det være grunn til å peke på andre utviklingstrekk som kan relateres til utviklingen i valgdeltakelsen. Partiene lokalt har mistet medlemsoppslutning. Har da partienes evne til å mobilisere velgerne blitt svekket? Et annet forhold knytter seg til utvikling av borgerplikten. Er denne på tilbakeveg som drivkraft for at innbyggerne avgir stemme? Hvordan forholder den yngre generasjon seg til borgerplikten? Hvordan bidrar skolen til å skape bevissthet om hvor viktig det er å delta i demokratiet? Kommisjonen skal redegjøre for innslaget av lokale lister og drøfte betydningen disse har både for valgdeltakelsen og for innholdet i kommunens politikk (sak/helhet).

Kommisjonen skal i denne forbindelsen også drøfte hvor viktig nivået på valgdeltakelsen er som mål på oppslutningen om og tilliten til lokaldemokratiet.

4. Gjøre rede for de folkevalgtes organers representativitet, rolle og organisering, de folkevalgtes arbeidsvilkår og rekruttering til folkevalgte organer.

Det har vært en tendens at antallet direkte og indirekte valgte politikere har blitt redusert. Hva betyr denne utviklingen for den demokratiske styringen av kommunene? Hva betyr den for kontakten mellom innbyggerne og folkevalgte?

Fortsatt er mange samfunnsgrupper svakere representert i lokale folkevalgte organer enn det deres andel av befolkningen skulle tilsi. Dette gjelder for eksempel kvinner, de yngre velgerne, eldre, funksjonshemmede og etniske minoriteter. Hva er de mulige årsakene til denne skjevheten? Hva betyr denne situasjonen for hvor godt lokaldemokratiet fungerer? Hva gjøres for å rekruttere underrepresenterte grupper i lokalpolitikken? Hvordan ivaretas minoritetene og mindretallets rettigheter i det kommunale flertallsdemokratiet?

Det meste av rekrutteringen til kommunestyrene og fylkestingene foregår gjennom partiene. Samtidig er det mange som kan tenke seg å delta i lokalpolitikken uten å melde seg inn et politisk parti. Representerer denne situasjonen et problem for lokaldemokratiet?

En vesentlig andel av de folkevalgte blir skiftet ut fra valg til valg. Har dette betydning for virkemåten til lokaldemokratiet?

Mange tiltak kan settes i verk for å styrke rekrutteringen til lokalt folkevalgte organer.

Hvordan tilrettelegges det for deltakelse i lokalpolitikken, for eksempel gjennom økonomiske insentiver, tilrettelegging av møtene og utforming av sakspapirene?

5. Redegjøre for utviklingen av andre former for deltakelse enn valgdeltakelse.

Kommisjonen bør drøfte hvordan andre deltakelsesformer enn valgdeltakelse, på den ene siden, kan bidra til å supplere den representative kanalen og dermed utdype lokaldemokratiet og på den andre siden kan komme i strid med og dermed virke utfordrende på sentrale verdier ved det representative systemet.

Mange kommuner og fylkeskommuner har etter hvert tatt i bruk flere virkemidler for å trekke innbyggerne inn i kommunens beslutningsprosesser. Blant slike tiltak er folkemøter, folkeavstemninger, innbyggerhøringer og debatter

på Internett arrangert av kommunen. Kommisjonen skal redegjøre for denne type deltakelsesformer og vurdere konsekvensene ved bruk av dem.

Kommisjonen skal vurdere om graden av åpenhet i kommunene overfor innbyggerne er av betydning for legitimiteten for og styrken til lokaldemokratiet.

Kommisjonen skal vurdere bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologien i kontakten mellom kommune og innbygger og som virkemiddel i utviklingen av demokratiet.

Kommisjonen skal gjøre rede for utviklingen i innbyggerrollen, med særlig vekt på borger- og brukerrollen, og drøfte hvilke konsekvenser det kan for lokaldemokratiet at brukerrollen synes mer vektlagt.

6. Redegjøre for og drøfte hva organiseringen av kommunene og fylkeskommunene betyr for lokaldemokratiet.

Det kan reises en rekke spørsmål ved hvordan kommunal organisering kan ha betydning for lokaldemokratiet:

Fører den økende interesse for innføring av parlamentarisme som styringsform til at det skapes tydeligere politiske alternativer og dermed større interesse for lokalpolitikk?

Vi ser en tiltakende tendens til at viktige beslutninger trekkes ut av kommunestyret og inn i organer som ikke er direkte folkevalgte. I faglitteraturen omtales dette som fragmentering. Eksempel på fragmentering er bruk av foretak/selskaper, interkommunale organer og bruk av andre aktører enn kommunen til å utføre kommunale oppgaver. Kommisjonen skal drøfte hvilken betydning disse utviklingstrekkene kan ha for det lokale demokratiet.

Kommunene kan også inngå i samarbeidsrelasjoner med private parter og interesser i rollen som samfunnsutvikler. Det kan bidra til mobilisering av ressurser og at viktige aktører trekkes inn i beslutningsprosesser. Er dette en utvikling som gagnar demokratiet? Risikerer man at kommunestyrets rolle og interessen for dette svekkes?

Mange kommuner legger vekt på å trekke brukerne med i utformingen av kommunal tjenesteyting. Eksempler er innføring av brukerstyring ved at brukerne trekkes med i styringen av enkeltinstitusjoner. Brukermedvirkning skjer også gjennom møter mellom institusjoner og brukerne eller gjennom brukerundersøkelser. Hva betyr denne form for deltakelse for demokratiet?

Mange kommuner lar representanter for de kommunalt ansatte delta i kommunale organer.

Hva betyr arbeidstakemedvirkning for lokaldemokratiet?

Mange kommuner legger også til rette for at det opprettes særskilte organer for enkeltgrupper av innbyggerne. Eksempler er opprettelse av barnas kommunestyre og ungdomsråd i mange kommuner. Hva betyr denne form for tiltak for lokaldemokratiet?

Det er en aktuell problemstilling for mange kommuner å slå seg sammen med nabokommunen(e). Det er ulike oppfatninger om hva dette betyr for lokaldemokratiet, fra dem som hevder at lokaldemokratiet fungerer best i mindre enheter til dem som hevder at det må en viss størrelse til for at kommunene skal være reelle prioriteringsorganer. Hva er forholdet mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati?

7. Diskutere medias rolle i forhold til lokaldemokratiet.

Både riksmidias og lokale medias rolle i forhold til lokaldemokratiet skal synliggjøres.

8. Utviklingen i lokaldemokratiet i andre land.

Hva er likheter og ulikheter i forhold til Norge som kan ha betydning for lokaldemokratiets funksjonsmåte? Se på erfaringer fra andre land med sterke innslag av desentralisert demokrati.

B. Foreslå tiltak

På bakgrunn av analysene rundt situasjonen for lokaldemokratiet skal kommisjonen komme med anbefalinger og forslag til tiltak som kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Disse kan knyttes til:

Hvordan tilrettelegge for god samhandling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene?

Hva kan gjøres for å styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt?

Tiltak mellom valgene med sikte på å styrke lokalt engasjement og deltakelse.

Tiltak for å få til en mer omfattende deltakelse i det lokale folkestyret.

Tiltak som gjør at hensynet til det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet bedre ivaretas i nasjonale beslutningsprosesser.

Fremme forslag til hvordan lærdommer fra andre land kan nyttiggjøres i Norge.

C. Tilrettelegge for debatt og formidle gode eksempler

Lokaldemokratikommisjonen skal i sin funksjonsperiode bidra til samfunnsdebatt på ulike arenaer med

sikte på en bevisstgjøring rundt lokaldemokratiets vilkår og virkemåte. Kommisjonen skal bidra til å formidle gode eksempler på kommuner som legger til rette for utvikling av lokaldemokratiet.

D. Utredninger og tidsramme

Det forutsettes at kommisjonen legger fram en egen delutredning vedrørende forholdet mellom staten og kommunene i form av en NOU 1. april 2005 og en endelig NOU ved utgangen av kommisjonens funksjonstid etter to år.

E. Kunnskapsmateriale

Kommisjonen bygger på tidligere forskning og utviklingsarbeide, bl.a. Makt- og demokratiutredningen. I tillegg skal kommisjonen innenfor gitte økonomiske rammer hente inn eksterne utredninger og forskning.

F. Eventuell endring i mandat og sammensetning

Kommunal- og regionalministeren kan gjøre endringer i mandatet og kommisjonens sammensetning dersom dette anses nødvendig jf. kgl. res. av 28. januar 2000.

1.7 Kommisjonens arbeide

I arbeidet med den første del av utredningen har kommisjonen avholdt 8 møter. Følgende eksterne innledere har holdt forberedte innlegg for kommisjonen: Professor Audun Offerdal, professor Terje Hagen, professor Poul Erik Mouritzen, 1. amanuensis Anne Lise Fimreite, professor Tore Hansen, professor Rune J. Sørensen, professor Noralv Vegeland og konsulent Tor Dølvik.

Til kommisjonens arbeid har det etter oppdrag blitt levert følgende skriftelige bidrag:

- Harald Baldersheim, Universitetet i Oslo: *Norske kommunar i internasjonalt perspektiv* (vedlegg 2)
- Tor Dølvik og Geir Vinsand, Agenda Utredning & Utvikling AS: *Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling* (vedlegg 1)
- Anne Lise Fimreite og Per Lægred, Universitetet i Bergen: *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre* (vedlegg 4)
- Terje P. Hagen, Universitetet i Oslo: *Kommuner, velferdsstat og demokrati* (vedlegg 5)
- Tore Hansen, Universitetet i Oslo: *Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring* (vedlegg 6)

- Rune J. Sørensen og Lars Chr. Monkerud, Handelshøyskolen BI. *Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle?* (vedlegg 8)
- Noralv Veggeland, Høgskolen i Lillehammer: *Det nye lokaldemokratiet. Internasjonale avtaler og europeisering av Norge.* (vedlegg 9)
- Audun Offerdal, Universitetet i Bergen: *Politisk deltaking lokalt.* (vedlegg 7)

Bidragene foreligger trykt som vedlegg til denne innstillingen. Takk til Yngve Flo, Per Lægreid, Rune Sørensen, Audun Offerdal og Jacob Aars som i avslutningsfasen har bistått med gjennomlesning av utvalgte kapitler.

Kapittel 2

Kommunale og statlige verdier

2.1 Innledning

De fleste stater har sine lokale styreordninger, men dette er ordninger som i utforming varierer. Utbredelsen tyder uansett på at lokalstyre er en vesentlig byggestein i det nasjonale demokratiet, så også i Norge. Men på samme tid er det ingen ensartet måte å utforme lokalstyret på. Lokaldemokrati-charteret til Europarådet er en fellesnevner som er godtatt av medlemslandene, men charteret åpner for institusjonelle varianter for å nå målet. Bakgrunnen for variasjonen i institusjonelle uttrykk kan finnes i ulik kultur, samfunnsforhold og statstradisjon (*Baldersheim 2004*). Variasjonene kommer fram gjennom forskjellig vektlegging av kommunale selvstyreverdier og verdier knyttet til staten. I det følgende vil det redegjøres for de kommunale og statlige verdier og hvordan vektleggingen virker inn på type lokaldemokrati som utvikles.

2.2 Ulike lokalstyreordninger

En måte å få frem variasjonen i type lokalstyreordninger er å se på hvilke oppgaver kommunene har og graden av statlig styring overfor kommunene. Det kan da skilles mellom kommuner som har ansvar for et generelt eller spesielt saksfelt på den ene siden og på den andre siden om den statlige styringen overfor kommunene er sterk eller svak. Det gir følgende modell:

I modellens rute 1 finner vi det *lokale selvstyret*. Her har kommunene stor frihet, er styrt av valgte

Tabell 2.1 Ulike lokalstyreordninger

Statlig styring	Saksfelt	
	Generelt	Spesielt
Svak	1. Lokalt selvstyre	2. Særkommuner
Sterk	3. Effektueringskommune	4. Statsorgan med lokalt/regionalt styre

Kilde: Basert på Larsen og Offerdal 1994

representanter med et generelt oppgaveansvar. Det andre ytterpunktet finner vi i rute 4, den *lokale stat*, der det er staten som har overtatt lokal oppgaveløsning. Staten ansetter leder og tjenestefolk. Det er ett oppgavefelt. For likevel å ivareta behovet for lokalt skjønn, kan lokale representanter utnevnes til å sitte i et styre for den lokale statlige institusjonen. Mellomposisjonene er rute 2 og 3, der den første vil være *særkommuner*, der friheten er stor, men oppgavefeltet avgrenset. I rute tre finner vi *effektueringskommunen*, der friheten er avgrenset, mens saksfeltet er generelt.

Modellen illustrerer noen arketyper av lokalstyreordninger. Det må understrekes at ulike lokalstyreordninger eksisterer side om side. Det er et bredt selvstyre på visse områder innenfor rammen av generalistkommunen. På andre områder er styringen sterk (effektivering). Den lokale stat kjenner vi igjen i likningskontor og trygdekontor. Interkommunalt samarbeid om renovasjon kan oppfattes som en særkommune. Når det gjelder forholdet kommune-stat, vil type lokalstyreordning reise spørsmål som angår myndighet mellom nivåene. Hvem skal ha myndighet for hva og hvor omfattende myndighet er det snakk om? Hansen (2004) viser at den statlige styringen varierer betydelig mellom ulike politikkområder som kommunene har ansvar for.

I forholdet mellom stat og kommune er den statlige styringen sentral. Styringen kommer til uttrykk på ulike måter og med ulik styrke. Det er dermed nyttig å skille mellom ulike dimensjoner ved styringen. En måte å gjøre det på er med utgangspunkt i ulike former for desentralisering. Det kan gjøres ved å betrakte desentralisering ut fra en mål-middel tankegang. På den ene siden kan kommunenes frihet til å definere mål variere mellom høy og lav og på den andre siden kan friheten til å velge middel variere tilsvarende. Det kan ut fra dette sondres mellom fire former for desentralisering:

Politisk desentralisering gir kommunene frihet både til å definere mål og virkemiddel. Dette er i tråd med idealet om det lokale selvstyret. *Administrativ desentralisering* er når målene er fastsatt, mens kommunene selv kan finne veien til målene.

Tabell 2.2 Ulike former for desentralisering

Grad av skjønn til å velge middel	Grad av skjønn til å velge mål	
	Høyt	Lavt
Høyt	1. Politisk desentralisering	2. Administrativ desentralisering
Lavt	3. Avmaktssituasjon	4. Dekonsentrering

Kilde: Baldersheim og Offerdal 1982

Denne modellen har vært viktig i utformingen av den norske lokalstyreordningen etter den nye kommuneloven. Det Kjellberg (1991) kalte "den nye kommunen" var preget av at staten fastsatte målene for kommunal virksomhet, mens kommunene skulle finne de mest tjenlige virkemidlene og foreta en lokal samordning. *Kommunal avmakt* representerer en situasjon der kommunene i prinsippet kan iverksette egne tiltak, men mangler kapasitet eller ressurser til å utnytte mulighetene. Til slutt har vi *dekonsentrering* eller delegering av vedtaksmyndighet. Her er både mål og middel fastlagt i forkant. En sterkt regelstyrt organisasjon vil ha dekonsentrering som et av sine viktigste trekk. Kommunene kan effektivere konkrete vedtak ut fra spesifikke kriterier definert sentralt.

Ved å skille mellom ulike former for lokalstyre og ulike former for desentralisering er det mulig å få frem ulike roller som kommunen spiller og ulike sett med verdier som kommer til uttrykk lokalt. Det handler om å balansere de lokale selvstyreverdiene i forhold til statlige verdier.

2.3 Verdigrunnlaget

2.3.1 De kommunale selvstyreverdiene

Det klassiske verdigrunnlaget for et lokalt selvstyre er tredelt: Demokrati, autonomi (frihet) og effektivitet.

Demokrativerdien er blant annet knyttet til at lokalpolitisk deltakelse er en aktivisering av borgerne som blir oppfattet som en verdi i seg selv og et middel til å styrke demokratiet generelt (*Sharpe 1970, Kjellberg 1991*). Historikeren Bergsgård skrev i 1937 at "For dei små krinsane er det formannskapslovene mykje meir enn grunnlova som er overgangen i frå ufridom under embetsstyret og til folkestyret" (*Bergsgård 1937*). Videre er lokaldemokratiet sett på som en skole i demokrati og som en viktig rekrutteringskanal til rikspolitikken (*Hansen m. fl 2000, Fimreite m.fl 2003*).

Demokrativerdien er imidlertid også et spørsmål om nærhet. Nærhet mellom innbyggerne og de folkevalgte. Nærdemokrati, der avstanden mellom politikerne og innbyggerne er kort, gjør terskelen for å ta kontakt med en lokalpolitiker lav (se f eks *NOU 1988:38, NOU 1990:13*). Men nærheten innebærer også at politikerne har kunnskap om hva kommunens innbyggere vil når politikk skal utformes eller iverksettes.

Videre gir et lokalt demokrati rom for demokratisk variasjon. I kommunene samlet sett kan et breiere sett av verdier komme til uttrykk i den politiske representasjonen enn det som er mulig innen rammen av ett nasjonalt demokrati.

Frihetsverdien understreker at de lokale institusjonene må ha en viss selvstendighet i forhold til det store politiske systemet – staten – for at selvstyret skal være reelt. Kommunene kan ses på som en motvekt mot statsmakt eller at det blir satt rammer for statsmakten. Et uttrykk for dette er subsidiaritetsprinsippet som sier at staten ikke skal ta på seg oppgaver som lavere nivå kan løse minst like bra. Subsidiaritet er en aktiv regel for oppgavefordeling som ikke bare handler om oppgavefordeling nedover, men at det og må være igjen et rom for handling og utvikling på lavere forvaltningsnivå (Baldersheim 2004). Det er imidlertid vanligvis slik at de øverste organ avgjør oppgavefordelingen, ikke kommunene selv. Frihetsverdien sier noe om hvorvidt lokalpolitikere i iverksettingen av den statlige politikken skal kunne tilpasse denne til lokale forhold og at kommunen kan ta på seg oppgaver som ikke ved lov er lagt til andre organer. Kommunenes frihet i forhold til staten er spesielt drøftet i kapittel 4 om kommunenes handlingsrom.

Effektivitetsverdien er den siste sentrale kommunale selvstyreverdien. Effektivitetsverdien ved kommunene har tradisjonelt to hovedformer: a) at kommunene er *kostnadseffektive* og b) at kommunene er *tilpasningseffektive* (se f eks *Hagen og Sørensen 2001, Bukve 2002*). Kravet om kostnadseffektivitet er et legitimt krav for å hindre unødig sløsing av offentlige ressurser (*NOU 1988:38*) og for å holde veksten i de offentlige utgiftene nede. Eksempelvis kan kommunepolitikere gjennom den årlige budsjettprosessen bli tvunget til å pålegge administrasjonen å effektivisere for å få på plass nye tiltak eller opprettholde et visst kvalitetsnivå. Den andre formen for effektivitet er knyttet til responsivitet. Kommunen er den institusjonen som best kan svare på de krav som kommer fra innbyggerne. Den er nærmest innbyggerne og kjenner de lokale utfordringene. Jo mer lokalkunnskap, desto bedre tjenester for kommunens innbyggere. I mindre kommuner vil lokalkunnskapen være høy.

Avstanden mellom velgerne og de valgte er mindre. Dette omtales som tilpasningseffektivitet eller allokeringseffektivitet, og viser til forholdet mellom tjenestebehovet og produserte tjenester (NOU 1990:13, NOU 1988:38, Hagen og Sørensen 2001). Et vesentlig poeng er at lokale behov varierer, noe som fordrer en politisk fordeling eller tilpasning av tjenesteproduksjonen i kommunene. Tilpasningseffektivitet handler dermed også om samordning. Gjennom at kommunene har et generelt saksfelt kan de samordne mellom ulike oppgaver.

I den grad et lands styreform ivaretar de lokale selvstyreverdier vil vi kunne snakke om et desentralisert styringssystem. Ideelt er et slikt system preget av små enheter, muligheter for medborgerne å delta politisk, lokal frihet og lokal variasjon i tråd med medborgernes behov og ønsker. Motsatsen er sentralisering, i moderne språkdrakt gjerne omtalt som likhet, likeverd, lik standard og rettighetslovgivning (Pierre 2001). De statlige verdiene er imidlertid flere enn disse.

2.3.2 Statlige verdier

Sentrale argumenter for sentralisering eller statlig styring er rettssikkerhet, nasjonal likhet, effektivitet og makroøkonomisk styring (se også kapittel 4). Verdier som ikke først og fremst blir ivarettatt ved et omfattende lokalt selvstyre.

En sterk sentralmakt er sett på som en forutsetning for å ivareta enkeltmenneskets *rettssikkerhet* (Kjellberg 1991, 1994). Blant annet ble det i arbeidet med Kommuneloven av 1992 slått fast at særlovsbestemmelser skulle opprettholdes der disse var nødvendige ut fra et rettssikkerhetshensyn (NOU 1990:13). Og etter hvert som forholdet mellom staten og individet tar form av individuelle rettigheter, kommer rettssikkerheten ytterligere i fokus.

Videre antas det at sentral styring gjør det lettere å skape *likhet/likeverd* i tjenestetilbudet. Velferdsstatlige debatter er preget av en oppfatning om at desto mindre detaljregulering, desto mer diffust kommunalt ansvar. Konsekvensen er ulike tolkninger av hva som er standardnivået for tjenestene og hvilke rettigheter innbyggerne har. Muligheter for gode og individuelle løsninger kan oppfattes som forskjellsbehandling og vilkårlighet (Bergmark 2001). Men argumentet om likhet omfatter også likhet mellom ulike geografiske enheter, for eksempel kommunene. Denne typen statlig styring omhandler omfordeling mellom ressursvake og ressurssterke områder. En slik styring avgrensner visse kommuners muligheter til å styre seg selv samtidig som andre kommuner får økte muligheter.

Tabell 2.3 Argumenter for desentralisering og sentralisering

Argument for desentralisering	Argument for sentralisering
Økt frihet for medborgerne, selvbestemmelse Demokrati	Sikrer rettssikkerheten Sikrer likhet/omfordeling
Økt prioriterings-effektivitet	Økt kostnadseffektivitet Ivaretar makroøkonomiske hensyn

Statlig styring er også på samme måte som det lokale selvstyret sett på som effektivt, men da i forståelsen av *kostnadseffektivt*. Argumentet er at staten kan ivareta oppgaver over et større geografisk område, noe som vil kunne gi stordriftsfordeler. Eksempelvis vil det i forbindelse med spesifikke oppgaver være unødvendig med en lokal administrasjon og ledelse i hver enkelt kommune. Dette kan ordnes gjennom et felles apparat som dekker et større geografisk område.

Til slutt har vi statens behov for *makroøkonomisk styring*. Kommunene utgjør en betydelig del av offentlig forvaltning, og de kommunale finanser har direkte konsekvenser for den nasjonale økonomien. For eksempel vil en sterk vekst i kommunal økonomi bli en nasjonaløkonomisk utfordring.

Samlet sett utgjør de kommunale selvstyreverdier og statlige verdier to sett av argument. Det ene trekker i retning av desentralisering, det andre mot sentralisering. De ulike verdiene er oppsummert i tabell 2.3.

Disse verdiene vektlegges ulikt fra land til land, de varierer over tid slik at ulike lokalstyreordninger oppstår. Imidlertid vil det være et politisk spørsmål om hvilke verdier som skal få forrang når oppgaver skal fordeles mellom nivåene. Det vil alltid være en diskusjon om hvor stor frihet kommunene skal ha for hver oppgave de får ansvar for. Det er følgelig et stadig tilbakevendende spenningsforhold mellom det lokale og sentrale, mellom desentralisering og sentralisering.

2.4 Spenningen mellom desentralisering og sentralisering

Wickwar (1970) stilte følgende spørsmål: "Er kommunene uttrykk for selvorganisering i samfunnet, eller er de bare hensiktsmessige administrative

enheter organisert av staten for å løse de offentlige oppgavene?" (*Sitert i Larsen og Offerdal 1994*). Spørsmålet lar seg neppe besvare, men retter søke-lyset både mot hva som legitimerer kommunene og representerer to motsatte måter å oppfatte kommunene på.

For det første kan kommunene oppfattes som forsvarere av individ og grupper mot en fremvoksende statsmakt og dermed uttrykk for selvorganisering i samfunnet. Dette representerer en kommunitær forståelse der lokalstyreordningen bør tilrettelegge for at de lokale fellesskap som har vokst fram får gode vekstvilkår. Slike fellesskap kan være familie og slekt, grupper i det sivile samfunnet og mindre lokalsamfunn. Storsamfunnet er avhengig av slike fellesskap basert på en felles identitet. Der- som fellesskapene forvitrer, forvitrer samfunnet. Når kommunene støtter opp om slike lokalsamfunn fyller de sin rolle. Lokale vedtak legitimeres gjennom det lokale demokratiet. For det andre kan kommunene ses på som enheter staten kan organisere som den selv finner nødvendig. Kommunene er nødvendige organisatoriske ledd i en samlet forvaltning for at staten skal få gjennomført og iverk- satt sin politikk. Lokale statsorgan vil hente sin legitimitet fra det nasjonale demokratiet.

Det lokale selvstyret, slik det omtales her, plas- serer seg i den første kategorien med en klar brodd mot statlig styring. I kommunenes spede barndom, med en lite aktiv stat, var dette uproble- matisk. Etter hvert som staten har fått nye mål og ambisjoner, ikke minst på kommunenes vegne, er denne begrunnelsen for kommunene kommet under press. Når brorparten av velferdsstaten rea- liseres gjennom kommunene, kan ikke kommu- nene alene legitimeres på grunnlag av at de skal gi grupper og individ et vern mot staten. I dagens debatt om forholdet mellom stat og kommune kommer faktisk det motsatte argumentet til uttrykk.

NOU 2001:22, *Fra bruker til borger, om de funk- sjonshemmedes barrierer for integrering i sam- funnslivet*, illustrerer dette godt: Gjennom de lokale prioriteringene oppstår det variasjon i tje- nestetilbudet overfor de funksjonshemmede kom- munene imellom som "går utover brukernes rettssik- kerhet og strider mot målet om et likeverdig tilbud til alle". At vedtak fattes lokalt blir ikke sett på som en mulighet for lokal tilpassing til den enkeltes behov, men heller som et system som skaper urimelig ulikhet. Utvalget konkluderer med at kommune- nes autonomi har fått for stort gjennomslag i lov- givningen. Staten må beskytte individet mot kom- munene og ikke motsatt. Slik sett kan idealet om desentralisering som udelt positivt slå sprekker.

Desentralisering oppfattes som å ha uheldige sider ved at det blir uønskede og uakseptable geogra- fiske forskjeller.

Et forsvar for desentralisering handler dermed om av hvem et lokalt vedtak skal fattes, mens kri- tikken retter seg mot innholdet i beslutningene og hvilke grupper som da spesielt må tas omsyn til (*Pierre 2001*). Hovedpoenget er at hvordan man organiserer hvem som skal fatte vedtak om hva har konsekvenser for hva som blir vedtatt. Hvordan forholdet mellom kommune og stat er organisert har konsekvenser for velferdstjenestenes innhold. Det hevdes at en sterk sentralisert stat vil gi større muligheter for lik standard på tjenestene enn hva tilfelle vil være i en desentralisert stat (*Pierre 2001*). Imidlertid kan det stilles spørsmål både ved statlig likhet og om lokale variasjoner er illegitime eller ikke. For det første er ikke staten en garantist for likhet. Selv ved detaljert regelverk og standar- disering, vil det være et rom for skjønn når en tje- neste skal leveres eller politikk iverksettes. For det andre er det et spørsmål om hva som skal legiti- mere de tjenester som blir levert lokalt. Skal lokal politikk legitimeres gjennom lokale politiske pro- sesser eller gjennom nasjonale politiske proses- ser? I kommunalpolitiske prosesser kan tiltak legi- timeres på en måte som i en nasjonal politisk pro- scess oppfattes som uheldige. Hovedspørsmålet blir dermed hvilket demokrati som skal gjelde når vi både har et lokalt og nasjonalt demokrati. Det spørsmålet blir særlig aktuelt når stat og kommune er sterkt integrert.

På bakgrunn av dette kan det reises to spørs- mål: a) Hva er det som legitimerer kommunene i dag når det ikke lenger er et vern mot en mektig stat og b) er ideen om likhet realistisk?

Kjellberg (1991) fremhever at en revitalisering av lokaldemokratiet ikke kan bygge på å blank- pusse gamle verdier, men på å gi verdiene et nytt innhold. Kommuner med et relativt stort spillerom avløses av "et folkestyre som har som sitt fremste mål å samordne den offentlige virksomhet og tilpasse den til lokalsamfunnets behov". Selv om det blir gitt stat- lige lover, regler og standardkrav, er de gjerne generelt utformet og må tilpasses situasjonen i hver enkelt kommune. Et viktig argument for lokalt selvstyre blir dermed at denne tilpassingen blir bedre om den skjer av et kommunalt folkevalgt organ med et bredt oppgavefelt enn om det skjer gjennom administrative prosesser utført av et stat- lig organ i kommunene (*Larsen og Offerdal 1994*). Iverksetting og tilpassing er politiske prosesser som gjør lokaldemokratiet verdifullt. Ulempen er, som nevnt ovenfor, at det kan skapes ulikhet kom- munene imellom.

Men er likhet mulig? Stein Kuhnle (1979) er tydelig på at en ide om likhet er utopisk:

” tilgang på like eller strengt likeverdige sosialpolitiske tjenester, som andre offentlige tjenester, for folk – uansett deres bosted i landet – er en praktisk umulighet. Noen ulikheter må vi akseptere av praktiske, demokratiske og økonomiske grunner. Innenfor helse- og sosialsektoren, som innenfor andre felter for offentlig politikk er spørsmålet å finne de ordningene som best avveier kravene til likhet, lokalt selvstyre og beslutningsfrihet, økonomisering med ressurser og administrativ effektivitet. En balanse mellom kravet om enhet og kravet om mangfold. Mellom kravet om likhet og kravet om lokal beslutningsfrihet.”

2.5 Avslutning

Spenningsforholdet mellom stat og kommune vil alltid være tilstede. Spenningene vil imidlertid kunne bli mindre om idealene blir andre enn det *lokale selvstyre* eller den *lokale stat*. Og her ligger trolig svaret på hvordan denne spenningen er ”løst”. På den ene siden har kommunene godtatt at de er en del av en helhetlig offentlig forvaltning på samme tid som staten har akseptert at kommu-

nene i oppgaveløsningen har behov for en viss grad av frihet (*Larsen og Offerdal 1994*). Denne løsningen har ført til at vi ikke lenger kan snakke om en modell der kommunene er autonome, men om en integrert modell i forholdet stat-kommune. Modellen er preget av samspill mellom stat og kommune der de ulike nivåene sammen løser oppgavene. Utfordringen i den integrerte modellen er å sikre et godt samspill og et vern av kommunenes rett til frihet i oppgaveløsningen.

En integrert modell ser på kommune og stat som likeverdige parter. Modellen er, slik den er formulert i norsk sammenheng, imidlertid kritisert fordi den lett ender i sentralisering. Dette fordi integreringsmodellen er basert på at staten formulerer målene, noe som gir sentrum stor makt, men også fordi staten får et behov for å sikre seg at målene blir realisert. Med mindre staten har stor tiltro til at dette skjer i kommunene, vil det oppstå et behov for statlig styring, eksempelvis gjennom kontrollordninger eller ved at målsetningene blir detaljerte heller en generelle. Den integrerte modellen sikrer ikke kommunenes frihet i iverksettingsfasen og likeverdigheten går tapt. Modellen gir kommunene en begrenset frihet til å finne de beste virkemidler og organisasjonsmodellene for å nå spesifikke statlige målsetninger.

Kapittel 3

Forholdet mellom kommune og stat med hovdevekt på perioden 1975 - 2004

3.1 Innledning

I følge mandatet skal kommisjonen presentere "en gjennomgang av hovedtrekkene for hvordan utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har vært siden 1975" og en "diskusjon om hvordan denne utviklingen har påvirket lokaldemokratiet."

Som påpekt i kapittel 2 er det et gjensidig avhengighetsforhold mellom stat og kommune. Historisk har dette utviklet seg til en tett statlig og kommunal integrasjon. En hovedkonklusjon i dette kapitlet er at kommunene av i dag er noe annet enn kommunene av 1975. Dette gir seg uttrykk i nye tjenester og et økt tjenesteomfang. Enkelt sagt har kommunene blitt mye viktigere for folk flest. Paradoksalt nok har likevel innbyggernes engasjement i valg og politiske partier vist en negativ trend.

Kapitlet gir innledningsvis et kort historisk overblikk over kommunenes utvikling fra formannskapslovene og frem til 1975, så omtales perioden 1975 og frem til i dag spesielt. Deretter gjøres det en gjennomgang av endringene fra 1975 med tanke på type oppgaver og omfanget av den kommunale virksomhet. Avslutningsvis drøftes hva de siste 30 års utvikling har hatt å si for lokaldemokratiet.

3.2 Stat-kommuneforholdet 1837-1975

Det var kanskje særlig spenningen i forholdet mellom stat og kommune som kom til syne ved innføringen av formannskapslovene. I kommunenes "spede barndom" ønsket man å begrense statens makt i by og bygd. Lokale spørsmål burde avgjøres i kommunene med basis i lokale synspunkter (*Hovland 1987*). Deltakelsen var begrenset og bare et mindretall hadde stemmerett. Det kan heller ikke snakkes om et omfattende offentlig tjenestetilbud. Utviklingen utover 1800-tallet er blitt karakterisert som kommunalisme og assosiasjonsbånd (*Seip 1991:25*). Kommunalisme viser til

desentralisering fra stat til kommune og at kommunene kunne ta på seg nye oppgaver. Assosiasjonsbånd peker på at kommunene og de frivillige organisasjonene sammen påtok seg nye oppgaver.

Fra 1890-tallet endret kommunene seg både som politiske system og som velferdsprodusenter. Den nye valgloven av 1896 la grunnlaget for de moderne partienes gjennomslag i kommunene (*Hovland 1987*). Videre ble stemmeretten utvidet i flere etapper. Demokratiet ble styrket og stemmeretten gjort gjeldende for "alle". På det innholdsmessige planet er perioden fra 1890-1920 sett på som gjennombruddet for kommunal velferdspolitik. Velferdskommunen fikk sin første epoke. Velferden ble mer kommunal og mindre privat. Utviklingen er koplet til fremveksten av kommunen som demokratisk institusjon. Gjennom allmenn stemmerett og partienes inntog kom det krav om nye tjenester. Selv om kommuner startet nye velferdsordninger var det imidlertid store ulikheter mellom kommunene både i tjenestetilbud og i oppgaveløsningen (*Seip 1991*). Denne ulikheten ble først oppfattet som et problem rundt 1930.

I perioden frem til 1940 gikk kommunene inn i en todelt krise. Først en økonomisk krise som utslag av nedkonjunktur. Mange kommuner hadde lånt mer enn de kunne bære. Dette resulterte i økt statlig kontroll og enkelte kommuner ble satt under administrasjon (*Danielsen 1987*). Kommunene måtte praktisere prinsippet om tæring etter næring. Seip (1991) peker på at krisen avdekket et ulikhetsproblem. Den andre delen av krisen var knyttet til en strukturskapt ulikhet. Når ulikhetene ikke var et resultat av politisk vilje, men av strukturelle forhold, ble det oppfattet som et problem. Problemet var ikke at enkelte kommuner gikk foran og utnyttet sitt lokale handlingsrom, men at enkelte kommuner ble hengende etter. For å få kontroll ble staten mer offensiv og det ble tendenser til en integrerende politikk mellom stat og kommune.

I perioden etter 1945 har kommunenes velferdsproduksjon fortsatt å øke. Kommunene ble langsomt og gradvis viktigere for staten, fordi

svært mange av de statlig vedtatte ordningene ble iverksatt av kommunene. Dette er en utvikling som har vart frem til i dag. Denne tette koplingen mellom stat og kommune har økt behovet for statlig styring og integrasjon mellom nivåene (*Fimreite 2003*). Kommunene ble på den måten statens forlengede arm ved iverksettingen av nye offentlige velferdsgoder. *Velferdskommunen* fikk sin andre storhetstid. Grønlie (2004) ser hele perioden fra 1890 og frem til 1970 under ett. Han mener det fremste kjennetegnet ved kommunene var kommunale initiativ for velferdsproduksjon med utgangspunkt i lokale behov. Disse initiativer baserte seg på et ressursmessig spillerom i kommunene og valg av tiltak gjennom lokale folkevalgte organer. I helhet kan perioden karakteriseres som dominert av kommunenes frihet til, basert på tilgjengelige ressurser som gav kommuner et eget spillerom. Utviklingen økte dermed for så vidt spenningen i forhold til ideen om like tilbud for alle borgere, men og mot en økt integrasjon mellom stat og kommune. Den integrerte modellen, eller forvaltningskommunen, hadde etablert seg side om side ved velferdskommunen.

I en integrert modell er spenningen mellom nivåene alltid til stede. Imidlertid kan modellen også karakteriseres som harmonisk, med avklarte roller for stat og kommune, eller sågar som en lokalstyreordning som både styrker kommunene og staten. Det skjer ved at kommunene bevarer et lokalt handlingsrom og staten bevarer en overordnet statlig styring. Denne gjensidigheten kan både styrke kommunene og staten isolert sett som demokratiske institusjoner og i deres tjenesteproduksjon, men aller mest styrke mulighetene for gode fellesskapsløsninger der det er helt nødvendig med et tett samarbeid mellom ulike nivå.

3.3 Fra 1970-tallet og frem til i dag

Første del av de tre siste tiårene vil med historikerens øyne være preget av fokus på fylkeskommunen. Etableringen av direkte folkevalgte organer på fylkesnivå skulle gi et nytt løft for lokaldemokratiet (*Flo 2004, Grønlie 2004*). Fylkeskommunene skulle bygge videre på kommunene og ivareta oppgaver som var for store for den enkelte kommune, som sykehus og videregående utdanning. I utgangspunktet, og særlig før reformen, var optimismen stor, men fylkeskommunen ble kun etablert med de oppgaver den alltid hadde hatt. Til forskjell fra kommunene utviklet ikke fylkeskommunene seg ved at nye oppgaver kom til. I stedet

har fylkene de siste årene mistet oppgaver som, sykehus, barnevern og rusomsorg til staten.

3.3.1 Forvaltningskommunen

Kommunene ble i første delen av denne perioden omtalt som *forvaltningskommuner*. Det er en litt annen kommunetype som utvikler seg, som i følge Grønlie (2004) overtar etter at velferdskommunens andre glanstid er over rundt 1970. Forvaltningskommunen er ikke lenger en kommune som tar selvstendige initiativ og driver frem ny politikk, men blir iverksetter av statens politikk. I forhold til de kommunale selvstyreverdiene gikk endringen godt sammen med at kommunene tilpasset statlig politikk til lokale behov. Det sikret effektiv bruk av samfunnets ressurser. Grønlie (2004) ser forvaltningskommunen som et kompromiss mellom lokalt folkestyre og statlig styring, ved at staten ikke i for stor grad dikterte kommunenes iverksetting av offentlig politikk. Den lokale handlefriheten anerkjennes som ideal. Denne hadde høy verdi, ikke bare for kommunene som selvstendig politisk apparat, men også for staten som skulle bruke kommunene som verktøy (*Flo 2004:387*). Staten hadde nå blitt den viktigste premissleverandøren overfor kommunene og hadde på sett og vis tatt igjen de sterkeste kommunene som tidligere hadde gått foran i utviklingen av nye velferdsoppgaver. I tillegg satte staten bremsene på og utviklingen gikk fra kommunal ekspansjon til konsolidasjon. De lokale initiativ ble i større grad sett på som problem og staten ønsker å dempe både lokal vekst og forbruket i offentlig forvaltning.

Videre peker Flo (*2004:388*) på at i forvaltningskommunen oppfattet man ikke frihet og likhet som to motstridende verdier, snarere tvert imot. Effektivitet og demokrati ble sett på som komplementære verdier. Det demokratiske var det effektive. Forvaltningskommunen la til grunn et vitalt lokaldemokrati og lokal evne til å nytte handlefriheten som en forutsetning for å skape godt tilpassede løsninger, og således størst mulig grad av likeverd kommunene imellom. Sterk standardisering ville føre til mer ulikhet. På den måten kunne man akseptere at kommunene produserte ulike tjenester til ulik kvalitet. Det måtte bare ikke gå utover likeverdet kommunene imellom.

Selv om forvaltningskommunen fremstår som et kompromiss mellom statlig styring og lokal frihet, blir det i starten av 1980-årene en økende bekymring for at den statlige styringen er i ferd med å bli for sterk. Styringen gav dårligere kår for det lokale folkestyret. Det oppstod en kritikk mot uniformeringen av kommunene gjennom velferds-

statens regulering, sektorisering og differensiering (*Fimreite 2003*). Men, Fimreite (*ibid.*) hevder videre at det var en kritikk mot velferdsstatens vekt på kollektive løsninger på "bekostning" av individet. En rekke tiltak ble da også iverksatt. Den statlige styringen skulle bli mindre gjennom økt bruk av rammetilskudd, frikommuneforsøkene kom i gang og det ble vedtatt en ny kommunelov som fremhevet kommunenes frihet til å velge organisasjonsløsninger. Holdningen var at spillerommet for kommunen skulle økes. Perioden preges av større tro på markedsorienterte løsninger¹.

Imidlertid ble den økte kommunale friheten bare reell på enkelte områder, kanskje spesielt i forhold til kommunenes frihet i organiserings-spørsmål (*Vabo 2001*). Rammetilskudd ble avløst av mer øremerking samtidig som staten tok i bruk nye styringsvirkemidler for å kompensere for tapet av gamle virkemiddel. Paradoksalt nok kan perioden med fristilling ha lagt grunnlaget for nye statlige styringsformer. Fristilling av kommunene med en påfølgende oppløsning av den parallelle organiseringen som tidligere var mellom kommunale og statlige sektorer, kan ha ført til større bruk av andre styringsformer fra statens side (se kapittel 6). I kommunene ble sektoreringen kritisert fordi man ikke så sammenhengene i politikken og mange kommuner har valgt andre organisasjonsløsninger. For den sektororganiserte velferdsstaten førte dette til nye styringsutfordringer. Blant annet har økt bruk av rettighetslovgivning blitt tolket som et utslag av dette (*Fimreite 2003, Østerud m.fl 2003*).

Forvaltningskommunen utfordret ideen om skille mellom genuine lokale og statlig interesser. Forvaltningskommunen hadde som mål å bygge ned skillet mellom stat og kommune, men forutsetningen var at kommunene skulle være noe annet (*Flo 2004:389*). Spørsmålet er om dette skillet er i ferd med å forsvinne helt i og med at omrisset av en annen kommunetype er i ferd med å se dagens lys, nemlig effektueringskommunen?

3.3.2 Mot effektueringskommuner og kontraktskommuner?

I undersøkelsen med tittelen "Kommunene ser på staten" viser Andersen m. fl (2002) at rådmenn og ordfører i dag opplever større statlig styring enn tilfelle var i 1976.

Likhetsidealet synes å få større kraft. Det er mindre akseptert at lokal tilpasning av tjenestene kan føre til ulikhet. Dette kan ha sammenheng med en ny forståelse av likhet, hvor enkeltindividet står i sentrum og ikke kommunene. For å unngå ulikhet blir tjenestene mer og mer standardiserte og gjerne rettighetsfestet. Tilsvarende viser en undersøkelse av Stortinget i perioden 1985 til 2000, at det er en økning i detaljstyringen og kontrolltiltakene overfor kommunene (*Hansen m. fl 2000*). Som term på den nye eller kommende kommunen har man nyttet *effektueringskommunen*, der den lokale politiske prosessen og tilpassningseffektiviteten ved kommunene som verdi får mindre å si (*Fimreite m. fl 2003*). Hypotesen om effektueringskommunen legger til grunn at den lokale handlefriheten skal være liten. Benevnelsen effektuering skiller seg fra forvaltning ved at den lokale handlefriheten som redskap for staten blir betydelig redusert i forhold til det som tidligere var regnet for å være akseptabelt (*Flo 2004:387*).

"Kommunene skal effektuere den nasjonale politikken ut fra dei styringssignala han får, ideelt sett utan å leggje til eller trekkje frå noko som helst" (*ibid.*).

Situasjonene er identiske med dekonsentrering, der stat både fastsetter mål og i detalj hvilke virkemiddel som skal brukes. I forvaltningskommunene, eller den integrerte modellen, er staten og kommunene gjensidig avhengig av hverandre, mens i effektueringskommunen fremstår staten som en som kan alt.

Utviklingen gjør at det som før var akseptert ulikhet mellom kommunene i større grad blir oppfattet som et problem. Ønske om lokal tilpassing står ikke like sterkt. En årsak er endringer på statlig side. Staten har ikke lenger behov for kommunene i utviklingen og oppbyggingen av velferdsstaten og orienterer seg heller i retning av en tettere kontakt med individet. Kommuner og lokalpolitisk tilpassing blir et forstyrrende element. På områder der staten har interesser skal effektueringskommunen trekke seg unna og lokalpolitikkerne ideelt sett bare konsentrere seg om det særegne lokale.

Kontraktskommunen er blant de siste tilvekster når det gjelder å karakterisere det moderne kommune-Norge. En tiltagende globalisering og nye internasjonale avtaler påvirker kommunene. Kommunen inngår kontrakter, og den politiske styringen blir mer kontraktsorientert innen de ulike tjenestene. En konsekvens er en rettsliggjøring av lokalpolitikken og et påfølgende lokalpolitisk underskudd. Mulighetene for direkte politisk styring, innsyn og tilsyn og kontroll reduseres (*Vegge-*

¹ Se f eks Vabo (2001) eller Øgård (2000) for en gjennomgang av de markedsinspirerte løsningene, omtalt som New Public Management.

land 2004). Styringsformen preges av mål og resultatstyring særlig gjennom bruk av kvalitetsindikatorer. Også på områder hvor det ikke er konkurranse legges det opp til en slik styreform. Det muliggjør kommunal konkurranse og stikkordet er benchmarking. Disse prosessene kan begrense det tradisjonelle lokalpolitiske handlingsrommet, men samtidig kan nye utviklingsmuligheter åpne seg (ibid.). Utvikingen er heller ikke entydig. I de land i Europa hvor denne utviklingen er kommet lengst, er det en debatt om hvilke tjenester som kan egne seg for kontrakter og konkurranse. Tjenester som innbyggerne ikke kan velge bort, slik som helse- og sosial og skole, bør etter manges mening forbli under direkte lokalpolitisk styring (ibid.).

3.3.3 Kommunesektoren blir fordoblet

Bildet av forholdet mellom kommune og stat har vært preget av en stadig større velferdsstat. Staten har sett på kommunene som viktige aktører i gjen-

nomføringen av store velferdsstatlige reformer. Dette kommer klart til uttrykk om vi ser nærmere på hva kommunene er i dag, både i omfang og oppgaver, sammenlignet med tidligere. Kommunene er vesentlig forskjellig fra det kommunene var for 30 år siden. Endringene har vært dramatiske på relativt kort tid, og har betydning for det verdisgrunnlaget kommuneinstitusjonen hviler på. Kommunenes viktigste oppgaver i dag er skole og helse- og omsorg. I 1976 var kommunene mer enn i dag rettet inn mot infrastruktur, særlig i forhold til vei, vann, avløp og boligbygging. Dagens kommuner er i mindre grad *infrastrukturkommuner* og heller blitt ytterligere styrket som *skole- og omsorgskommuner* (Andersen m.fl 2002). I tabell 3.1 fremgår det at overføringene av oppgaver både har gått fra kommunene til stat og fylke og motsatt vei. Imidlertid har hovedtyngden både i antall oppgaver, og de ulike oppgavers omfang, gått i retning av primærkommunene. Unntaket er de seneste år, da staten har overtatt fylkeskommunale oppgaver.

Tabell 3.1 Endringer i funksjonsfordelingen mellom styringsnivåene. Basert på Hagen og Sørensen 2001, 49-50.

År	Oppgave	Endringer i funksjonsfordeling
1960	Arbeidsformidling	Til staten fra kommunene
1965	Likningsetaten	Til staten fra kommunene
1965	Folkeregisterkontor	Til staten fra kommunene
1971	Trygdekontorene	Til staten fra kommunene
Helse - sosial		
1961	Psykisk helsevern	Til fylkeskommunene fra staten
1970	Somatisk sykehus/spesialsykehjem	Til fylkeskommunene
1981	Ansvar for støtte til enslige forsørgere	Til staten fra kommunene
1984	Allmennlegetjeneste/kommunelege	Til kommunene fra staten
1984	Helsesøster/helsestasjon	Til kommunene fra fylkeskommunene
1986	Ambulansetjeneste	Til fylkeskommunene fra staten
1988	Somatisk sykehjem	Til kommunene fra fylkeskommunene
1988	Transport av funksjonshemmede	Til fylkeskommunene fra kommunene
1991	Helsevern for psykisk utviklingshemmede	Til kommunene fra fylkeskommunene
1998	Familievernet	Til fylkeskommunene fra staten
2002	Spesialisthelsetjenesten	Til staten fra fylkeskommunene
2003	Rusverninstitusjoner	Til staten fra fylkeskommunene
2003	Rusomsorg (deler)	Til kommunene fra fylkeskommunene
2004	Barnevern	Til stat fra fylkeskommunene
Skole		
1969	Ansvar for 9-årig skole	Til kom. fra fylkeskom. og staten
1976	Videregående opplæring (gymnas fra 1964)	Til fylkeskom. fra staten og kom.
1978	Tekniske skoler (ingeniørhøgskoler)	Til staten fra fylkeskommunene
1986	Helsefagskoler (helsefaghøgskoler)	Til staten fra fylkeskommunene
1988	Musikkonservatorier	Til staten fra fylkeskommunene

Tabell 3.1 Endringer i funksjonsfordelingen mellom styringsnivåene. Basert på Hagen og Sørensen 2001, 49-50.

År	Oppgave	Endringer i funksjonsfordeling
1988	Maritime høyskoler	Til staten fra fylkeskommunene
1990	Jordbruksskoler	Til fylkeskommunene fra staten
1991	Undervisning for barn i institusjoner	Til kommunene fra fylkeskommunene
2003	Forhandlingsansvaret overfor undervisningspersonell	Til kommunene fra staten
Barnehage		
1975	Krav til utbyggingsplan for barnehager	Til kommunene (ny oppgave)
1975	Myndighet til å godkjenne barnehagebestyrer (utvidet i 1983 og 1990)	Til kommunene fra staten
Kultur		
1975	Tilskudd til museumsdrift	
1986	Tilskudd til drift av folkebibliotek	Til kommunene fra staten
1989	Ansvar for drift og tilskudd til fritidsklubber	Til kommunene fra staten
Samferdsel		
1981	Tilskudd til drift av kommunale ruter	Til fylkeskommunene fra staten
1982	Trafikksikkerhetsarbeid	Til fylkeskommunene fra staten
Innvandrere		
1982	Mottak og bosetting av innvandrere	Til kommunene fra staten
1986	Mottak av asylsøkere	Til staten fra kommunene
1988	Bosetting av flyktninger, m.v.	Til staten fra kommunene
Næring		
1977	Dagligvarestøtte	Til fylkeskommunene fra staten
1988	Veiledningstjenesten	Til fylkeskommunene fra staten
1996-99	Distriktsrettede næringsvirkemidler	Til staten fra fylkeskommunene
Miljøvern		
1980	Beredskapsansvar for akutt oljeforurensning	Til kommunene (ny oppgave)
1990	Beredskapsansvar for akutt kjem. forurensning	Til kommunene (ny oppgave)
1990	Kulturminnevern	Til fylkeskommunene fra staten
2003-2004	Utvidelse av myndighet på miljøvernområdet	Til kommunene fra staten
Landbruk		
1993	Landbrukskontorene	Til kommunene fra staten
2003-2004	Utvidelse av ansvar på landbruksområdet	Til kommunene fra staten
2004	Næringsmiddeltilsyn	Til staten fra kommunene
Økonomi		
2004	Kontroll og revisjon av skatteoppkreverne/skatteregnskapet	Til staten fra kommunene

Veksten i kommunene kommer ikke bare til uttrykk gjennom de oppgaver kommunene har fått ansvar for, men også når det gjelder kommunesektorens størrelse. Tabell 3.2 viser utviklingen i antallet kommunalt ansatte og timeverk.

Antall normalårsverk i kommunene har mer enn fordoblet seg når det ses bort fra at staten

overtok sykehusdriften fra 2002. Mens det i 1975 var 234 000 ansatte i kommunene, var tilsvarende tall i 2000 hele 553 000. For antall timeverk utført er økningen også nærmest doblet i perioden. Aktivitetsnivået har altså økt betydelig, og i mange kommuner er den største arbeidsgiveren kommunen selv. Bare i Oslo

Tabell 3.2 Sysselsatte personer og utført timeverk i kommuner og fylkeskommuner.

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003**
Normalårsverk	184 900	247 800	292 700	332 400	380 900	418 000	339 000
Timeverk*	319,2	405	465,3	505,8	567,8	610,4	487,1

* Timeverk i millioner

**Fra 2002 er spesialisthelsetjenesten overført fra fylkeskommunene til staten.

Kilde: SSB og TBU desember 2004

kommune ble det eksempelvis utført 33 502 årsverk i 2002. Imidlertid var veksten i antall offentlig ansatte i stat og kommune bare på 3 000 fra 2001-2002, og for 2003 forble den offentlige sysselsettingen nærmest uendret (SSB). Størrelsen på kommunesektoren kan videre måles som kommuneforvaltningens andel av bruttonasjonalprodukt og deres andel av det offentlige konsum (tabell 3.3).

For det kommunale konsum av BNP er økningen liten og stabil frem til 2000, samtidig som kommunenes andel av det offentlige konsum har ligget rundt 60 % siden 1980. Unntaket er igjen 2003, og igjen skyldes det den statlige overtakingen av sykehusdriften fra fylkeskommunene. Tross de seneste endringene har kommunene, og da spesielt primærkommunene, definitivt økt i betydning for folk flest de siste 30 år.

Når det gjelder enkeltsektorer, har ekspansjonene i kommunene vært formidable på en rekke områder. I 1975 hadde kommunene om lag 30 000 lærere, i dag er det mer enn 10 000 flere. I samme periode har antallet stønadstilfeller for sosialhjelp økt fra 37 000 (1970) til 165 000 i 1996, og når det gjelder institusjonsplasser innen eldreomsorgen har antallet økt fra 35 000 til 44 000². Bakgrunnen for denne økningen finnes blant annet i en rekke statlige reformer, slik som økt barnehageutbygging, rett til videregående opplæring, 6-åringene inn i

grunnskolen, HVPU-reformen og Handlingssplanen for eldreomsorgen. Denne utviklingen kommer klart frem når brutto driftsutgifter i primærkommunene sammenlignes etter hovedposter (tabell 3.4).

Selv om skole- og omsorgskommunen har eksistert lenge, legger de et betydelig større beslag på utgiftene i dag enn tilfellet var i 1974 (fra 57 til 72 prosent). Tilsvarende har øvrige utgifter blitt redusert, slik at det relativt sett brukes mindre på tekniske tjenester og boligformål (Andersen m. fl 2002). Utviklingen vil trolig holde fram gitt de demografiske endringer kommunesektoren vil måtte håndtere særlig pga den forventede økningen i antall eldre de neste 20-30 år.

Kommunene har endret karakter og er i stadig endring. Omfanget av oppgaver som kommunene skal ivareta har økt. Samtidig legger kommunene beslag på innpå halvparten av de offentlige utgiftene. Omveltningen de siste 30 år har definitivt ført til at kommunene spiller en langt viktigere rolle enn før. Gjennom nye oppgaver og kommunesektorens ekspansjon har forholdet mellom staten og kommunene blitt mer komplisert. Kommunene er tettere integrert i staten. Etter hvert som staten har pålagt kommunene nye oppgaver, har også staten i økende grad grepet inn i kommunene. Det er blitt mindre grad av lokalt initiert politikk, og mer statlig politikk som skal komme hele folket til gode. Det kan dermed se ut som om det har foregått en parallell utvikling med en mer aktiv kommune som har fått nye oppgaver og en mer aktiv

² Tallene er hentet fra Kommunal monitor, NSD 1998

Tabell 3.3 Kommuneforvaltningens andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) og av offentlig konsum. 1975-2003

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Kommunalt konsum i prosent av BNP for fastlands-Norge		13	13,6	14,5	15	15,3	13,5
Kommunalt konsum av offentlig konsum	53,9	58,1	60,9	59	59,2	60	47,7

Kilder: TBU desember 2004 og SSB

Tabell 3.4 Brutto driftsutgifter etter hovedproster 1974 sammenlignet med 1998 for kommunene*. Prosent.

	1974	1998
Sentraladministrasjon	5	7
Undervisning	25	30
Helsevern, sosial omsorg, trygd	32	42
Kirke og kultur	3	5
Øvrige utgifter	35	16
Totalt	100	100

* Tabellen gjelder kun primærkommunene

Kilde: Kommunene ser på staten, Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 52.

stat som har ønsket å sikre seg at statlige vedtak blir gjennomført lokalt.

Verdier knyttet til kommunene og verdier knyttet til velferdsstatens målsetninger brytes ustanselig mot hverandre. Spørsmålet som presser seg frem er om den statlige styringen er forenlig med lokaldemokratiets verdier? Kan man samtidig fremme velferdsstaten med stor grad av nasjonal integrasjon, og et levende kommunaldemokrati med tilstrekkelig grad av lokalt handlingsrom? (*Fimreite 2003*). Hva er med andre ord konsekvensene av de siste 3 tiårs utvikling for lokaldemokratiet?

3.4 Utviklingen sett i forhold til lokaldemokratiet

Den økte integrasjonen i oppgaveløsningen mellom stat og kommune har også ført til en politisk

integrasjon. Lokalpolitikernes oppgaver er blitt rikspolitikernes og vice versa. Etter hvert som eksempelvis skole og helse- og omsorg har ekspandert som politikkområder lokalt, har ikke rikspolitikernes interesser for disse sakene avtatt. Veksten i kommunesektoren har gjort at sektoren har fått økt betydning både lokalt og sentralt. Der som vi ser på hvilke saker som var viktigst for velgerne fremfor Stortingsvalgene i perioden 1981-2001, viser tabell 3.5 at oppgaver som kommunene driver med er helt sentrale når et nytt Storting skal velges. Det er en sterk sammenheng mellom kommunenes oppgaver og hva som mobiliserer velgerne ved stortingsvalg. Det gjelder ikke minst skole og utdanning, eldreomsorg og barne- og familiepolitikk.

Dette viser at det er en tett kopling mellom staten og kommunene og at det ikke kan forventes at stortingspolitikere skal la være å engasjere seg i disse politikkområdene (*Hansen 2000*). Hansen (*ibid.*) mener nettopp at den største trusselen mot kommunenes autonomi har sammenheng med den store betydning kommunene har fått i styringen av samfunnet. En voksende kommunal sektor er mer og mer relevant for sentrale statlige beslutningstakere. Denne sammenflettingen mellom stat og kommune kan utvikle seg til en konkurranse mellom politikere på ulike nivå. Stortingspolitikere og lokalpolitikere beiter på samme politikkområder. For velgerne kan utfordringen bli å vite hvem som er ansvarlig for hva. En slik uklarhet, kombinert med et svarteperspill mellom stat og kommune om finansiering og ansvar, kan føre til fallende legitimitet for det politiske systemet i

Tabell 3.5 Viktigste sak ved stortingsvalgene 1981-2002. Prosent. (Flere svaralternativer var mulig på dette spørsmålet.)

	1981	1985	1989	1993	1997	2001
Skatter og avgifter	24	8	6	5	9	34
Skole og utdanning	4	3	3	5	14	34
Helse	-	-	-	3	30	22
Eldreomsorg	23*	67*	46*	10	33	16
Barne og familiepolitikk	-	-	-	8	16	14
Miljø	13	5	37	7	10	8
Distriktpolitikk	-	1	2	1	7	7
Sykelønn	-	-	-	-	-	6
Sosial utjevning	-	6	4	2	10	5
Innvandring	-	-	9	6	6	4
EU-saken	-	-	-	65	4	2
N	846	1631	1799	1671	1644	1753

* Trygder, helsetiltak og eldreomsorg slått sammen.

Kilde: Aardal 2003, 16

sin helhet. I et slikt perspektiv kan konsekvensene for lokaldemokratiet bli dramatiske.

Endringene i kommunene har som nevnt vist seg ved fall i valgdeltakelsen og i en økning i antall oppgaver kommunene har ansvar for. Den fallende valgdeltakelsen har vakt særlig bekymring. Makt- og demokratiutredningen tolker den fallende oppslutning om det representative systemet som et uttrykk for mistillit (*Østerud m. fl 2003*). Andre undersøkelser viser derimot at nordmenn har høy tillit til politikerne (*Rose og Pettersen 1997*). Utviklingen synes å være en stabil tilfredshet både med politikerne og med den kommunale tjenesteproduksjonen. Videre er det like stor tilfredshet blant hjemmesitterne som blant de som stemmer (*Bjørklund og Saglie 2000*). Er det snarere slik at den høye tilliten gjør deltakelse unødvendig? (*Offerdal 2003*).

Offerdal (2003) har antydnet at det vesentligste er muligheten til å kunne delta og engasjere seg når behovet for det melder seg, for eksempel når tilfredsheten med måten kommunen blir styrt på faller. Og når det gjelder handlingsrom, ville kanskje engasjementet forholdt seg annerledes om spør-

målet hadde rettet seg mot kommunenes muligheter til å vedta den kommunale skolestrukturen.

Den lave valgdeltakelsen trenger dermed ikke å være et uttrykk for mistillit. Det kan like gjerne reflektere at folk er tilfreds med demokratiet. De fleste internasjonale studier er heller ikke i stand til å påvise signifikante forskjeller mellom de politiske holdningene til de som stemmer og de som ikke gjør det (*Leighley 1995*). Dette er i tråd med funn fra den norske valgundersøkelsen i 1997 (*Aardal 1999*). Uansett er det mulig å argumentere for at det å avstå fra å stemme ikke bare er å se på som en rettighet på lik linje med det å stemme, men at hjemmesitterne alltid vil fungere som en viktig varsellampe i et demokrati. Svingninger i deltakelsen medvirker til en kontinuerlig debatt om demokratiets helsetilstand, og Christensen og Midtbø (2001) konkluderer slik: Hvis termometeret viser urovekkende høy feber vil legene behandle pasienten, ikke termometeret. På samme måte kan det kanskje være mer fruktbart å fokusere på tiltak som styrker demokratiets legitimitet og vitalitet generelt, ikke nødvendigvis valgdeltakelsen spesielt.

Kapittel 4

Kommunenes handlingsrom

Kommisjonen ønsker å videreutvikle generalistkommunen. Alle norske kommuner bør fortsatt være generalistkommuner i demokratisk forstand. Som demokratiske organ bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. Dette forhindrer ikke at kommunene kan samarbeide eller velge andre organisasjonsformer. I den forstand kan også generalistkommuner fremstå som spesialistkommuner i forvaltning og tjenesteproduksjon.

Lokaldemokratikommisjonen vil understreke at en debatt om kommunenes handlingsrom som ensidig fokuserer på de økonomiske rammevilkårene kan bli for snever. Det kommunale handlingsrommet varierer mellom kommunene og mellom ulike oppgaver.

På områder med rettighetsfesting synes spillerommet å være større enn antatt, men økt bruk av individuelle rettigheter er et sterkt og sentraliserende virkemiddel. De individuelle rettighetene kan bidra til økt nasjonal likhet i de tjenestene som blir ytt, men kan også føre til økt standardisering og mangel på fleksibilitet. Kommisjonen foreslår at bruk av rettighetslovgivning begrenses da den ser at økt bruk av rettigheter går utover det kommunale selvstyret.

Kommuneøkonomien er av vital betydning for kommunenes handlingsevne. Kommisjonen vil be om at det utvikles et system som sikrer at nye statlige initierte reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert og at balansen i kommuneøkonomien gjenopprettes.

For at velgerne skal kunne holde de rette folkevalgte ansvarlige må det klargjøres hva de ulike nivåene har ansvar for. Kommisjonen mener det innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser må avklares nærmere hva som er kommunenes oppgaver og ansvar og hvilket ansvar som tilligger staten. En slik klargjøring må bidra til at velgerne skal kunne se hvilke nivå som er ansvarlig for hva. Kommisjonen mener det kan vurderes om enkelte sterkt regelstyrte oppgaver som ikke krever lokalpolitisk skjønn overføres til staten.

Etter kommisjonens vurdering er rollen som samfunnsutvikler viktig både for den kommunale og regionale aktivitet. Kommuner og fylkeskommuner må

selv ta de utfordringer som ligger i utviklingsaktørrollen. Kommisjonen foreslår at det iverksettes et prosjekt der kommunenes rolle som samfunnsutviklere blir analysert med henblikk på å få økt kunnskap om hva som skal til for at denne rollen utvikles videre i fremtiden. Prosjektet bør avklare kommunesektorens og statens rolle i samfunnsutviklingsarbeidet.

Når det gjelder samfunnsutvikling mener kommisjonen at kommunene bør få tilført økonomiske virkemidler på samme tid som staten er tilbakeholden i sin styring. Kommisjonen foreslår at ordningen med statlige bidrag til kommunale næringsfond gjeninnføres. Videre bør lov og regelverk differensieres fordi kommunenes behov varierer avhengig av kommunestørrelse og geografiske forhold.

4.1 Innledning

I Lokaldemokratikommisjonens mandat stilles følgende spørsmål:

”Hva skjer med borgerne og lokalpolitikkerne når staten innskrenker rammene for det kommunale handlingsrommet?” og videre blir kommisjonen bedt om å gjøre en ”drøfting av forholdet mellom trekk ved oppgaveporteføljen i kommunene og lokaldemokratiet. Hvor stort er omfanget av oppgaver hvor lokalt spillerom er fraværende eller sterkt innskrenket, jf. bl.a. debatten om utviklingen i rettighetslovgivningen? Hvor er det lokale spillerommet stort?”

Mandatet er forankret i to hovedproblemstillinger. For det første den tilbakevendende spenningen mellom det lokale og det nasjonale, mellom kommunenes ønsker om større frihet og statens styringsambisjoner. For det andre Makt- og Demokratiutredningens krisediagnose over det norske lokaldemokratiet der en konklusjon er at kommunene som politiske arenaer er trent tilbake til fordel for kommunen som tjenesteproducent (*Østerud m.fl. 2003*). Folkestyret forvirrer, politikken er på retrett i kommunene og kommunene svekkes som demokratiske institusjoner gjennom individuell rettighetslovgivning, statlige pålegg og budsjettknapphet (ibid.). For den enkelte velger inne-

bærer dette at det blir stadig vanskeligere å stille de ansvarlige til ansvar ved valg (ibid.).

Mens den lokaldemokratiske fanen løftes høyt som prinsipp (*Fimreite m. fl 2004, Hansen m.fl 2000*), må lokaldemokratiet ofte vike for andre verdier når politikken skal utformes. Velferdsstatens idealer om sosial trygghet og likebehandling ser stadig oftere ut til å komme i konflikt med idealet om lokalt folkestyre, effektiv forvaltning og selvråderett (*Bernt 2001*). Kommunenes frihet i relasjon til staten er et omstridt tema i velferdspolitikken (*Bernt og Kjellevold 2000*).

Et kjernepunkt i det lokale selvstyret er innbyggernes rett til å styre seg selv og velge sine ledere (*NOU 1988:38, s. 18*). Kommunenes handlingsrom er følgelig et sentralt tema i debatten om kommunenes frihet. På den ene siden har flere pekt på at kommunenes spillerom avgrenses av statlige ønsker og krav (*Baldersheim 1987, Østerud m.fl. 2003, Fimreite 2003*). På den annen side preges diskusjonen av en uklar og flytende definisjon av kommunenes handlingsrom som tema og begrep. Dette kapitlet drøfter handlingsrombegrepet og en hovedkonklusjon er at den generelle betraktningen om at handlingsrommet er frarøvet kommunene, er for snever. Friheten finnes og varierer i stor grad mellom ulike oppgaver.

Kapitlet bygger i hovedsak på Tore Hansens artikkel "*Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring*" utarbeidet for Lokaldemokratikommisjonen (se vedlegg 6). Kapitlet starter med hva som tradisjonelt har vært forstått med kommunenes frihet i forhold til staten. Deretter gjøres en gjennomgang av på den ene siden hvorfor staten avgrenser kommunenes autonomi, og på den andre siden hvorfor handlingsrommet er viktig for lokaldemokratiet. Dernest drøftes det kommunale handlingsrommet og hvordan ulike sider ved kommunens frihet står seg i forholdet mellom stat og kommune. Avslutningsvis skisseres ulike fremtidige lokalstyreordninger.

4.2 Et handlingsrom som varierer

Frihetsverdien viser til kommunenes frihet til å tilpasse statlige krav og ønsker til lokale behov og til å gjennomføre egne lokale tiltak. To sider ved frihetsidealet er vesentlige: a) at lokalpolitikkerne i iverksettingen kan tilpasse statlig politikk til lokale forhold og b) at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset (jf kapittel 2).

Kommunenes frihet til å tilpasse statlige ønsker og krav til lokale forhold varierer over tid og i forhold til ulike politikkområder. Det er staten

som setter skrankene for denne friheten. Det er snakk om en begrenset og ikke uinnskrenket frihet (*Kjellberg 1991*). En kommunesektor frigjort fra statlige inngrep og kontrolltiltak er langt fra realitetene. Frihetsidealet er ikke en sperre mot statlig innblanding, men mot vilkårlig statlig innblanding. Når det gjelder retten kommunene har til å ta egne initiativ, har den lange tradisjoner i kommunene, og ikke sjelden har enkeltkommuner gått foran i utviklingen av nye velferdstilbud (*Grønlie 2004*). Gjennom denne muligheten har kommunene realisert sin iboende innovative kraft.

Det er ikke uvanlig at de to sidene ved frihetsidealet omtales under ett, og historisk er det mulig å peke på en bevegelse mellom *frihet fra* og *frihet til* (*Kjellberg 1991, NOU 1990:13, Hansen 2000*). *Friheten fra* var særlig viktig i kommunenes spede barndom, og da i forhold til embetsmannsstaten og direkte statlig styring. Senere ble økt kommunal *frihet til* noe viktigere. Slik fikk det lokale selvstyret et aktivt innhold. I dag fører utviklingen av en mer aktiv stat til at det igjen stilles spørsmål om rekkevidden av den lokale autonomien. På mange måter er det igjen frihet, i betydningen til noe, som settes på dagsorden. Flere av bidragene i kommisjonen har fått utarbeidet peker på at utviklingen av velferdsstaten har begrenset kommunenes handlingsrom fordi oppgaveansvaret er blitt svært omfattende lokalt (*Hagen 2005, Hansen 2004, Fimreite og Lægreid 2004*). I tillegg fører den store betydningen kommunene har fått, til at statens behov for å styre kommunesektoren øker.

4.3 Hvorfor statlig styring?

Frihet for kommunene utøves innenfor rammene av det nasjonale. Hvilke kriterier for statlig styring som blir lagt til grunn varierer med ulike tiltak og over tid, men både enkeltvis og i samspill har de ulike begrunnelsene betydning for omfanget og utformingen av den statlige styringen av kommunesektoren (*Kjellberg 1991*). I det følgende skal det ses nærmere på hvilke hensyn som ligger til grunn for statens styring.

Nasjonaløkonomiske hensyn knyttes til mål om sysselsetting, økt verdiskapning og inflasjonsutvikling. Staten har behov for å sette den økonomiske styringen av ulike samfunnssektorer inn i en helhetlig ramme. Kommunesektoren står for en vesenlig del av landets økonomiske aktivitet og sektorens samlede ressursbruk har stor virkning på helheten i økonomien. Med bakgrunn i kommunesektorens vekst ble det tidlig på 80-tallet pekt på at statens regulering av kommunenes utgifter og

inntekter var å anse som et direkte konjunkturpolitisk virkemiddel (NOU 1990:13). Statens økonomiske styring skjer dels gjennom å fastlegge rammer for statlige overføringer til kommuner og fylkeskommuner. Dels skjer det ved å regulere kommunenes muligheter til selv å skaffe seg inntekter. Staten styrer langt på vei de totale rammene for kommuneøkonomien. Betydningen av dette hensynet er i tillegg aktualisert gjennom debatten om velferdsstatens grenser. En vanlig strategi for å bremse opp den offentlige veksten er å overlate oppgaveansvaret til kommunene på samme tid som en er tilbakeholden i finansieringen (Pierre 2001).

Kravet om *rettssikkerhet* i offentlig forvaltning gjør at den enkelte i sitt møte med forvaltningen skal være sikret likebehandling og en saksbehandling i tråd med lovverket. Den enkelte skal kunne gjøre seg kjent med sin rettsstilling og kunne forsvare sine rettslige interesser. Staten har et overordnet ansvar for at kommunene og fylkeskommunene utformer virksomheten på en måte som fører til at de gjør vedtak som ivaretar rettsikkerhetskravet. Dette skjer gjennom kompetansebygging og ved utforming av saksbehandlingsregler, retningslinjer og instruksjoner for utøving av skjønn og ved tilsyn og kontroll. Viktig i denne sammenhengen er klageregler og den mulighet det gir for å få omgjort et vedtak. Likebehandling er viktig i en rettsstat og særlig viktig i forhold til kommunesektoren. Det er mange kommuner og store variasjoner mellom dem. Dette gir ulike forutsetninger når ellers likeartede saker skal behandles. Dette er noe av grunnen til at staten har etablert anke- og tilsynsordninger som sikrer staten innsyn i kommunal saksbehandling. Når det gjelder den prosessuelle rettssikkerheten, er det neppe et motsetningsforhold mellom slike rettsikkerhetshensyn og det lokale selvstyret. Ser vi derimot på den materielle rettssikkerheten, gjennom f.eks. minstestandarder på tjenester, vil det kunne stille seg noe annerledes. Her vil rettssikkerhetsgarantiene gripe inn i kommunesektorens tjenesteproduksjon på en helt annen måte.

Ved utformingen av styringsforholdet mellom staten og kommunene, trekkes også *effektivitetskravet* frem (Hagen og Sørensen 2001). En form for effektivitet handler om evnen til å nå mål om å yte den beste service overfor innbyggerne og legge til rette for en politikk som gir en god samfunnsutvikling. Det er ulike synspunkter på hvordan man best kan oppnå god velferd. Enkelte vil vise til at sentral styring gjennom regelverk, bruk av øremerkede bevilgninger og nitid kontrollaktivitet må til. Andre vil hevde at den beste velferden oppnås ved desentralisering.

Desentralisering gir muligheter for å prioritere lokalt på en måte som fordeler ressursene dit behovet finnes og hvor de kan utnyttes best. En annen form for effektivitet knyttes til om offentlig tjenesteproduksjon organiseres og drives slik at ressursene utnyttes best mulig. Tilhengere av sentral styring vil hevde at kommunene alene ikke finner den mest kostnadseffektive tjenesteproduksjonen. Dels kan det være mangel på kompetanse til å ta i bruk effektive produksjonsmetoder, eller det kan være lokale interesser som stritter i mot effektivisering. Derfor vil det også være behov for styringsvirkemidler som bidrar til endring.

Statens styring er også begrunnet i *utjevningshensynet*, å sikre noenlunde lik adgang til offentlige goder uavhengig av bosted og sosial gruppe. Dette er et mål som i takt med utbyggingen av velferdsstaten har fått karakter av overordnet nasjonalt mål (Kjellberg 1991). Gjennom utjevningen mellom kommuner har staten gjort den enkelte kommune i stand til å utjevne mellom enkeltindivid og grupper av innbyggere. Utjevningen har også vært et viktig distriktspolitisk virkemiddel. Dette gir seg uttrykk bl.a. i et eget regionaltilskudd i inntektssystemet og et eget tilskudd til kommuner i Nord-Norge. Utjevningshensynet har stor betydning for kommunenes økonomi. Det er store forskjeller i kostnader mellom kommunene i tjenesteproduksjonen. Det skyldes ulik kostnadsstruktur knyttet til demografisk sammensetning og geografiske forhold. Slike kostnadsforskjeller blir jevnet ut i inntektssystemet gjennom utgiftsutjevning. Gjennom inntektssystemet blir kommunenes skatteinntekter omfordelt for å utjevne inntektsforskjeller. Gode skattekommuner må gi fra seg inntekter, mens kommuner med et dårlig skattegrunnlag får tilført midler.

Statens styring bunner også i *hensynet til miljøet og å sikre en bærekraftig utvikling*. Kommunene har de siste tiårene fått en viktig miljøpolitisk rolle. Gjennom planleggingsprosessen skal det legges til rette for et godt boligmiljø, muligheter for rekreasjon osv. Kommunene må også oppfylle miljøkrav i forhold til vann, avløp og renovasjon. Endringene i denne retning har dels skjedd gjennom miljølovgivning og dels har det skjedd gjennom mer pedagogiske virkemidler hvor det har vært i statens interesse å støtte opp om kommunenes arbeid for en bærekraftig utvikling (jf. Lokal Agenda 21).

Endelig har staten en styringsfunksjon med utgangspunkt i *internasjonale forpliktelser*. Forpliktelsene kan være både av rettslig eller mer politisk karakter. Rettslige forpliktelser kommunene må forholde seg til, finnes for eksempel i EØS-avtalen, der eksempelvis regelverket om krav ved offent-

lige innkjøp har ført til at kommuner ikke lenger skal kunne favorisere lokale leverandører (jf kapittel 9). Det utvikles en ny kommunetype, kontraktskommunen (*Veggeland 2004*). I NOU 2001:22 trekkes det fram de internasjonale forpliktelser Norge har i forhold til å gi like muligheter for mennesker med funksjonshemming. Forpliktelsene kan være av juridisk karakter ved at de gir enkeltindividet rettigheter. Eller de kan være av politisk karakter. Dette gjelder FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming (*NOU 2001:22*).

De ulike hensynene illustrerer at staten avgrenser handlingsvalgene kommunene har. I den fremtidige utviklingen av velferdsstaten vil det i økende grad bli et spørsmål om hvilke tjenester det offentlige skal levere og hvem som skal være leverandør. Det er f.eks ikke gitt at valget står mellom stat og kommune. Et aktuelt alternativ er å overlate tjenesteproduksjon til markedet. Debatten vil blant annet dreie seg om hvem som skal gjøre hva og hvilke konsekvenser det har for økonomien. I forhold til diskusjonen om velferdsstatens grenser vil dette bl.a bli et spørsmål om det er lokal- eller rikspolitikere som skal prioritere hva det offentlige skal levere.

Videre kan det drøftes i hvilken grad de ulike hensynene skal vektlegges og hvordan de står i forhold til hverandre. En konfliktdimensjon er forholdet mellom hensynet til makroøkonomisk styring og hensynet til rettssikkerhet, hvor kommunen og innbyggerne kan oppleve at makroøkonomiske hensyn til de grader styrer økonomien at rettssikkerhet og rettigheter må komme i andre rekke. Eller kan dette like mye være en oppkonstruert konflikt hvor kommunesektoren bruker argumentet som del av sin strategi for å få mer penger?

Staten har gode grunner for å styre kommunesektoren, og de ulike hensynene trenger ikke å gå utover det lokale selvstyret. Snarere vil situasjonen kunne være omvendt, ved at den statlige styringen også er med på å sikre mulighetene for å drive lokalpolitikk gjennom den styringskapasitet den sitter med. Utjevningshensynet vil være et eksempel. Til tross for dette er det ikke tvil om at staten begrenser kommunenes handlingsvalg, og hvilke konsekvenser vil et sterkt avgrenset handlingsrom ha for kommunene? Eller sagt på en annen måte, hvorfor er handlingsrommet viktig for lokaldemokratiet?

4.4 Hvorfor er handlingsrommet viktig?

Frihetsverdien betraktes først og fremst som viktig fordi det gir lokalpolitisk engasjement mening.

Med muligheten til å velge sine ledere hører det med et spillerom de valgte kan styre innenfor. Lokalpolitikk skal være noe mer enn iverksetting av statlig politikk. Hvis ikke kunne en strengt tatt nøye seg med en lokal stat. Det ligger slik sett en antagelse om at et visst kommunalt handlingsrom gjør kommunepolitikken relevant og interessant. Den norske debatten, og mandatet til Lokaldemokratikommisjonen, tar utgangspunkt i en forventning om at kommunesektorens handlefrihet er blitt så innskrenket at lokalpolitisk deltakelse blir sett på som mindre og mindre interessant. Konsekvensen er sagt å være rekrutteringsproblemer til de politiske partier og lokalpolitiske verv og en fallende valgdeltakelse. Det er blant annet hevdet at fraværet av et reelt politisk spillerom lokalt av og til er pinlig synlig (*Bernt 2001*). Stava (2002) finner derimot ikke støtte for den antatte sammenhengen mellom et lite handlingsrom og lav valgdeltakelse.

Når kommunene viser til at området for kommunal frihet er redusert, er det gjerne koplet til det som blir oppfattet som statlig inngripen i kommunene. Det grunnleggende spørsmålet vil være omfanget. Hvor stor frihet eller hvor stort handlingsrom kan eller bør kommunene ha, og på hvilke områder skal kommunene ha frihet sett i forhold til statlige styringsbehov? Er det slik at statlige krav og pålegg innskrenker det lokale handlingsrommet, eller vil det i en omfattende velferdsstat være umulig for staten å regulere alt, og dermed gi rom for kommunene? Selv med rene lokalstatlige organ som leverandør av velferdsgoder ville det medføre en form for selvstyre, nettopp fordi kontroll og tilsyn ikke kan utvikles så sofistikert at alle avvik fanges opp. Med basis i den tette koplingen mellom stat og kommune, betraktes ikke frihetsverdien lenger som et særlig sterkt argument for det kommunale selvstyret (*Kjellberg 1991*). Dagens kommuner preges av et samspill mellom stat og kommune, der statlige og lokale institusjoner i fellesskap definerer de lokale oppgavene og der staten i økende grad finansierer lokale løsninger. Grensene mellom stat og kommune er blitt så utydelige, at integrasjon heller enn autonomi best karakteriserer forholdet stat-kommune (*Kjellberg 1965, 1988*).

Noe av grunnlaget for bekymringen for lokaldemokratiet tar utgangspunkt i at spillerommet for å drive lokalpolitikk er blitt så begrenset at lokalpolitikkerne på mange måter føler seg maktesløse (Makt- og demokratiutredningen). Utfordringen blir dermed hva som kan gjøres for å endre på dette? Svaret er ikke uten videre enkelt, og en årsak er at kommunenes frihet blir oppfattet å stå i et motsetningsforhold til en sentral velferdsstatlig

verdi, nemlig likhet i tjenestetilbudet. Likhets- og rettferdighetsidealer utfordrer frihetsverdien, noe som skiller dagens situasjon fra en situasjon der kommunene gjennom å være ulike og kunne skape økt likhet. "Sjølvs om den kommunale pionerverksemnda på fleire område skapte ulikskap på kort sikt, vart det lagt til grunn at tilhøva på lengre sikt ville jamnast ut – anten ved at politikken smitta over frå føregangskommunane til dei andre, eller ved at staten sjølv lét seg inspirere og sette i verk politikken i nasjonal målestokk" (Flo 2004:457). Dersom det er et ønske om å styrke kommunenes handlingsrom gjennom å gi kommunene økt frihet, både til å tilpasse tjenestene og til å gjennomføre egne tiltak, vil det være en aksept for at samme tjeneste kan leveres ulikt og til ulik kvalitet fra en kommune til en annen. Imidlertid trenger det ikke å være et enten eller mellom kravet om likhet og kommunenes mulighet til å tilpasse seg lokale ønsker og krav, men økt lokalt handlingsrom betyr økt aksept for forskjeller. Jo mer kommune, jo mer variasjon (Baldersheim og Rose 2003). Videre viser Hansen (2004:8) at det er klare partipolitiske forskjeller med tanke på kommunenes rolle, der ytterpunktene er parti som forstår kommunene som lokalsamfunn med stor frihet og parti som ser på kommunene som rene jurisdiksjoner med avgrenset autonomi.

Det lokale selvstyret er under press. Det har trolig rot i ett av kommunenes viktigste trekk, at de både er forvaltningsorgan og politiske institusjoner. I forholdet mellom disse to synes det som kommunen som politisk arena i økende grad er i konkurranse med kommunen som forvaltningsorgan, eller som effektueringskommune. Dette skyldes ikke minst fremveksten av velferdsstaten og kommunene som leverandører av velferdstjenestene. En konsekvens av dette er at det kommunale handlingsrommet er svekket (Baldersheim m.fl 1987). En følge er sagt å være lavere valgdeltakelse. Velgerne stemmer ikke fordi lokalpolitikkerne har lite de skulle ha sagt. Imidlertid har ikke en slik svekkelse av spilletrommet ført til et inntrykk av dårlige tjenester. En rekke undersøkelser rapporterer om at innbyggerne er svært tilfreds med kommunenes tjenesteproduksjon (Baldersheim m fl 1997, Hagen og Sørensen 2001, KOU 2003:3, KS 2003). Lavere valgdeltakelse kan være en betegnelse på fornøyde velgere. Dette igjen står i kontrast til hva ordførere og administrasjonssjefer mener. I en tidsseriestudie er det vist at de opplever den statlige styringen å være både strammere og mer standardisert enn for 30 år siden (Andersen m fl 2001).

Situasjonsbeskrivelsen kan fort bli dyster og spre pessimisme med tanke på lokaldemokratiets fremtid. I en slik sammenheng blir det viktig å fokusere på enkelte grunnleggende spørsmål, for eksempel om kriserapportene er riktige og om det lokale handlingsrommet er så lite som mange hevder? Styrer staten kommunene så sterkt at lokaldemokratiet kveles, har kommunene for lite ressurser eller har de ansvar for en for stor oppgaveportefølje? Det blir viktig å unngå et spill mellom stat og kommune, der kommunene anklager staten for å løpe fra regningen, mens staten vil unngå å ta ubehagelige valg (Hagen og Sørensen 2001). Noe av grunnen til uenigheten kan være at hva kommunes handlingsrom er blir forstått ulikt. En nærmere presisering kan være på sin plass.

4.5 Hva menes med det kommunale handlingsrommet?

Det er ikke gitt hva som menes med lokal autonomi. Hva ligger i begrepet *lokalt handlingsrom* og hva er det som eventuelt begrenser det lokale handlingsrommet? Spørsmålet kan besvares ved å ta utgangspunkt i tre aspekt:

- Handlingsrommet – hva kommunene prinsipielt kan foreta seg
- Handlingsmulighetene – hva man rent praktisk kan gjøre
- Handlingsevne – evnen (politisk, økonomisk, administrativt, sosialt og teknisk) til å følge opp de mål man har satt seg.

Handlingsrommet er det kommunene kan foreta seg. Dette bygger på prinsippet om negativt avgrenset myndighetsområde. Videre må handlingsrommet relateres til kommunenes *handlingsmuligheter*, som især avgrenses av statlig lovgivning. Lovgivningen kan eksplisitt angi hva kommunene skal gjøre eller eventuelt ikke skal gjøre. Til slutt må handlingsrommet defineres ut fra de virkemidler kommunene har til disposisjon. Da snakker vi om *handlingsevne*. På bakgrunn av disse

Tabell 4.1 Typologi over kommunal uavhengighet/autonomi i forhold til staten

	<i>Handlingsrom</i>			
	Lite		Stort	
Handlingsmuligheter	Få	Mange	Få	Mange
Handlingsevne:				
Liten	1	2	3	4
Stor	5	6	7	8

tre begrepene kan det lages en typologi av kommunenes handlingsrom:

Tabell 4.1 gir et bilde av ulike former for avhengighet/uavhengighet kommunene står overfor. Typologien systematiserer og eksemplifiserer situasjoner kommunene kan finne seg i. Graden av kommunal frihet varierer mellom kommuner, men også i forhold til ulike oppgaver. Eksempelvis kan handlingsrommet innen sosial omsorg være stort samt med mange handlingsmuligheter, men handlingsevnen sterkt begrenset av en dårlig kommuneøkonomi (kategori 4 i typologien). Innen et annet oppgavefelt, skole, kan den samme kommunen oppleve et lite handlingsrom og få handlingsmuligheter i kombinasjon med begrenset handlingsevne (kategori 1). I stedet for at det kommunale handlingsrommet utelukkende handler om mer ressurser til kommunen kan vi gjennom disse begrepene får frem flere grader av muligheter som foreligger. Det er en riktigere beskrivelse av forholdet mellom stat og kommuner enn et endimensjonalt syn der spørsmålet bare handler om mer ressurser. Ytterpunktene i modellen er kategoriene 1 og 8, der 1 er kommunene som statlige iverksettere og 8 representerer nærmest total lokal frihet. For de mellomliggende kategoriene er rangordningen vanskeligere å fastslå, da dette er avhengig av hvordan hver av de tre dimensjonene vektlegges. Det vil i forhold til ulike situasjoner være et skjønsspørsmål. Ideen er å få frem gradforskjeller når kommunenes frihet i forhold til staten skal vurderes. I det følgende ses det nærmere på hver av de tre dimensjonene typologien bygger på.

4.5.1 Handlingsrommet

Handlingsrommet er tett koblet til kommunenes negativt avgrensede oppgaveansvar og representerer i utgangspunktet et stort handlingsrom for kommunene. Imidlertid er det ikke gitt at et stort handlingsrom fører til et høyt aktivitetsnivå. Et stort handlingsrom åpner for at kommunene kan velge minimalistiske løsninger både hva gjelder oppgavene og omfanget. Det er ikke rommets størrelse som er det sentrale, men snarere friheten til å "møblere" rommet. Et stort handlingsrom er koblet til kommunenes muligheter til å velge hva de skal gjøre og ikke kommunenes mulighet til å kontrollere og ha innflytelse over et omfattende oppgavespekter gitt dem av staten.

Imidlertid er det ikke nødvendigvis slik at stor makt over et lite oppgavefelt gir større handlingsrom enn begrenset makt over et stort oppgavefelt. Det kan argumenteres for at få oppgaver ikke

bidrar til noen gode løsninger for å ivareta bl.a. offentlige velferdsoppgaver. Poenget her er at sannsynligheten for å skape en god overensstemmelse mellom befolkningens preferanser og oppgaveløsningene øker med et redusert antall individer som skal nyte godt av disse tjenestene, selv tjenester statlig lovgivning pålegger kommunene å utføre. Også innen sterkt regulerte områder vil det være nødvendig med en lokal tilrettelegging av tjenesteytingen. Kommunene kan eksempelvis stå fritt til å velge de organisatoriske rammene for oppgaveytingen. Debatten om fristilling av kommunal tjenesteproduksjon, også innenfor felter som er sterkt regulert av statlig lovgivning – slik som grunnskolen – viser hvilket potensielt handlingsrom som foreligger.

Hva begrenser handlingsrommet? Viktigste er kanskje finansieringen av den kommunale tjenesteytingen og den statlige kontrollen med inntekstkildene. I motsetning til Sverige, Danmark og Finland – der kommunene kan bestemme sine skattesatser – har man i Norge lovregulerte rammer for hvor høyt kommunene kan sette skattesatsene (se kapittel 8 om lokal beskatningsrett). Samlet sett er norske kommuner på finansieringssiden gjenstand for en mye sterkere statlig kontroll enn våre naboland. Likevel utgjør frie inntekter ca 60 % av inntektene som i prinsippet gir et stort handlingsrom, men som likevel er redusert gjennom statlige krav og pålegg. Hovedpoenget er imidlertid kommunenes negativt avgrensede handlingsrom som gir kommunene et prinsipielt stort handlingsrom som kommunene kan ta i bruk.

4.5.2 Handlingsmuligheter

Hva med kommunenes handlingsmuligheter? Fra Makt- og demokratiutredningen kjenner vi tesen om økende rettsliggjøring av offentlig politikk ved lovgivning som regulerer både omfang og tilgangen til ulike goder og tjenester. Konsekvensen er sagt å være en avpolitisering av fordelingsvedtakene og en forskyvning fra en politisk til en administrativ arena for både fattig og gjennomføring av enkeltvedtak. Rettsliggjøringen berører spesielt de velferdstjenester kommunene leverer. Dermed avgrensens kommunenes handlingsmuligheter.

Lovregulering av kommunenes virksomhet er ikke noe nytt fenomen. Det nye er at lovgivningen nå strammer grepet om den kommunale friheten. Det er imidlertid store variasjoner i lovgivningens detaljeringsgrad. Lovene kan rette seg mot målene for den kommunale virksomhet. Hva skal kommunene ha ansvaret for å løse av oppgaver på kort og lang sikt? Lovene kan videre rette seg mot virke-

Tabell 4.2 Typologi over lovregulering av kommunale oppgaver

Rettigheter for innbyggerne	Plikter for kommunen	
	Ja	Nei
Ja	1	2
Nei	3	4

midler. Hvordan skal oppgaven løses? Til slutt kan lovene variere mye når det gjelder krav til kommunal ressursbruk. Lovgivningen inneholder ulike dimensjoner som må tas i betraktning når det kommunale handlingsrommet vurderes.

Det kan skilles mellom lovgivning som sikrer individuelle rettigheter og lover som etablerer plikter for kommunene uten påfølgende rettigheter. *Individuelle rettigheter* etablerer en bindende kontrakt mellom offentlige myndigheter og den enkelte innbygger, der det er staten – og ikke kommunene – som er kontraktspartner. Kommunenes oppgave er å realisere rettighetene. Utfordringen er neppe at kommunene har en utførende rolle, men at det til tider ikke stilles nødvendige ressurser til disposisjon for å løse oppgavene. Slik sett bindes kommunenes frie inntekter. Der det er etablert *plikter* for kommunene, uten klare tjenesterettigheter, har ikke innbyggerne noen klar rett til bestemte tjenester. En kommunal plikt vil ikke si det samme som at alle har rett på en tjeneste. Da holder det gjerne at kommunene har etablert et tilbud eller at omfanget blir styrt av tilgjengelige ressurser. Plikt- og rettighetslovgivningen er to atskilte fenomener som kan klassifiseres i forhold til følgende typologi (jf. tabell 4.2).

I kategori 1 er den statlige reguleringen sterkest, eksempelvis gjelder det grunnskolen, der kommunale forpliktelser og individuelle rettigheter er tett sammenkoblet.

Kategori 4 representerer det andre ytterpunktet, der kommunene forutsettes å stå fullstendig fritt i å yte og tilrettelegge sine tjenester. Eksempelvis når det gjelder arealplanlegging og ulike typer utbyggingstiltak. Enhver kommune kan for eksempel legge et område ut til park uten at dette er hjemlet eller påbudt i et spesielt lovverk. Den mest typiske er likevel lover som fastsetter plikter for kommunene, men uten påfølgende rettigheter (kategori 3 i tabellen). I sosialtjenesteloven blir kommunene tildelt en rekke oppgaver uten at det er klare kriterier for hva den enkelte bruker har krav på. Hva som skal ytes er det opp til kommunene selv å avgjøre. Hvordan slike lover blir oppfattet og fortolket i kommunene varierer nokså mye og fører til ulikt aktivitetsnivå i de forskjellige kom-

munene. Den finansielle situasjon avgjør gjerne omfanget av den kommunale tjenesteytingen. Når kommunene pålegges plikter, vil ikke det si absolutte påbud for hvor mye kommunene skal yte, men det skapes likevel forventninger som gir seg utslag i politiske krav (*Pierre 2001*).

Kategori 2, å lovfeste en individuell rettighet uten å pålegge kommunene noen plikt til å ivareta de oppgaver som rettighetene er knyttet mot, kan virke som en umulig situasjon. Det foreligger imidlertid situasjoner der nettopp dette forekommer, eksempelvis ved at en kommune på eget initiativ beslutter å yte en bestemt tjeneste hvor lovgivningen stiller krav til kvaliteten.

Nærmere om økt rettsliggjøring

Diskusjonen om rettsliggjøringen handler ikke bare om å skille mellom ulike typer lovgivning. Det er også en debatt om konsekvensene av slik lovgivning. Individuell rettighetslovgivning er et sterkt statlig styringsvirkemiddel, men til tross for at omfanget av individuell rettighetslovgivning i velferdssektoren har økt, er det ikke entydig at dette har styrket enkeltmenneskets rettsstilling (*Feiring m.fl. 2002*). Rettskrav for flere bestemmelser i den kommunale velferdspolitikken er langt mer skjønnspreget enn tilfelle er for rettighetene innenfor det statlige rettighetssystemet. At det kommunale rettighetsregimet i sterkere grad preges av vurderingsartede regler gjør at det nettopp gis både politiske og faglige handlingsmuligheter lokalt (*Kjønstad og Syse 2001*).

Maktutredningens påstand er at rettighetslovgivningen tømmer politikken for innhold. Individuelle rettigheter er imidlertid en villet politikk fra stortingsflertallets side, samtidig som denne typen rettigheter gjerne bidrar til politisk mobilisering og debatt. Det lokale selvstyre spiller en forsvinnende liten rolle når Stortinget diskuterer nye velferdsreformer, her er det brukerne som står i fokus (*Sørensen 2004*).

Maktutredningens problematisering av domstolene som fremtidens politiske møteplass er viktig. Et lovverk med store tolkningsmuligheter åpner, i motsetning til et standardisert og formalisert rettighetssystem, for økt rettsaktivisme (*Lundeberg 2004*). Når sakene først havner i retten, hevder enkelte at retten viser tilbakeholdenhet med hensyn til å foreta konkrete politiske vurderinger (*Feiring m.fl. 2002*). Lundeberg (2004) viser derimot, med bakgrunn i det økte antallet rettssaker på skolefeltet, at domstolene spiller en rolle i den skolepolitiske utviklingen. Maktutredningen reiser her viktige prinsipielle spørsmål: Hva betyr økt

rettsaktivisme for demokratiet? Med hensyn til rettighetslovgivningens generelle demokratiske konsekvenser er tolkningsmulighetene ikke bare flere, de er også motstridende:

For det *første* fører individuelle rettigheter på kommunesektorens ansvarsområde til en sentralisering av folkestyret. Individuelle rettigheter begrenser kommunenes spillerom. Men den kommunale velferdspolitikken preges fortsatt av velferdslover der kommunene har et spillerom. Problemet antas å kunne bli større hvis rettighetene blir mer sjenerøse, samtidig som de gis til så mange at selv små økonomiske svingninger gjør at det kan stilles spørsmål ved rettskravet som sådan (Wetterberg 2004). I den svenske debatten er det nettopp finansieringen av rettighetene som står sentralt i debatten. Prinsippet om at den som beslutter betaler anses som en løsning (SNS 2004).

For det *andre* er forholdet mellom individuelle rettigheter, fagstyre og demokrati en sentral og uavklart problemstilling. Kjønstad (2003) peker på at profesjonsmakten i dag utgjør en større begrensning på kommunenes handlefrihet enn rettighetslovgivningen. I tillegg ser det ut til at enkelte rettigheter bidrar til å begrense den faglige innflytelsen, og slik styrker mulighetene for folkevalgt styring. På den andre siden kan rettigheter også gi profesjonene stor innflytelse, for eksempel gjennom krav om sakkyndige vurderinger.

For det *tredje* kan individuelle rettigheter virke demokratiserende for det enkelte menneske i møte med det offentlige forvaltningsapparatet, enten det er som klienter eller brukere. Rettigheter kan gi økt forutsigbarhet og redusere profesjonenes makt i møte med enkeltmennesker.

For det *fjerde* kan individuelle rettigheter, og bruk av domstolene, betraktes som en betingelse for et velfungerende demokrati. Formålet med velferdsrettigheter for de svakstilte er gjerne å legge til rette for at alle skal gis samme mulighet til å aktivt delta i samfunnslivet. I et slikt perspektiv ses fordelingen av velferdsgoder som en betingelse for den enkeltes mulighet til å ikle seg rollen som samfunnsborger. Bruken av domstolene i velferdspolitikken kan på samme måte tolkes som et demokratisk sunnhetstegn.

Et *femte* moment er at individuelle rettigheter kan bidra til økt nasjonal likhet i de tjenestene som blir ytt, men på samme tid vil det kunne føre til økt standardisering og mangel på fleksibilitet. Nettopp kommunenes mulighet til å tilpasse tjenester til de behov enkeltbrukere i kommunen har er fremhevet som verdifull egenskap ved kommunene. Ensartede løsninger vil kunne være dårlige løsninger

for en rekke brukere. Ved økt bruk av rettigheter kan et lokalt helhetsperspektiv overfor brukerne bli vanskeligere å ivareta.

Det er bred enighet om at kommunene må spille en viktig rolle i utviklingen av velferdsytelsene, samtidig som det er bred støtte til prinsippene som ligger til grunn for velferdsstaten. Problemet for kommunene er at velferdsytelsene trekker en stadig større andel av ressursene, samtidig som velferdslovgivningen preges av sterkere statlig styring. Spørsmålet er selvsagt hvordan en skal komme ut av denne klemmen. I følge Bernt (2001:41) er det snakk om en frontkollisjon mellom to styringsparadigmer: a) selvstyreidealet som vil avskaffe standardkrav, og b) den klassiske velferdstenkningen som mener standarder under et visst minstenivå strider mot grunnleggende velferdsstatlige verdier.

Hverken rettighetslovgivningen eller lovreguleringen av kommunale plikter tømmer det lokale handlingsrommet. Tall over dekningsgrader innenfor, og utgifter til ulike kommunale tjenestoområder¹, avdekker klare variasjoner i disse indikatorene kommunene i mellom². Tallene viser at kommunene – tross et stort omfang av lovregulering av deres virksomhet - står overfor flere muligheter i måten de organiserer og prioriterer sin tjenesteyting på. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at den statlige lovgivningen ytterst sjelden står i direkte konflikt med de lokale interesser, i hvert fall når det gjelder forståelsen av formålet med lovene og deres overordnede målsettinger. Problemet er oftere knyttet til kommunenes evner til å handle i tråd med denne lovgivningen.

4.5.3 Handlingsevne

Kommunenes handlingsevne handler først og fremst om kommunenes økonomi. Kommunepolitikere står overfor en situasjon der de må få knappe ressurser til å strekke til. Her finnes et handlingsrom, men da under tvang av at budsjettene skal balanseres. Et av kommunalpolitikkenes store paradokser er at jo viktigere kommunene er blitt som

¹ Se SSBs KOSTRA-database og NSDs Kommunal monitor 1998 s 98.

² I Kommunal Monitor 1998 (s. 98) presenteres det en samleindeks over dekningsgrader innenfor pleie- og omsorgssektoren, kommunehelsetjenesten, sosiale tjenester og barnevern samt grunnskolen og barnehagene som viser en samlet variasjon i dekningsgrad fra 0.19 til 0.64 – og der indeksens teoretiske maksimum er på 1.00. Med andre ord ligger kommunen med den aller beste dekningsgraden på et nivå som er tre ganger høyere enn kommunen med lavest dekningsgrad. Den gjennomsnittlige dekningsgraden er imidlertid på 0.42, og der tallene viser en begrenset spredning mellom ulike typer av kommuner.

tjenesteytere og økonomiske aktører i samfunnet, desto større behov vil det være for staten å føre en stram makroøkonomisk kontroll med kommunene. I dag vil det i hovedsak si å begrense veksten i kommunene. Dette skjer uavhengig av hvorvidt de kommunale oppgaver er underlagt statlig lovgivning eller ikke. Finansiell handlingsevne og budsjettmessig balanse er overordnet hensynet til å oppfylle de forpliktelser som lovgivningen har påført de kommunale myndigheter. Den finansielle handlingsevnen avgjør hva kommunene kan foreta seg. Ubalansen i kommuneøkonomien er et viktig moment for kommunenes handlingsevne. KRD har uttrykt enighet med KS i at den finansielle situasjonen i kommunesektoren er svak. Det er imidlertid uenighet mellom departementet og KS knyttet til hvilke virkemidler som bør brukes for å styrke den finansielle balansen i kommunesektoren" (St.prp. nr. 64 (2003-2004). Bakgrunnen for denne ubalansen har vært underfinansiering av reformer, med andre ord at kommunene må skyte inn egne midler eller effektivisere.

Imidlertid er ikke dette bare et spørsmål om hvor store inntektsbudsjetter den enkelte kommune har å rutte med til enhver tid. Like interessant er det å se på hvor mye de enkelte kommuner får ut av de finansielle ressurser de har til rådighet. Analyser av nivået og dekningsgraden for tjenesteytingen i den kommunale virksomhet viser at kommuner med høye inntekter har bedre tjenestedeckning enn fattigere kommuner. Korrigert for ulikheter i kommunenes inntektsgrunnlag, er rangeringen av kommunene en helt annen. De "rike" kommunene kom dårligere ut enn særlig de middels "rike" kommunene. Evnen til å utnytte et stramt inntektsgrunnlag varierer dermed betydelig mellom kommuner (Hansen 2004, KS 2003). Høye statlige overføringer fører ikke alltid til en styrket politisk handlingsevne i kommunene. God ressursutnyttelse ser ut til å ha sammenheng med kommunenes evne til innovasjon i forvaltningen av oppgavene.

4.5.4 Fra handlingslammelse til handling?

Mye av debatten er konsentrert rundt spørsmålet om kommunene fremdeles har et lokalpolitisk handlingsrom. Argumentet er at veksten i de statlige reguleringene fører til at kommunene ikke lenger kan gjøre selvstendige vurderinger til det beste for lokalmiljøet. En komparativ undersøkelse mellom Norge og Sverige viser at kommunepolitikere slett ikke er handlingslammet når det kommer til konkrete prioriteringer lokalt (*Vabo 2001*). Lokalpolitikere styrer de faktiske lokalpolitiske

prioriteringene. Handlingsrommet finnes og brukes.

Man kan slik sett konkludere med at det ikke alltid er grobunn for kritikken fra kommunene om at handlingsrommet er frarøvet dem. Økt statlig styring har blitt kompensert ved at kommunene har fått ansvar for nye oppgaver. Selv om staten i større grad griper inn i kommunenes frihet, står ikke kommunepolitikere tilbake uten mulighet til å påvirke utformingen av kommunens politikk. Bjørklund og Saglie (*2000:120*) sier at argumentet om økt statlig styring kan fungere som en bekvem forklaring fra lokalpolitikernes side, en form for ansvarsfraskrivelse. På den andre siden kan det være grunn til å stille spørsmål ved enkelte av statens styringsredskaper. Selv om staten må sette restriksjoner på lokalpolitikernes handlingsrom, er det ikke sikkert at omfanget av og den type statlig styring som vi har i dag, er tvingende nødvendig.

Verre blir det når det handler om velgernes muligheter for å holde de folkevalgte på ulike nivå ansvarlige for den politikk som føres. Selv om det er en lokal frihet, er den ikke alltid like lett å få øye på verken for politikere, administrasjonen eller velgerne. Den tette koplingen mellom kommune og stat i virkeliggjørelsen av velferdsstaten tilslørrer ansvar. Vedtak fattet av Stortinget blir tolket og konkretisert av det statlige byråkratiet. Endelig regelverk kan derfor være fattet av andre enn folkevalgte organ. Velgerne får problem med å vite hvilket nivå som skal holdes ansvarlig for hva. Dette er tett sammenvevd med spørsmålet om den lokale autonomien, nettopp fordi en av hovedårsakene til et mindre handlingsrom er ekspansjonen i universelle velferdstjenester levert og finansiert av kommunene, men fastsatt av staten. Særlig kommer dette til uttrykk innenfor tjenesteområder som skole og helse og omsorg, der staten legger premissene, mens kommunene utfører og finansierer.

4.6 Hvilke kommuner?

I samtlige nordiske land er det en sterk debatt om hvordan lokaldemokratiske hensyn kan forenes med flernivåstyring. Hvilken kommunestruktur egner seg best for å sikre at flernivåstyringen fungerer godt? Hvordan skal hensynet til kommunenes behov for politisk spillerom ivaretas? I den nordiske debatten er det grovt sett tre svar på disse spørsmålene:

- a) større kommuner med en tilsvarende styrking av kommunenes spillerom,

- b) et klarere skille mellom en statlig og lokal sfære og
- c) at dagens ordning består, men med visse justeringer.

Danmark har valgt den første løsningen og er midt oppi en omfattende strukturreform. Demokrati-perspektivet har vært viktig i debatten om behovet for større kommuner. Større kommuner skal gi både økt systemkapasitet og større lokalt handlingsrom. Flernivåproblematikken kan kun løses lokalt hvis kommunene blir store nok. I Sverige pågår det en debatt med utgangspunkt i to hovedalternativer. Demokratirådet mener det er behov for et tydeligere skille mellom den statlige og lokale sfæren (*Petersson m.fl. 2004*). Følgelig foreslås det en annen oppgavefordeling mellom stat og kommune der kommunenes ansvarsområde begrenses til lokale kollektive oppgaver. Utredningens utgangspunkt er innbyggerperspektivet. Tydelig definerte sfærer betraktes som en forutsetning for at velgerne skal kunne holde politikerne ansvarlige ved valg. Ansvarskomiteen heller imidlertid i retning av å bevare dagens modell, men med større kommunal frihet til å definere innhold og omfang av de kommunale tjenestene (*SOU 2003:123*).

De ulike løsningsforslagene har det til felles at behovet for å foreta viktige politiske valg anses som påtrengende. Noe må skje i forholdet mellom stat og kommune, og sentralt i debatten står kommunenes rolle som leverandører av viktige velferdsoppgaver. Spørsmålet som reises er om det er behov for et nytt kommunalt hamskifte? I det følgende skal de tre løsningene på flernivåproblematikken drøftes.

4.6.1 Kommunestruktur

Å endre kommunestrukturen er et av de viktigste midlene staten har for å forme vilkårene for det lokale selvstyret (*Naustdalslid 1991*). Det er staten som har myndighet til å gjøre endringer i kommunestrukturen, og etter Schei-komiteens arbeid ble tallet på kommuner kraftig redusert på begynnelsen av 1960-årene. Et tilsvarende ønske lå til grunn for den siste Stortingsdebatten om kommunestrukturen basert på forslag fra Christiansen-utvalget. Imidlertid vedtok Stortinget under debatten om regionalpolitikken, året før behandlingen av Christiansen-utvalgets innstilling, at ingen kommuner skulle slås sammen mot flertallsviljen i den enkelte kommune (*Bukve 2002*). Dette vedtaket ligger fortsatt til grunn for politikken på området. Temaet er likevel på dagsorden gjennom en pro-

sess der KRD og KS sammen har startet en strukturedebatt i kommunene. Forskningen gir ingen entydige svar på hva som er den optimale kommunestørrelse, spørsmålet er og forblir politisk. Imidlertid kan forskningen vise hvilke konsekvenser ulike måter å strukturere kommunene kan tenkes å ha.

Større kommuner er et av løsningsforslagene for å imøtekomme de problemer kommunesektoren i dag står overfor. Større kommuner skal gjøre kommunene sterkere og bedre i stand til å løse sine oppgaver. Modellen forutsetter at kommunene fremdeles har ansvaret for de store og tunge velferdsoppgavene. Dette er i tråd med den danske løsningen. Den danske strukturreformen innebærer kommunesammenslåinger og ny regional struktur, men også endringer i oppgaveansvaret mellom nivåene (*Nordisk Ministerråd 2004*). Etter reformen er de danske kommunene redusert til ca 100, og kommunene bør ha 30 000 innbyggere. Kommuner med mer en 20 000 innbyggere kan forbli selvstendige om de inngår samarbeidsavtaler med nabokommunene. De danske fylkene avskaffes og erstattes med 5 regioner som får ansvar for sykehusene. Oppgaver som tidligere lå til fylkene overføres til staten og kommunene.

Hagen (2005) har pekt på ulike fordeler med en slik modell. Etter hvert som kommunene har fått flere oppgaver og økt behov for kompetanse, sliter de minste kommunene. For å bevare tjenestene i kommunene og på samme tid levere gode tjenester trengs større og mer robuste kommuner. Ved å slå sammen småkommuner reduseres bruken av arbeidskraft og kapital i administrasjonen. Dette vil i praksis si at det gjennom effektivisering og stor-driftsfordeler blir frigjort midler som kan gi kommunene handlingsrom på andre områder (*ibid.*). Videre vil store kommuner ha mulighet til å påta seg nye og kostnadskreven oppgaver som små kommuner ikke klarer. Eksempelvis vil større kommuner kunne overta fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring, slik at både grunnskole og videregående opplæring kan planlegges og drives innenfor en helhetlig plan (*ibid.*). Videre vil en slik strukturreform bidra til å tydeliggjøre hvilke nivå som er ansvarlig for hva, og slik gjøre selve valghandlingen lettere for velgerne. Forutsetningen er mindre statlig styring og tilsvarende større lokalt ansvar. Samlet sett skal dette styrke lokaldemokratiet. Hvorvidt størrelse i seg selv påvirker det lokale handlingsrommet er imidlertid usikkert. Davidsson (2004) finner, i en studie av 14 land, en svak positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og antallet lokale oppgaver. Kommunesektorens finansielle frihet ser imidler-

tid ikke ut til å påvirkes av hvorvidt et land har store eller små kommuner.

Et av de viktigste argumentene for større kommuner er ikke at det vil gi store økonomiske gevinster, men at rollen som samfunnsutvikler i en felles bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion kan styrkes (*Amdam m.fl. 2004*). Arealdisponeringen vil kunne bli mer effektiv og næringsutviklingsarbeidet kan styrkes og profesjonaliseres. Et annet argument er at kommunen får et større og bredere kompetansemiljø og at det blir lettere å rekruttere kompetent arbeidskraft.

Modellen er omdiskutert. Det er uttrykt bekymring for at store kommuner skaper større avstand mellom velgerne og de valgte, blant annet ved at antall valgte representanter reduseres. Færre og større kommuner gir også mindre variasjon i det politiske mangfoldet kommunene imellom og dårligere tilpassing av det kommunale tjenestetilbudet til lokale ønsker og behov. Bakgrunnen er nettopp at små kommuner reduserer fremmedgjøring, fremmer oversikt og gir den enkelte større innflytelse (*Hovik og Myrvold 2001, Offerdal 2005*). Ofte er de mer homogene og kan gjøre det lettere å tilpasse borgernes ønsker og innholdet i den offentlige politikken. Videre vil mulige effektivitetsgevinster måtte tas ut gjennom sentralisering, noe som vil føre til økte reiseavstander og press i retning av økt fraflytting i spredtbygde områder. Stordriftsulempene og smådriftsfordelene vil komme til syne (*Bukve 2002*). Også her argumenteres det for et styrket lokaldemokrati, men da et demokrati med tette bånd mellom velgerne og valgte og personlig engasjement og deltakelse i lokalpolitikken. Det kan også hevdes at stor variasjon i kommunestørrelse gir varierende vilkår for utformingen av lokaldemokratiet og dermed skapes et mangfoldig lokaldemokrati.

Det er heller ikke dokumentert at det vil være store økonomiske innsparinger ved kommunesammenslåinger, sett i et makroøkonomisk perspektiv. Stordriftsfordeler oppnås først ved sentralisering av produksjonen. Det er innsparingspotensial i administrasjonen, men det er lite å spare i kommuner over 5 000 innbyggere (*Kalseth og Rattsø 1994*). Innenfor barnehage og grunnskole er det moderate stordriftsgevinster, innen kommunehelse innsparing primært knyttet til legevakt, innen hjemmebasert pleie- og omsorgsoppgaver lite stordriftsfordeler og innen institusjonsomsorgen moderate innsparinger. For tekniske tjenester er det klare stordriftsfordeler (*Toresen 2003, Langørgen m.fl. 2002*). Det er ikke vanskeligere å drive god økonomistyring i mindre kommuner, og det er ikke noe som tyder på at kompetansen er dårli-

gere. Imidlertid er det vist at små kommuner opplever størst problem med å rekruttere fagfolk (*Myrvold 2001*), men i mange tilfeller vil ikke kommunesammenslåing løse problemet pga spesielle geografiske forhold.

4.6.2 Kommunen og det genuint lokale

En annen mulighet er å endre kommunenes ansvarsområde med henblikk på å tydeliggjøre både det lokale og statlige ansvaret (*Bernt 2001, Fimreite 2003, Hagen 2005*). Det innebærer at oppgaver overføres den andre veien, fra kommunene til staten. Ideen er at dette etablerer et klarere skille mellom den relasjonelle friheten, friheten fra staten, og frihet til å ta egne initiativ og ta hånd om lokale saker. Demokratiutvalget til Nordisk Ministerråd (2004) konkluderer med at lokale beslutningstakere i Norden opplever at deres handlingsrom innskrenkes når staten pålegger dem stadig flere oppgaver.

Det sentrale spørsmålet her er avklaringen av hva det spesifikke lokale skal bestå av. En mulighet er å gi kommunene større frihet på områder som berører lokale kollektive goder (*Hagen 2005, Petersson m.fl. 2004*). Det kan være oppgaver som kultur og idrett, visse samferdselsaker, enkelte tekniske tjenester, byggesaksbehandling, park og anlegg og lokalisering av tjenestetilbud (skolebygg, sykehjem og kirkebygg) (*Fimreite 2003*). Det genuint lokale kan også være det som bidrar til lokalt engasjement og mobilisering. Typisk er det saker som skole, barnehager og pleie og omsorg.

Det svenske demokratirådets (*Peterson m. fl. 2004*) konklusjon er en ny oppgavefordeling mellom stat og kommune. Budskapet er at det må bli større samsvar mellom hvem som betaler en tjeneste og hvem som leverer tjenesten. Det pekes samtidig på at statliggjøring fører til at rommet for lokale variasjoner blir mindre. Det blir vanskeligere å tilpasse tjenestene til lokale ønsker og behov. I følge rapporten trenger imidlertid ikke statlig ansvar bety samme løsninger i alle kommuner. Lokal tilpasning til ulike ønskemål kan oppnås om staten vil akseptere lokale ulikheter utover de statlige minstekravene. Løsningen finner Demokratirådet i å betale støtten direkte til innbyggerne i stedet for til kommunene (*ibid.*). De skal gis valgfrihet og beslutningsmakt over egen velferd og uttrykke sine preferanser i valget av tjenesteleverandør. Forslaget innebærer at ansvaret for egen velferd privatiseres, slik at enkeltindividene selv får større ansvar for å sikre sine behov og rettigheter i velferdspolitikken. Det er en fare for at valgfrihet gir størst mening for de som er klar over sine egne

interesser og behov. Det er veldokumentert at evnen til å tilegne seg informasjon fra forvaltningen henger sammen med sosiale bakgrunnsvariabler og at fornuftige velferdspolitiske tiltak ikke alltid når ut til de innbyggere tiltakene retter seg mot.

Overføres de tunge velferdsoppgavene til staten, så betyr det at kommunene må konsentrere seg om andre sentrale politikkområder. I så fall er samfunnsutviklingsrollen sentral.

Kommunene som samfunnsutviklere

Den grunnleggende legitimiteten for kommunen som politisk institusjon er basert på at det er folk bosatt innenfor kommunens territorium som velger representanter til kommunen sitt øverste organ. Derfor må hver kommunes institusjon primært forholde seg til et "territorielt" mål for velferd – altså være i stand til å formulere velferds- og miljøpolitiske mål, med hele kommunesamfunnet som "oppdragsgiver". Som en konkretisering av virkemiddel for å nå det overordnede målet, kommer mål for tjenestetilbudet og relasjonen til avgrensede brukergrupper, samt konkrete strategier for utvikling av kommunesamfunnet. Disse strategiene må nødvendigvis involvere aktører og interesser utenfor den kommunale og statlige sektoren. Etersom både individuell frihet og privat eiendomsrett gjelder, må strategier for utvikling av kommunen som samfunn baseres på ulike former for partnerskap med private og/eller "tredje sektor"-aktører.

Planlegging, næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling (inkludert Lokal Agenda 21) er tre felt der kommunen har markert seg i samfunnsutviklingen. Bare det første av disse tre feltene er gjort obligatorisk for kommunen og er tydelig formalisert gjennom lovgivning og profesjonsstyring. Ambisjonen om å sikre gode livsmiljø, med tilstrekkelige boliger og inntektsbringende sysselsetting som en "grunnlinje" og med opplevd trygghet og trivsel som naturlige komponenter, har ikke blitt til noe tydelig politikkområde i norske kommuner. Samtidig er det implisitt dette som er det essensielle målet for det lokale sjølstyret, også når det gjelder demokrati og tjenesteyting. Selv om det ikke ofte kommer eksplisitt til uttrykk, er det kommuneorganisasjonens primære jobb å sikre at de som bor innenfor kommunegrensene har det godt.

Å være samfunnsutvikler innebærer et allsidig arbeid for å utvikle næringslivet og skape gode levekår for befolkningen i vid forstand. Når kommunen opptrer som samfunnsutvikler, er de statlige føringene begrensete, og den lokale friheten stor (NOU 2001:7). I utgangspunktet er det hand-

lingsevnen det står på. Samfunnsutvikling dreier seg om planlegging, næringsutvikling og miljø i videste forstand, eksempelvis å utbedre det lokale veinettet, skape flere arbeidsplasser og godt nærmiljø og gjøre kommunen attraktiv for reiselivet (Aarsæther og Vabo 2002). Denne typen oppgaver går langt utover kommunen som forvalter og tjenesteproducent.

Kommunene legger i dag stor vekt på *planleggingsarbeidet*, både den langsiktige delen som omhandler kommunens overordnede langsiktige strategi og de mer kortsiktige kommunedelplanene. Dette er omfattende prosesser gjerne med stor grad av innbyggermedvirkning. Kommunene arbeider med å koble visjoner og mål til konkrete tiltak og målbare resultater i det årlige budsjettet og handlingsprogrammet. Delplanene omhandler alt fra tunge tjenestoområder som pleie- og omsorg, skole og barnehage, til strategiske næringsplaner og planer for kulturminneforvaltning. Kommunene har et fullstendig plan- og rapporteringssystem innenfor sitt oppgavefelt. Systemet er i stor grad integrert med statens satsingsområder og kommunene pålegges faktisk av staten å utarbeide planer på enkelte statlige satsingsområder. Fylkeskommunens rolle som planlegger har også endret seg til å bli mer omfattende og inkluderende når det gjelder strategier og tiltak for å utvikle regionen. Partnerskapstanken ser ut til å gjennomsyre mange av fylkesplanene.

Imidlertid har forskningen bemerket at planleggingen konsentreres rundt økonomiplan og årsbudsjett, der god økonomistyring er overordnet mål. "Det som kan vere eit problem når det gjeld bruken av planlegging i samfunnsutvikling, er at den overordna og potensielt visjonære kommuneplanlegginga så dramatisk blir "jorda" til å dreie seg om prioritering av knappe økonomiske ressursar" (Aarsæther og Vabo 2002:164). Fokus blir økonomistyring, politikerne blir husholdere fremfor arrangører. Undersøkelser viser og at både ordførere og rådmenn mener at økonomiplanprosessen er den viktigste planarenaen. En forklaring kan være at økonomiplan og budsjett er må-oppgaver og fokuseres sterkt i kommuneloven, mens rollen som samfunnsutvikler ikke er viet oppmerksomhet i loven. Det er ikke dermed sagt at de overordnede strategiske plandokumentene er uten betydning, men at denne plantypen kommer i andre rekke når kravet om budsjettbalanse skal innfris. En annen problemstilling knyttet til planlegging er at planverket er rettet inn mot større byer med knapphet på areal. Trenden i mange mindre kommuner er fraflytting, og slik sett treffer ikke planverket relevante problemstillinger for en stor del av kommu-

nene. På den måten kan planverket være til hinder for samfunnsutviklingen i mange kommuner.

Næringsutvikling er sentralt i alle kommuner. Imidlertid var det først på 90-tallet at alle kommuner engasjerte seg på området, og staten har vært motvillig til kommunenes aktivitet på feltet. Imidlertid har KRD siden slutten av 1980-tallet oppfordret kommunene til å drive strategisk næringsplanlegging. En årlig rullering av disse planene var en forutsetning for at staten fylte på penger i de kommunale næringsfondene. Nettopp disse næringsfondene viste seg som et godt virkemiddel i næringsutviklingen (*Møller m. fl 1996, Teigen m. fl 2001*). Kravet til administrative ressurser har vært små, næringslivet og politikerne ble koblet til den strategiske næringsplanleggingen, og effekten har vært god sett opp mot innsatsen (*Aarsæther og Vabo 2002*). Den effektive ordningen ble avvirket etter budsjettalderingen i 2002, noe som har redusert kommunenes frihet i den lokale næringsutviklingen.

Samfunnsutvikling handler også om kommunenes ansvar for å sikre og utvikle gode nærmiljø. Å realisere "det gode liv", oppmuntre til aktivitet i frivillig sektor, sikre gode oppvekstvilkår og bygge oppunder dugnadsånd og en kommunal identitet vil være en del av det breie perspektivet på samfunnsutvikling. Samfunnsutvikling utfordrer kommuner og lokalpolitikere til å være arrangører, men i tillegg blir innbyggerne utfordret til å opptre i rollen som borgere, ikke som brukere eller betalere. På dette området har kommunenes innsats avtatt etter at staten ikke lenger støtter forsøk med ulike nærmiljøtiltak. Staten etterlyses også når det gjelder lokalt miljøvern gjennom Lokal Agenda 21. Det følger ingen penger med, og det er heller ingen statlig oppfølging.

Enkelte har hevdet at noe av problemet i forhold til samfunnsutvikling er at kommuneloven representerer et snevert syn på hva kommunene er (*Aarsæther og Vabo 2002*). I følge loven skal ikke kommunene ha et omfattende lokalt engasjement utover å samordne velferdsstatens tjenester. Det er likevel ingen hindringer for at kommunene kan ta rollen som samfunnsutvikler alvorlig, og forskning viser at så også skjer. Mye er derfor opp til kommunene selv, og å satse på samfunnsutvikling vil definitivt være å satse på det særegne lokale.

I Distriktskommisjonens (*NOU 2004:19*) vurderinger av kommunenes muligheter til å drive samfunnsutvikling legges det i all hovedsak vekt på kommunene som næringspolitisk tilrettelegger. I forholdet mellom stat og kommune mener Distriktskommisjonen at mulighetene kommunene

har for tilrettelegging for næringsutvikling begrenses av statlige føringer for hvilke oppgaver som skal løses og hvilke oppgaver det er rom for å løse. Videre fremheves at på samme tid som kommunenes oppgaver har økt, har ikke de kommunale rammetilskuddene økt. Konsekvensen er et mindre handlingsrom til å drive utviklingsarbeid. En alternativ tolkning vil være at selv om kommunene fikk økte rammeoverføringer, vil omfanget av dagens oppgaver ta så mye tid at å drive utviklingsarbeid blir nedprioritert.

Fylkeskommunen har lenge hatt en sentral oppgave som regional utviklingsaktør, men har ikke satt særlig fokus på regionalt utviklingsarbeid eller utnyttet det eksisterende regionale handlingsrommet (*NOU 2000:22*). I forbindelse med den statlige overtakelsen av sykehusene ble det imidlertid satt nytt fokus på denne rollen, og nye virkemiddel ble stilt til disposisjon for fylkeskommunene. Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. Som regional utviklingsaktør skal fylkeskommunene ta utgangspunkt i hva som er spesielle utfordringer for sin region. I St. meld. nr. 19 (2001-2002) skriver regjeringen at desentralisering og delegering av ansvar og myndighet, som skaper større handlingsrom for å utnytte regionens samlede ressurser, er viktig. På samme måte som for kommunene som samfunnsutviklere, legges det opp til at fylkeskommunene selv må ta handlingsrommet i bruk. Rollen som utviklingsaktør må defineres og gis et innhold i hver enkelt fylkeskommune. Kjernen blir å ivareta det genuint regionale og ta tak i regionens situasjon og utfordringer. Etter at staten overtok sykehusene har de fleste fylkeskommuner hatt større fokus på å tilta seg rollen som regional utvikler. Evaluering av dette arbeidet er planlagt i neste stortingsperiode.

4.6.3 Dagens system eller en modifisering av dette

Er det behov for endringer? Det er ikke uvanlig å beskrive tilstanden i kommunene som heller dystert. Hagen (2005) peker eksempelvis på at om dagens trend fortsetter, så vil kommunesektoren kunne utarmes. Opprettholdes omfanget av den kommunale aktiviteten, må kommunene akseptere en sterk statlig styring og en tilsvarende innsnevring av handlingsrommet. Resultatet kan bli enda færre muligheter for lokale prioriteringer, et mindre lokalt engasjement og at både velgerne og politikerne trekker seg unna. Staten vil utsettes for press, fordi staten vil ha det endelige ansvaret. Når det er sagt, kan imidlertid de norske generalist-

Tabell 4.3 Kjennetegn, fordeler og ulemper ved et generalistkommunesystem

Kjennetegn	Fordeler	Ulemper
Demokrati gjennom direkte valg	Vern mot fragmentering av offentlig sektor	Dårlig oppgaveløsning pga ulike lokale ressurser
Bredt oppgaveansvar	Gode betingelser for desentralisering	Dårlig til å takle dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver
Enhetlig oppgavefordeling	Gir staten mulighet til rettferdig og samordnet styring	Lite fleksibelt i den nasjonale reformpolitikken
Likebehandling gjennom statlig styring		Vanskelig med overordnet samordning bl. a. pga. en sektorisert stat

kommunene fremheves som en suksesshistorie. Engasjementet på noen områder faller, men stiger på andre, samtidig som deltakelsen er høy sammenlignet med de fleste andre land. Videre blir det levert tjenester som innbyggerne i all hovedsak er svært tilfreds med. Selv om rommet for fri kommunal utfoldelse er redusert, finnes dette rommet fremdeles. Samtidig kan kommunene også på områder som er sterkt statlig styrt påvirke innholdet i de ulike tjenestene, ikke minst i iverksettningen av den statlige *politikken* (*Offerdal 2000, Flo 2004*). I tospann med staten har kommunene vært i stand til å bygge et land som blir rangert blant de aller beste land å bo i.

Imidlertid kan det diskuteres om generalistkommunen også er fremtidens kommune. I en rapport utarbeidet for kommisjonen ser Agenda (2005, se vedlegg 1) nærmere på generalistkommuneprinsippet. Ett av alternativene som drøftes i rapporten er en differensiert oppgavefordeling. I et system med generalistkommuner er alle kommuner gjennom lov pålagt de samme oppgaver og oppgavefeltet er bredt. En vesentlig side ved systemet er at kommunene skal kunne samordne og tilpasse ulike offentlige tjenester lokalt. Agenda (2005) lister opp følgende kjennetegn ved systemet, samt fordeler og ulemper knyttet til en slik lokalstyreordning:

Agenda (2005) peker på at et velfungerende generalistkommunesystem krever en balanse og harmoni mellom flere rammebetingelser samtidig. For at det skal være interessant å delta politisk må lokalpolitikkerne kunne påvirke politikken i sin kommune, alle kommuner må ha forutsetning for å løse de oppgaver de er pålagt, og statlig finansiering og styring må etterlate et handlingsrom for prioritering og utøvelse av lokalpolitisk skjønn. Imidlertid viser det seg at kommuner med få innbyggere som preges av fraflytting står overfor

spesielle utfordringer. Slike uttynningskommuner kan få problemer med å ivareta oppgaven som generalistkommuner. En hovedutfordring ved generalistkommunesystemet er at forskjellene i lokalt ressursgrunnlag øker (*Agenda 2004*).

En mulig løsning på problemet er differensiert oppgavefordeling. En slik løsning kan sees på både som et alternativ til en kommunestrukturreform og som en mulighet for å utnytte ulike geografiske og befolkningsmessige forutsetninger til å utvikle en variert forvaltningsutforming. Slik vil det kunne være mulig å høste desentraliseringsgevinster i form av bedre behovstilpassing, mer effektiv ressursbruk ved at flere oppgaver løses på lavere nivå (desentralisert til noen kommuner) og det kan legge grunnlaget for å vitalisere lokalpolitikken gjennom større oppgaveansvar lokalt (*ibid.*). Kritikken mot et differensiert system har særlig vært at det svekker demokratiet ved at de direkte påvirkingsmulighetene avgrenses.

En differensiert oppgavefordeling kan oppnås på ulike måter (*Agenda 2005*). En variant er en modifisert utgave av dagens system der de minste kommunene gir fra seg enkelte oppgaver samtidig som store kommuner får et påfyll. En slik løsning betyr at generalistkommunesystemet videreføres for de aller fleste kommuner. Det vil kun kreve enkelte mindre justeringer av finansieringssystemet og presiseringer i kommuneloven og særlover.

En annen variant er å basere seg på dagens modell, men å justere denne ved å øke kommunenes muligheter til å påvirke innholdet og omfanget av tjenestene. Den svenske Ansvarskomiteen har skissert dette som et alternativ. For å gjøre det mer interessant å delta lokalt, kan staten redusere sine krav til de kommunale tjenestene og øke det kommunale spillerommet for å tilpasse tjenestene slik man ønsker lokalt. Staten kan sette minimumskrav og tillate en større grad av lokal variasjon. Da kan

lokalpolitikere gjøre mer reelle prioriteringer og dermed påvirke innholdet i den kommunale politikken. En slik løsning vil gå på tvers av kravene om likeverdige tilbud. Spørsmålet er om det er sannsynlig at staten vil la være å detaljstyre kommunene, når den likevel har et betydelig ansvar, ikke minst når det gjelder finansiering.

Det er også en mulighet å øke de økonomiske rammene til kommunene. Denne løsningen baserer seg på at kommunene er underfinansiert. Det er ikke nok penger til å løse de pålagte oppgavene. Motsatsen til dette vil være å hevde at det alltid vil være for lite penger til å løse alle oppgaver som ønskes løst. Politikernes oppgave består nettopp i å prioritere hva som skal og ikke skal gjøres. Eller med andre ord, de skal drive med politikk. I dette terrenget preges debatten av noe som kanskje er et særnorsk fenomen, den statlige rikdommen og de fattige kommunene. Oljerikdommene gjør at kommunene kan rope på staten om økte overføringer. I andre europeiske land uten oljeinntekter ser man på statlig desentralisering av oppgaver som en strategi som skal redde statshusholdet fra overbelastning (*Pierre 2001*).

4.7 Kommisjonens syn

Kommisjonen ønsker å videreutvikle generalistkommunen. Modellen forutsetter en tett integrasjon mellom stat og kommune, og vurderingen av kommunenes frihet må dermed ses i relasjon til staten. Staten har gode grunner for å styre kommunene i en omfattende velferdsstat der kommunene leverer hovedparten av velferdstjenestene. Den statlige styringsiveren må imidlertid ikke strekke seg så langt at det går utover det lokalpolitiske engasjementet.

Når det gjelder spørsmålet om fremtidig kommunestruktur, viser kommisjonen til det pågående samarbeidsprosjektet mellom regjeringen og KS. Kommisjonen avventer utviklingen av dette arbeidet. Kommisjonen har ikke fått som mandat å utrede behovet for ny kommunestruktur eller blitt bedt om å ta stilling til spørsmålet om antall forvaltningsnivåer.

Lokaldemokratikommisjonen vil understreke at en debatt om kommunenes handlingsrom som ensidig fokuserer på de økonomiske rammevilkårene kan bli for snever. Det kommunale handlingsrommet varierer mellom kommunene og mellom ulike oppgaver. En generell vurdering med utgangspunkt i økonomi alene underkommuniserer både mulighetene og de faktiske politiske prioriteringene i kommunene. Kommunene har et

handlingsrom som brukes. Selv på områder med rettighetsfesting synes spillerommet å være større enn antatt, men trenden med økt bruk av individuelle rettigheter fremstår uansett som et sterkt og sentraliserende virkemiddel.

De individuelle rettighetene kan bidra til økt nasjonal likhet i de tjenestene som blir ytt, men kan også føre til økt standardisering og mangel på fleksibilitet. Nettopp kommunenes mulighet til å tilpasse tjenester til de behov enkeltbrukere i kommunen har, er en verdifull egenskap ved kommunene. Ensartede løsninger vil kunne være dårlige løsninger for en rekke brukere. Videre er det vesentlig hvorvidt det er politikere eller domstolene som er best egnet til å sikre innbyggernes fundamentale behov.

Kommuneøkonomien er av vital betydning for kommunenes handlingsevne. Kombinasjonen av en økning i kommunenes oppgaver, individuell rettighetsfesting og ingen økning i overføringene avgrenser kommunenes samlede handlingsrom.

Kommisjonen erkjenner at det kan være grunnlag for å hevde at kommunene har fått avgrenset handlingsrommet gjennom en stadig tilføring av nye oppgaver uten tilstrekkelig med ressurser. Ikke minst i forhold til å ivareta de frivillige oppgavene kan det pålagte oppgaveomfanget bli for stort. Tid og ressurser nyttes til å løse de pålagte oppgavene, og såkalte bør-oppgaver blir liggende. Likevel er ikke et stort handlingsrom over få oppgaver en løsning kommisjonen vil støtte. Stor frihet over lite styrker ikke lokaldemokratiet. Prinsipielt bør kommunene ha et bredt oppgavefelt. Det gir muligheter for lokal samordning som ikke minst kan være nyttig om man kopler dette til samfunnsutviklerrollen.

Videre mener kommisjonen at det ikke nødvendigvis trenger å være en motsetning mellom velferdsstatens krav om likhet og kommunenes frihet. Valget står ikke mellom på den ene side kommuner med vid frihet, eller på den andre siden kommuner som statlige feltagenter. De norske kommunene er eksempler på at slike hensyn lar seg forene i kommunene og at lokal frihet også bidrar til å utjevne ulikhet.

En eventuell endring i oppgavene må ikke ta utgangspunkt i det som bare er genuint lokale saker, men ut fra prinsippet om hva som engasjerer innbyggerne i kommunene. Da blir de to store sektorene oppvekst (barnhager/grunnskole) og omsorg (helse og sosial) sentrale. For at velgerne skal kunne holde de rette folkevalgte ansvarlige må det klargjøres hva de ulike nivåene har ansvar for. Det må bli sammenheng mellom de som initierer ulike ordninger og finansieringen av disse.

Det bør vurderes om oppgaver som er sterkt regelstyrte kan overføres til staten, til andre forvaltningsnivåer eller løses gjennom et differensiert oppgaveansvar. Dette kan i neste omgang skape et ryddigere forhold mellom stat og kommune når det gjelder ansvarsfordelingen.

Kommisjonen vil peke på at et bedre samsvar mellom kommunenes oppgaver, utfordringer og finansiering er vesentlig for videre utvikling av kommunene. Ved god ressursutnyttelse lokalt og tilstrekkelig statlig finansiering, vil både stat og kommune bidra til en positiv utvikling for kommunesektoren.

I St. meld. nr. 19 (2001-2002) skriver regjeringen at desentralisering og delegering av ansvar og myndighet, som skaper større handlingsrom for å utnytte regionens samlede ressurser, er vesentlig. Kommisjonen deler regjeringens oppfatning og mener at formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. Som regional utviklingsaktør skal fylkeskommunene ta utgangspunkt i hva som er spesielle utfordringer for sin region. På samme måte som for kommunene som samfunnsutviklere, mener kommisjonen at fylkeskommunene selv må ta de utfordringer som ligger i utviklingsaktørrollen. Kjernen i rollen må være å ivareta de genuint regionale utfordringer, samhandling gjennom partnerskap, og få ut den merverdi et regionalt samarbeid kan utløse.

Når staten har tatt bort tilskudd som har hatt en positiv virkning for kommunene, eksempelvis kommunale næringsfond, stiller kommunene i dag svakere for å kunne ivareta rollen som samfunnsutviklere. Etter kommisjonens vurdering er denne rollen viktig for den kommunale aktivitet. Kommisjonen mener at kommunene bør få tilført økonomiske virkemidler på samme tid som staten er tilbakeholden i sin styring. Videre bør lov og regelverk differensieres ut fra at behovene varierer mellom kommunetyper.

4.8 Kommisjonens forslag

- Alle norske kommuner bør fortsatt være generalistkommuner i demokratisk forstand. Som

demokratiske organ bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. Dette forhindrer ikke at kommunene kan samarbeide eller velge andre organisasjonsformer. I den forstand kan også generalistkommuner fremstå som spesialistkommuner i forvaltning og tjenesteproduksjon.

- Kommisjonen foreslår at bruk av rettighetslovgivning begrenses da den ser at økt bruk av rettigheter går utover det kommunale selvstyret.
- Kommisjonen mener det kan vurderes om enkelte sterkt regelstyrte oppgaver som ikke krever lokalpolitisk skjønn overføres til staten.
- Kommisjonen vil be om at det utvikles et system som sikrer at nye statlige initierte reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert.
- Kommisjonen mener det innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser kan avklares nærmere hva som er kommunenes oppgaver og ansvar og hvilket ansvar som tilligger staten. En slik vurdering må bidra til at velgerne skal kunne se hvilke nivå som er ansvarlig for hva.
- Balansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes.

Forslag for å styrke kommunene som samfunnsutviklere

- Kommisjonen foreslår at det iverksettes et prosjekt der kommunenes rolle som samfunnsutviklere blir analysert med henblikk på å få økt kunnskap om hva som skal til for at denne rollen utvikles videre i fremtiden. Prosjektet bør avklare kommunesektoren og statens rolle i samfunnsutviklingsarbeidet.
- Kommisjonen foreslår at planverket differensieres slik at det tilpasses lokale forhold på en bedre måte.
- Kommisjonen foreslår at ordningen med statlige bidrag til kommunale næringsfond gjeninnføres.

Kapittel 5

Statlig styring i forhold til kommunene

Kommisjonen ønsker at den statlige styringen av kommunene i større grad blir preget av dialog og partnerskap heller enn hierarkiske styringsvirkemidler. En videreføring av arbeidet med å forenkle statlig regelverk overfor kommunene og at enhver lovpålagt oppgave som staten legger til kommunene blir fullfinansiert, vil bidra til dette. Partnerskapet og dialogen må ta utgangspunkt i en integrert modell for forholdet mellom stat og kommune, der de grunnleggende prinsippene i denne modellen blir ivaretatt. Særlig gjelder det et vern om kommunenes muligheter til å tilpasse og samordne sine oppgaver lokalt.

Videre er kommisjonen opptatt av at det finnes effektiv informasjonsinnhenting fra kommunene til staten. Informasjonsinnhenting må imidlertid fungere slik at den ikke utgjør en unødvendig ekstra belastning på kommunene. Det er og grunn til å se nærmere på hvilke konsekvenser en eventuell standardisering som skal muliggjøre sammenligning mellom kommunene har for den enkelte kommune. Kommisjonen foreslår at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer for kommunene vil ha for lokaldemokratiet. I prinsippet bør årsmeldinger, regnskap, forvaltningsrevisjon og KOSTRA være tilstrekkelig rapportering fra kommunene.

Det er viktig at staten tilrettelegger for pedagogiske virkemidler i forhold til kommunene og fylkeskommunene. Imidlertid er det grunn til å reise en advarsel mot pedagogiske virkemidler som kommunene kan oppfatte som regelverk og bindende normer.

Kommisjonen mener det bør legges et rammestyringsperspektiv til grunn når staten utformer styringstiltak overfor kommunene. Kommisjonen støtter arbeidet med å innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Kommisjonen ser også et behov for at det i den offentlige debatten og fremtidig reformarbeid sterkere fokuseres på hva den statlige styringen skal rettes mot. Kommisjonen ønsker at oppmerksomheten i større grad rettes mot innholdsstyringen av kommunal virksomhet. Videre bør det vurderes om ikke den kapasitet staten disponerer mht å styre kommunene delvis kan overføres til kommunene og dels omgjøres til kapasitet for dialog mellom staten og kommunene.

5.1 Innledning

Temaet i dette kapitlet er styringsforholdet mellom staten og kommunene. Tre spørsmål avklares: 1) Hva legges det i statlig styring? 2) Hvordan utformes de ulike elementer i styringsforholdet? 3) Hvordan har den statlige styringen utviklet seg over tid? Drøftelsen legger spesielt vekt på den gjensidige avhengigheten mellom forvaltningsnivåene. Hvordan denne gjensidigheten kan videreutvikles drøftes i neste kapittel.

5.2 Statlig styring og kommunene

Styring kan defineres som en aktivitet som foretas for å oppnå resultater. I forholdet mellom staten og kommunene bruker staten ulike virkemidler for å få kommunene til å utføre aktiviteter som skal føre fram til resultater i samsvar med på forhånd gitte mål.

Offentlig styring har utgangspunkt i politisk fattede vedtak. Mens Stortinget legger de overordnede premisene og rammene for styringen av kommunene, legger kommunestyre/fylkesting premisene for styringen av lokalsamfunnet. I de fleste vedtak som fattes i kommunestyret vil imidlertid Stortinget, regjeringen og statlig forvaltning allerede ha lagt sterke føringer. Kommunestyret er et ledd i en styringskjede der sluttresultatet er konkret oppgaveløsning, eksempelvis velferdstjenester. Tilsvarende gjelder for fylkestingets forhold til fylkeskommunen. Neste ledd i denne styringskjeden er kommunale og fylkeskommunale etater og virksomheter som bidrar med konkret oppgaveløsning. Økonomiske og faglige ressurser koples sammen for at oppgaveløsningen på en best mulig måte skal tilpasses den lokale virkelighet. Endelig har tjenesteleverandørene en styringsfunksjon i forhold til enkeltmennesker som har behov for offentlige tjenester. Denne styringsfunksjonen er mer teknisk preget av tjenesteleverandørens faglige kompetanse (Parsons 1960, Jansen 1981).

Denne beskrivelsen av styringsforholdet ligger nært opp til det som kjennetegner et hierarkisk styringssystem. Staten står imidlertid ikke i et direkte

kommandoforhold til kommunene. Det er kun gjennom lov eller med hjemmel i lov at statlige myndigheter kan pålegge kommunen oppgaver og løsninger (*legalitetsprinsippet*). Kommunenes rettsstilling skiller seg slik sett ikke vesentlig fra den rettsstilling det enkelte individ har. Stortinget kan kun bruke lovverket for å pålegge oss å utføre visse handlinger og legge ned forbud mot andre.

Når oppgavene iverksettes, er det imidlertid ikke alltid at intensjonene eller målsettingene nås. Mediene opplyser ofte om at en kommune eller en kommunal institusjon ikke har gjort jobben på en måte som samsvarer med Stortingets opprinnelig intensjoner. Det er ikke overraskende at resultatene ikke alltid er forutsigbare når politikken iverksettes av et stort antall funksjonærer lokalt. Spørsmålet om hvorfor iverksettingen ofte ender med et resultat som ikke er i samsvar med stortingspolitikernes målsettinger har resultert i en omfangsrik faglitteratur (*Offerdal 2000*). Offerdal (*ibid:265*) slår fast at selve iverksettingsfasen er viktig. Det er i denne fasen politikken gis et faktisk innhold. Det betyr at kommunene som iverksetter uansett vil sette sitt eget preg på politikken, ikke bare som forvaltningsorganer, men som politiske systemer med handlingsrom til å forme politikken etter egne ønsker. Hvis resultatet skulle vise seg ikke å være helt i tråd med rikspolitikernes intensjoner, kan den lokalpolitiske viljen uansett ha gitt positive bidrag. Hovedpoenget er at ulike nivåer vil gi selvstendige bidrag når oppgaver gjennomføres i praksis, og at det derfor er et sterkt behov for å utvikle styringskapasitet på samtlige nivåer (*Parsons 1960, Olsen 1978*). Innenfor nasjonale rammer fastlagt av Stortinget utøver kommunestyre og fylkesting styring som er vesentlig for at oppgaveløsningen tilpasses lokale forhold og innbyggernes ønsker.

Styringsforholdet mellom staten og kommunene oppfattes gjerne som et forhold der styringen ensidig rettes fra staten mot kommunene. I denne relasjonen har imidlertid toveiskommunikasjon stor betydning. Lokalnivåene er viktige premissleverandører for statlig politikk og styring, og staten må ta hensyn til kommunesektorens meninger. Kommunene etablerer også strategier for å håndtere usikkerhet som oppstår med utgangspunkt i statlige handlinger. Velferdsstaten er preget av en gjensidig avhengighet mellom stat og kommuner. Mens kommunene er avhengig av statens ressurser, legitimitet og tilretteleggingsfunksjon, er staten avhengig av kommunene for at velferdspolitiske ambisjoner skal nås.

Dette avhengighetsforholdet betyr at stat og kommune er koplet tett sammen. Forvaltningsni-

våene skal løse oppgavene i fellesskap, hvert enkelt nivå har sin spesifikke rolle å spille. En viktig forutsetning er at kommunene har frihet til å finne egnede virkemidler og samordne den kommunale oppgaveløsningen. En annen er at staten formulerer overordnede, generelle og i enkelte tilfeller spesifikke mål for kommunesektoren. Ambisjonen med denne integrerte løsningen er at styringen skal baseres på likeverdighet og partnerskap. Den kan ikke fungere med basis i ensidig hierarkisk statlig styring.

Kommuneinndeling er et av de viktigste virkemidlene staten har for å forme vilkårene for lokal autonomi, politikk og forvaltning (*Naustdalslid 1991*). Det er et sterkt styringsvirkemiddel, forstått på den måten at statlige reformer om endret kommunestruktur får direkte konsekvenser for mange kommuners eksistens. Dette er omtalt i et eget avsnitt i kapittel 4.

5.3 Virkemidler i styringsforholdet mellom staten og kommunene

5.3.1 Regler

Kommunene retter seg etter regelverk som enten er lovverk eller hjemlet i lov. Viktige formål med dette regelverket er å sikre at enkeltoppgaver gjennomføres, at resultater nås, at rettssikkerheten ivaretas og at rettigheter etableres.

Veksten i velferdstjenestene har vært betydelig fra 1980-tallet (*Esping Andersen 1999*), noe som har ført til økt regelstyring og innholdsstyring av kommunene. Viktige stikkord er rettighetsfesting og ulike krav til tjenestenes innhold. Formålet har vært å sikre at grupper som ikke nødvendigvis når fram i kommunale prioriteringer får tjenester av en viss kvalitet (*Hagen 2005*). Kravene til kommunene har også økt på andre områder enn det velferdspolitiske (for eksempel miljøkrav og plankrav).

Regler kan rette seg både mot: a) *prosedyrer* (hvordan oppgaver gjennomføres), b) *innholdet* (hva som skal oppnås) og c) *organisering* (hvordan enkeltvirksomheter skal organiseres).

Prosedyrer

Lov- og regelverk inneholder en rekke prosedyrekrav til hvordan kommunen skal håndtere sine oppgaver. Prosedyrekrav finnes både i *generell lovgivning* og i *særlover*. Kommuneloven inneholder et omfattende regelverk for saksbehandlingen i folkevalgte organer, for selve budsjettbehandlingen,

og kriterier som skal oppfylles for at budsjettet skal være gyldig. Forvaltningsloven har saksbehandlingsregler som omfatter både staten, fylkeskommunene og kommunene. Forvaltningsloven skal bl.a. sikre at vedtak som gjelder enkeltpersoner blir forberedt og behandlet på en måte som gjør at man skal kunne føle seg sikker på at vedtaket er korrekt. Forvaltningsloven gir også den enkelte rett til å klage. Loven er viktig for å holde et høyt nivå på kravet til rettssikkerhet. I særlover, spesielt innenfor velferdsfeltet, stilles det klare prosedyrekrav. Både Barnevernloven, Sosialtjenesteloven og Opplæringsloven har regler for når visse handlinger skal iverksettes, hvordan det skal handles og hvem som skal handle. Tilsvarende finnes i en rekke forskrifter. Formålet med mange av disse prosedyrekravene er å ivareta rettssikkerheten.

Innhold

Innholdsstyring innebærer at lovverket stiller krav til mål- og resultater, kvalitet og kriterier for hvem som skal motta en tjeneste. Et eksempel er Opplæringsloven som setter krav til innholdet i skolen, hvem som har rettigheter og plikter i forhold til skoleverket, krav til kommunen om å yte spesielle tjenester til elever med særskilte behov og minimumskrav til hvor mye tid elevene skal ha på skolen. I tillegg kommer et forskriftsverk med ytterligere krav om innhold. Fra kommunesektoren og statens side har det vært et utbredt ønske om at visse sider ved innholdsstyringen skal vektlegges. Statlige krav til kommunene skal først og fremst komme i form av resultatkrav – dvs. krav om hva som skal komme ut av kommunal tjenesteproduksjon. Dette innebærer krav både i forhold til i hvilken grad kommunen imøtekommer innbyggernes etterspørsel etter et gode, og i forhold til hvilken kvalitet godet har.

Organisering

Kommuneloven fra 1992 førte til at det ble satt fart i arbeidet med å redusere omfanget av lovfestede krav til kommunal organisering (*Ot. prp. nr. 59 1992-93*). Flere krav ble opphevet, noe som har gitt kommunene betydelig frihet i organisasjonsspørsmålet. Dette har resultert i mange lokale varianter og ulike overordnede organisasjonsprinsipper i kommunene. Enkelte hovedprinsipper for organiseringen av kommunene er imidlertid fastslått i kommuneloven. Kommunene skal ha kommunestyre/fylkesting, administrasjonssjef og kontrollutvalg (i en parlamentarisk modell gjelder andre regler). Det stilles også enkelte krav til organisering av noen kommunale virksomheter. Et eksempel er Opplæringslovens krav til oppretting av organer for brukermedvirkning ved skolene.

Systemer for statlig oppfølging

For å sikre at lover overholdes innholder statlig lov- og regelverk også bestemmelser om oppfølgingen av kommunene. Disse er vist i tabell 5.1:

Utover disse opprettet Kommunal- og Regionaldepartementet et eget system, Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), etter endring av kommuneloven i 2001. Endringen medførte at de kommuner som har ubalanse i sin økonomi blir meldt inn i ROBEK. Disse kommunene får sine budsjettvedtak lovlighetskontrollert og må ha statlig godkjenning for låneopptak. Før 2001 var alle kommuner gjenstand for en slik kontroll. Det er fylkesmannen som foretar lovlighetskontroll av kommunene, mens departementet har ansvar for fylkeskommunene. I St.prp. nr. 64 2003-2004 er det lagt nye føringer knyttet til fylkesmannens bruk av skjønnsmidler. ROBEK-kommuner skal ikke tildeles skjønnsmidler grunnet dårlig økonomi, uten at

Tabell 5.1 Oppfølging av kommunenes praktisering av lover og regelverk.

<i>Virkemidler i oppfølgingen av kommunene</i>	<i>Innholdet i bestemmelsene</i>
Klagebehandling	Gir partene anledning til ny vurdering i en avgjort sak.
Tilsyn	Lovlighetskontroll av kommunale vedtak og tilsyn med kommunenes tjenesteproduksjon.
Godkjenning	Kommunale vedtak er først gyldige etter at et statlig organ har godkjent vedtaket.
Innsigelse	Statlige myndigheter, fylkeskommunen eller nabokommunen kan komme med innsigelse og krav om at eksempelvis en arealplan må godkjennes av departementet.
Sanksjoner	Lite brukt virkemiddel, men kommuner kan som private bøtelegges om de ikke følger lover og regler.

det foreligger en forpliktende plan for omstilling fra kommunens side¹.

Regelstyring er omdiskutert

En styringsform basert på regelstyring er omdiskutert. Ulempen med styringsformen er at den anses å være lite fleksibel og lite tilpasningsdyktig (KOU 2003:3). Argumentet er at stivbent regelverk hindrer endring og tilpasning i forhold til raske samfunnsendringer. Regler kan også tolkes og praktiseres forskjellig og er dermed ingen garanti for at ønskelige resultat oppnås. Regelstyring har imidlertid den fordel at det representerer stabilitet og gir den enkelte borger trygghet på hva han eller hun kan forvente seg av det offentlige. Lover representerer rettssikkerhet og forutsigbarhet. Regler kan gi kommunene faste holdepunkter om hvordan saker best kan håndteres, og det kan bidra til effektivitet for både kommunen, den enkelte og samfunnet generelt.

Regelverksforenkling

Det har vært et stort politisk press i retning av reduksjon og forenkling av regelverk rettet mot kommunene på 1990-tallet. Staten er blitt kritisert for at regelverket er blitt for komplisert. Konsekvensen er at kommunene overadministreres og får problemer med å få oversikt over, forstå og

sette seg inn i det til enhver tid gjeldende regelverk.

Det er bred politisk enighet om behovet for regelforenkling i forhold til kommunene. De tre siste regjeringene har alle hatt dette som mål. Regjeringen Stoltenberg foreslo et eget regelforenklingsprosjekt i 2001 (*St.prp. nr 62 1999-2000*). Prosjektet ble nærmere presentert i St. meld. nr 31 (2001-2002), der prinsippene for gjennomgangen fremgår. Stortingsmeldingen eksemplifiserer ulike regjeringers ønsker med tanke på regelforenkling. Begrunnelsene for arbeidet er vist i boks 5.1.

Det fremgår av begrunnelsene at tungtveiende nasjonale hensyn må ligge til grunn for å detaljstyre kommunene. Kommunenes selvbestemmelse over egen organisering og intern delegering bør som hovedprinsipp ikke uthules i særlover. Statlige godkjenningprosesser oppfattes som et hinder for en effektiv saksbehandling samtidig som det pekes på at styring av planprosesser kan bidra til å passivisere kommunene i planleggingsprosessene.

Den sittende regjeringen vedtok 2. september i 2002 egne retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren². Disse retningslinjene brukes av departementene i arbeidet med kommunerettede lover og forskrifter (se boks 5.2). Hensikten med retningslinjene er å øke forståelsen for at når kommunesektoren har fått ansvaret for en oppgave, er kommunene og fylkeskommunene også ansvarlige for å finne egnede

¹ Pr 22. februar 2005 var det 122 kommuner i registeret. Se <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/databaser/robek/kommuner/bn.html>.

² <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/veiledninger/016051-990673/dok-bn.html>

Boks 5.1 Begrunnelser for regelforenkling (St. meld. nr 31 2001-2002)

”Når enkelte statlige regelverk er mer detaljerte enn andre, må dette være fordi de nasjonale kravene er sterkere, ikke fordi regelverkene er utviklet i forskjellige «kulturer» eller er utarbeidet på forskjellig tidspunkt.”

”Oppgavetildelingen skal skje til kommunestyret eller fylkestinget som i utgangspunktet er tillagt all myndighet til å se virksomheten som en helhet, tilpasset lokale forhold”.

”Særlovsregler om intern delegasjon etc. uthuler dette helhetlige systemet, som tar utgangspunkt i frihet for den enkelte kommune eller fylkeskommune til å se organisasjonen som en helhet. Slike regler bør derfor som hovedregel oppheves.”

”Regjeringen har også lagt vekt på at faglige kompetansekrav og bemanningsnormer må gjennomgås spesielt kritisk. Regler om at kommunesektoren må ansette kvalifisert personell og sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør som utgangspunkt fjernes.”

”Krav om statlig godkjenning av kommunale vedtak representerer et forsinkende element i saksbehandlingen og kan redusere effektiviteten, fordi iverksettingen av vedtakene må utsettes inntil godkjenning foreligger. Regler om statlige godkjenningsordninger bør derfor bare opprettholdes dersom særskilte hensyn begrunner en slik form for statlig overprøving.”

”Ved høy grad av denne typen statlig styring, er det fare for at kommunenes og fylkeskommunenes rolle gradvis endres fra aktiv planlegging til passiv etterlevelse av statlige initiativ og forventninger”.

måter å organisere oppgaveløsningen, delegere etter behov, planlegge tjenesten og ansette tilstrekkelig personell med riktig kompetanse etc.

Regelforenklingsambisjonene baserer seg tydelig på rammestyringsidealet og ønsket om økt kommunal frihet. Effektene av regelforenklingsarbeidet synes med enkelte unntak ikke å være helt i samsvar med kommunesektorens forventninger. Målet om å redusere antallet lover og regler ovenfor kommunene ser på noen områder ut til å gå i motsatt retning. Flere har pekt på at omfanget av lover og regler i den statlige styringen har vært tiltagende (*Hansen m.fl. 2000, Fimreite og Grindheim 2000*). Spesielt gjelder det på det velferdspolitiske område. Studier der Norge sammenliknes med andre land tyder på at styringen i Norge fremstår både som sterkere og mer detaljorientert (*Rieper m.fl. 2003, Vabo 2001*). Imidlertid har flere regler der sektormyndigheter har stilt særskilte plankrav til kommunene blitt fjernet. Tilsvarende er kravene til kommunal organisering myket opp. Dette viser at regelforenkling er mulig. Visse regler ser derimot ut til å være enklere å endre enn andre. Det er pekt på at økt kommunal frihet i organisasjons-

spørsmål ikke er det som utløser politisk engasjement lokalt (*Larsen og Offerdal 2000*).

I sum er det ikke enkelt å gi et entydig svar på om lover, regler og standarder som gjelder målsettinger er blitt mer detaljerte og spesifikke. Det som kan slås fast er at hvis kommunene kun får ansvar for å iverksette tiltak der staten i detalj fastsetter målsettingene, representerer det et brudd med den integrerte modellen. Denne modellen er nettopp basert på at det skal være et rom for lokalpolitikk som også omfatter vurderinger og valg vedrørende innhold og kvalitet i det kommunen leverer.

Kommisjonens syn

Regelforenkling er et viktig virkemiddel i arbeidet med å gi kommunene større lokaldemokratisk spillerom. Kommisjonen deler både tidligere regjeringers syn og den nåværende regjeringens arbeid med regelforenkling. Kommisjonen mener at det er viktig å videreføre og forsterke arbeidet med forenkling av statlig regelverk overfor kommunene. Stortinget som lovgiver har et særlig ansvar for at disse intensjonene oppfylles.

Boks 5.2 Retningslinjer for fremtidige statlige regelverk rettet mot kommunesektoren (St.prp.nr.64 2003-2004)

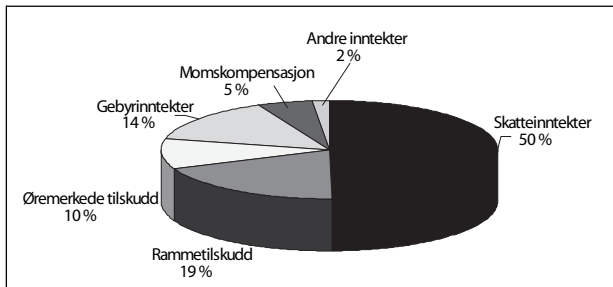
Retningslinjene innebærer at det i særlovgivningen ikke bør gis regler om:

- bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner og regler om sammensetning, sekretariatsløsninger og lignende for slike
- intern delegasjon eller andre administrative forhold som ledelse, innstillingsrett og lignende i kommuner og fylkeskommuner
- særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og lokaler, herunder særlige vilkår av teknisk karakter for utbetaling av statlige tilskudd til bygging av kommunale institusjoner mv.
- faglige kompetansekrav og bemanningsnormer mv.
- statlige godkjenningsordninger
- kommunale (handlings)planer på enkeltområder
- særskilte saksbehandlingsregler, herunder særskilte regler for forberedelse av enkelte typer vedtak

5.3.2 Finansielle styringsvirkemidler

Kommunalt selvstyre forutsetter at kommunene har frihet til både å bestemme det lokale skattenivået og til å disponere egne inntekter. I Norge er den statlige reguleringen av kommunenes og fylkeskommunenes inntekter sterk. Ved å definere innhold i og omfanget av kommunenes aktiviteter, bestemmer staten i stor grad hvordan kommunene disponerer sine midler. I en situasjon der en stor del av kommunenes inntekter forvaltes av staten, undergraves det lokale selvstyret. Kommunene vil ikke selv kunne foreta en vurdering av hvordan ressursene best kan utnyttes til fordel for innbyggerne og lokalsamfunnet. Kommunene kan sidestiltes med statlige etater som står overfor en gitt inntektsramme fastlagt av staten. Hensynet til makroøkonomisk styring og geografisk likhet taler for statlig styring av kommunenes inntekter og utgifter. Kommunene står imidlertid overfor en situasjon med ubalanse i kommuneøkonomien. Det vil si at det ikke er tilstrekkelig med midler til at kommunesektoren skal løse de oppgaver som den er pålagt.

Hagen og Sørensen (*2001:84*) viser at norske kommuner er underlagt sterk statlig styring på inntektssiden. Den kommunale skatteprosenten fastlegges av staten. Staten bestemmer fordelingen av 90 prosent av kommunenes inntekter når de øremerkede overføringene tas med. Det fremgår av



Figur 5.1 Kommunesektorens inntekter 2005 (Statsbudsjettet for 2005)

figur 5.1 at kommunene får største delen av sine inntekter gjennom skatter, og at skatteinntektene i dag utgjør 50 prosent av inntektene. I tillegg er det begrensninger når det gjelder hvilke formål kommunene kan finansiere med låneopptak. Mens den kommunale beskatningsfriheten omhandles i kapittel 7, tematiseres her utformingen av ulike typer statlige overføringer til kommunesektoren.

Statlige overføringer

Statlige overføringer til kommunesektoren og måten disse utformes på, har tre ulike politiske begrunnelser: For det første ønsket om å påvirke inntektsfordelingen mellom kommunene. For det andre ønsket om å påvirke kommunenes prioriteringer og for det tredje å tilføre kommunesektoren de inntekter som skal til for å løse de oppgavene som er pålagt den. Det er ingen uenighet om at det er behov for overføringer for å motvirke ulikheter i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold i kommunene (Hagen og Sørensen 2001). Statlige overføringer kommer i hovedsak enten som rammeoverføringer eller som øremerkede tilskudd. Totalt sett utgjør de statlige overføringene 29 prosent av kommunesektorens inntekter.

a) Rammefinansiering

Grunnsteinen i statlig kommunefinansiering er rammefinansieringsidealet: "Et styrket lokaldemokrati og økt kommunal handlefrihet vil gi kommunene mulighet til å utforme tjenestene i tråd med lokale forhold og brukernes samlede behov. På bakgrunn av dette har regjeringen lagt til grunn at rammefinansiering skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren" (St. prp. nr 64 2003-2004). Rammeoverføringene inneholder tilskudd som både skal ivareta inntektsutjevningen og kostnadsutjevningen³ mellom kommunene. Rammetilskuddet utgjør til sammen 19 prosent av kommunesektorens inntekter.

Ambisjonen med inntektssystemet som ble innført i 1986, var å øke handlefriheten i kommunene slik at ressursene kunne kanaliseres dit behovet var størst i den enkelte kommune. For å få dette til skulle mest mulig finansieres gjennom rammeoverføringer. Rammefinansieringen er en viktig forutsetning for økt prioriterings- og kostnadseffektivitet. Det betyr at beslutninger om tjenesteyting tas lokalt, tilpasses befolkningens behov og lokale kostnadsforhold. Både kommunesektoren og staten er dermed enig i prinsippet om at finansieringen av kommunesektoren som hovedregel skal skje gjennom rammer.

Rammefinansiering er likevel omdiskutert (Molander 2003). Det er nødvendigvis ikke en entydig sammenheng mellom rammefinansiering og reell lokal frihet. I en situasjon der kommunene gjennom lov og regelverk pålegges å utføre bestemte oppgaver, vil rammetilskuddene gå til å dekke behovene på disse områdene. Dagens debatt dreier seg om å etablere en balanse mellom kommunenes økonomi og de oppgavene som skal løses. Hvis det i realiteten ikke er dekning, vil rammefinansiering ha liten betydning for den lokale friheten. Pengene er brukt opp før lokalt initierte tiltak kan vurderes. Sektorinteressene var skeptiske til endringene i overføringssystemet, fordi det kunne medføre at kommunene, i økonomisk vanskelige tider, nedprioriterte svakt lovregulerte områder (Vabo 2001). Endelig trenger ikke rammetilskuddene bety at midlene automatisk tilpas-

³ I forbindelse med statsbudsjettet for 2005 ble det vedtatt en ordning med inntektsutjevning hvor kommuner med skatt over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet. Kommuner med under gjennomsnittet i skatteinntekter får kompensert 55 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekter enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Dette blir finansiert ved at alle kommuner trekkes et likt beløp. Motivasjonen for omlegging av systemet i forhold til tidligere er at dette vil kunne motivere kommuner til å skaffe seg mer skatteinntekter, for eksempel gjennom å få til nye bedriftsetableringer. Derfor inngår også selskapskatt i inntektsutjevningen. Fylkeskommuner med skatt under 120 prosent av landsgjennomsnittet får kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egen skatt og referansenivået på 120 prosent. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter. (Se Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2005, Rundskriv H-23/2004 Kommunal og regionaldepartementet.) Utgiftsutjevning er et generelt innbyggertilskudd som justeres på grunnlag av kostnadsnøkler som skal kompensere for ulikheter i befolkningssammensetning og kostnadsforhold. I tillegg brukes rammefinansieringen i distriktspolitikken for å sikre spredt bosetting. Det gjør en ved å sikre utkantkommuner bedre kjøpekraft, f. eks gjennom regionaltilskudd, Nord-Norge tilskudd og differensiert arbeidsgeberavgift, (se Hagen og Sørensen 2001, jf. kapittel 4)

ses lokale ønsker og behov (*Molander 2003:144*). Resultatet kan isteden bli lokal byråkratisk budsjettmaksimering og økte midler på tjenesteområder som ikke samsvarer med velgernes ønsker.

Det er dokumentert at rammetilskuddssystemet har positive effekter ved at presset mot de statlige budsjetttrammene fra kommunesektoren dempes. Overgangen til rammestyring bidro til at kommunene innså at ekstern orientering mot statlige organer for å oppnå større tilskudd ikke lenger var en fruktbar strategi (*Kjellberg 1988*). Kommunene la større vekt på en interorientert strategi – en oppfatning om at problemene må løses gjennom interne prioriteringer i kommunen. Rammefinansiering bidrar dermed til en bedre utnyttelse av ressursene og lokal tilpassning til gitte økonomiske rammer.

Rammefinansiering forutsetter at gitte rammer overholdes. Kommunene disiplineres til å overholde rammen og foreta nødvendige lokale prioriteringer (*Kjellberg 1988*). I forsøk på å unngå smertefull tilpassning av driften lokalt, tar kommunesektoren til tider i bruk krisemaksimering, noe som har vist seg å gi resultater. De statlige budsjetttrammene mykes dermed i realiteten opp. Kravet fra kommunene om mer penger til spesielle oppgaver blir bønhørt av statlige politikere. Et eksempel var økte bevilgninger til skolebøker ved innføringen av reform 97. Slike situasjoner kan føre til at rammefinansieringsordningen uthules. Både staten og kommunene bidrar til at ideene bak rammefinansieringen svekkes.

b) Øremerking

Prisvridende tilskudd brukes av staten for å påvirke kommunenes prioriteringer. Hensikten er å få kommunene til å satse på bestemte formål. Tilskuddene går til spesifikke tiltak, eller skal føre til en gitt aktivitetsøkning fra kommunenes side. Tilskuddene er utformet slik at for å dra nytte av dem må kommunene oppfylle statlige krav. Videre er det vanlig med en forventning om kommunal egenfinansiering. Øremerkede tilskudd utgjør 10 prosent av kommunesektorens inntekter. Det har vært en markant økning i andel øremerkede tilskudd av kommunenes inntekter fra 1988⁴. Det betyr at staten i økende grad velger å påvirke kommunenes ressursbruk ved å ta i bruk spesielle ordninger på siden av rammefinansieringssystemet.

Øremerkede tilskudd som forutsetter kommunal egenfinansiering bidrar til økte forskjeller i tjenestetilbudet kommunene imellom. Tilskuddene tilfaller i første rekke kommuner med god nok øko-

nomi. Hagen og Sørensen (2001) viser dette blant annet når det gjelder tilskudd til barnehager. I tillegg krever omfattende bruk av øremerking et stort kontrollapparat (*Riksrevisjonen 2000*). Videre er det pekt på at uten en kommunal egenfinansiering motiveres ikke kommunene til å finne de mest kostnadseffektive løsningene, fordi regningen i sin helhet kan sendes til staten. Øremerking kan passivisere kommunene. De avventer midler fra staten i stedet for å vurdere hvilke områder i kommunen som bør prioriteres. Imidlertid kan øremerking ha en positiv effekt når staten ønsker å etablere nye tjenester. I en oppstartsfase spiller slike midler en viktig rolle, men effekten avtar jo lenger tjenestene har eksistert (Rongen 1995). Sektorinteressene har argumentert med at rammefinansiering kan gå utover oppgaver som kommunene skal løse, men som ikke er beskyttet ved lov. Tilsvarende kan øremerking gå utover andre områder som kommunen ønsker å prioritere gitt at kommunenes frie inntekter med dette reduseres. Resultatet kan bli at flere og flere tjenester faktisk ønsker å bli finansiert gjennom øremerking for å hindre at tjenesten taper i kampen om midlene i et rammefinansiert system.

St. meld. nr. 23 (1992-93) slo fast at øremerking egner seg som virkemiddel når nye tjenester skal etableres. Forutsetningen er at de kun brukes i en overgangsperiode og følgelig avvikles over tid. Tross intensjonene finner staten det nødvendig å beholde styringen over en del utgiftsområder. Berg (2004) mener dette viser at statlige myndigheter ikke har full tillit til at formål som staten ønsker å prioritere følges opp gjennom kommunenes prioriteringer.

Hvilke vekt man legger på den makroøkonomiske styringen har betydning for hvorvidt øremerking og regelstyring betraktes som et problem eller ikke. Legges det liten vekt på makroøkonomiske hensyn og hensynet til effektiv tjenesteproduksjon, fremstår øremerking og regelstyring som uproblematisk. Regningen for tiltakene kan sendes til staten for refusjon. En slik finansieringsmodell legger ikke opp til at kommunene skal finne de mest kostnadseffektive løsningene eller at disse skal tilpasses lokale behov. Vektlegges makroøkonomiske hensyn vil øremerking og regelstyring stå i veien for kostnadseffektive og prioriteringseffektive løsninger lokalt. Det vanskeliggjør en helhetlig lokal prioriteringsprosess innen gitte rammer.

Stykkprisfinansiering

Tradisjonelle finansieringsmodeller for velferdsgoder ufordres i dag av nye krav til tjenestene. Hagen og Sørensen (2001) ser nye krav i lys av at

⁴ Kilde: TBU desember 2004

- a) flere sektorer har behov for et bedre utbygd tjenestetilbud,
- b) krav om økt kostnadseffektivitet og
- c) at innbyggerne selv ønsker å velge tjenesteproducent. Et svar på dette er stykkprisfinansiering.

I Norge er stykkprisfinansiering bl.a innført i sykehussektoren. Her ble rammefinansieringen delvis erstattet med innsatsstyrt finansiering (ISF). Staten dekker en andel av kostnadsvekten til den diagnoserelevante gruppen (DRG) som pasienten hører innunder (*Nerland m fl 2002*). Nerland (ibid.) viser at pasientgjennomstrømningen har økt ved innføring av ISF. Ny forskning antyder imidlertid at sykehusene prioriterer de friskeste pasientene som har lave behandlingskostnader, mens ventetiden for pasienter med mer sammenfattede og alvorlige plager øker (*Martinussen 2005*). ”Skal satsningen på å redusere sosiale ulikheter i helsesektoren bli mer enn politiske festtaler, må vi se etter måter å finansiere disse tjenestene på som også fremmer likhet”.⁵

Ideen om *penger følger brukeren* faller inn under begrepet stykkprisfinansiering. Det som kommer i tillegg er at brukerne fritt skal kunne velge tjenesteleverandør. Tanken er at brukernes valgfrihet skal gi økt effektivitet ved at brukerne gjennom skifte av tjenesteleverandør skiller de gode fra de dårlige. Sluttproduktet skal bli tjenester som både produseres mer effektivt og har en høyere kvalitet.

Kommisjonens syn

Ubalansen i økonomien er et grunnleggende problem for kommunene og fylkeskommunene (jf kapittel 4). Forklaringen på problemet kan dels søkes i svak samordning på statlig nivå. Kommunene pålegges sektorinitierte oppgaver som det ikke alltid er et finansielt grunnlag for å gjennomføre. Staten bidrar ikke tilstrekkelig økonomisk når kommunene pålegges nye oppgaver. Det er derfor nødvendig at det i forbindelse med enhver lovpålagt oppgave som staten legger til kommunene også sikres fullfinansiering.

Det er et problem at en stor del av de statlige overføringene til kommunene er øremerkede. I utgangspunktet er øremerkede bevilgninger uønskede fordi de hindrer en effektiv og fleksibel gjennomføring av oppgaver. Det gjelder også de lovpålagte oppgavene. Derfor er kommisjonen opptatt av at det må legges opp til at flere øremerkede til-

skudd innlemmes i rammetilskuddet. Det må settes fart i dette arbeidet både fra Stortingets og regjeringens side.

Det er et problem for kommuner og fylkeskommuner at de i liten grad har muligheter for å skaffe egne inntekter. I kapittel 8 foreslår kommisjonen at denne muligheten utvides.

Medlemmet Røsland mener at stykkprisfinansiering vil kunne styrke det kommunale selvstyret i kombinasjon med økt brukermedvirkning og delegering av makt ned til lokale politiske organer. Kommunene vil da selv ha muligheten til å kontrollere deler av sine inntekter og utgifter, og organisere sine tilbud på den måten de mener innbyggerne har størst utbytte av.

5.3.3 Profesjoner

Standardisering av arbeidsoperasjonene sikres blant annet ved å stille krav til arbeidskraftens kompetanse. Slike krav er et viktig samordnings- og styringsverktøy (*Mintzberg 1979*). En rekke funksjoner kan ikke fylles før den som skal ha den har kvalifisert seg gjennom utdanningssystemet. Mange yrker har i dag klare krav til profesjonell bakgrunn. I kommunene er lærere, sosionomer, ingeniører, sykepleiere og leger viktige yrkesgrupper. Profesjonene og deres kompetanse skal gi trygghet for at de tjenestene den enkelte mottar har den kvalitet og det innhold man forventer. Ved å stille krav til hvem kommunene skal ansette, har statlige myndigheter et viktig styringsvirkemiddel overfor kommunene. Staten stiller ikke bare krav til hvilke profesjoner som skal ha monopol på visse yrker, men svarer også for standarden i fagutdannelsen.

Profesjonalisering av kommunene har vært et viktig utviklingstrekk. Dette betraktes som en forutsetning for at kommunene kan håndtere et vidt oppgavespekter, et omfattende sakfelt og de problemstillinger som ligger til dem (*Fimreite og Grindheim 2001*). Profesjonenes stilling har også endret seg. Staten legger ikke lenger like sterke bånd på kommunene med hensyn til å forbeholde stillinger til visse profesjoner. Denne utviklingen kom ved særlovsgjennomgangen etter at kommuneloven ble vedtatt i 1992. Profesjonens maktstilling i kommunene har blitt svekket gjennom innføring av nye organisasjonsmodeller som ikke har gitt profesjonene samme adgang til viktige beslutningsarenaer.

Profesjonene skal ha en viktig rolle når kommunene skal fatte beslutninger. De er delegert betydelig autonomi i ansikt – til – ansikt – relasjoner med klienter (*Kjølsvold 2003*). De har en operasjonell beslutningsrolle ved at de tar standpunkt i

⁵ Kronikk i Dagbladet 20.februar 2005 av Olaug S. Lian, Førsteamanuensis i medisinsk sosiologi

saker vedrørende tildeling av offentlige goder. De er viktige som tolkere av lover og regler, hva staten krever og hva kommunen selv kan bestemme. Endelig er fagprofesjonene også viktige premissleverandører overfor lokalpolitikkerne. I mange tilfeller vil yrkesutøverne være de som i praksis må gjøre avveininger i forholdet mellom statlige mål om likhet og kommunale hensyn. Eksempelvis må prinsippet om likebehandling veies opp mot det lokale selvstyret (ibid.).

5.3.4 Tilbakeføringsmekanismer - tilsyn, kontroll og rapportering

Informasjonsutveksling er et viktig element i forholdet mellom staten og kommunene. Det eksisterer en rekke tilbakeføringsmekanismer mellom staten og kommunene som tilsyns- og kontrollordninger samt krav til kommunen om rapportering. Enkelte tilbakeføringsmekanismer oppfyller bare et informasjonsformål, informasjonen har liten betydning for framtidig politikk og beslutninger. Hensikten med det meste av den informasjon som samles inn er imidlertid at den skal bidra til læring, endring og til politikkkutforming.

KOSTRA-systemet (KOMMune-STat-RAppor-tering) er et verktøy for innhenting, registrering og sammenligning av informasjon om hvordan kommunene utnytter ressursene i sin tjenesteproduksjon. Systemet ble tatt i bruk av alle landets kommuner i 2000. KOSTRA legger til rette for rapportering og sammenligning på tjenestetypen (grunnskole, barnehager, eldreinstitusjoner, hjemmehjelp, barnevern, spesialundervisning osv). Her finnes det data om situasjonen i kommunesektoren som eksempelvis kan brukes til å analysere variasjonen i tjenestetilbudet. KOSTRA representerer følgelig et svært omfattende systemet for tilbakeføring av data om kommunal virksomhet fra kommunene til staten. Når det gjelder KOSTRA-systemets betydning for lokaldemokratiet, bidrar faglitteraturen så langt med flere spørsmål enn svar. Fører det til bedre eller dårligere kommunikasjon og samarbeid mellom forvaltningssektorene? Fører styringsmulighetene som KOSTRA gir til økt nasjonal standardisering og mindre lokal tilpasning av kommunal tjenesteproduksjon innenfor hver sektor? Får KOSTRA konsekvenser for lokale folkevalgte muligheter til å gjennomføre egne politiske valg? Eller, fører KOSTRA til positive omstillingsprosesser i kommunene?

KOSTRA kan brukes som styringsverktøy både av staten og enkeltkommuner. Rikspolitikere og administrative ledere i staten kan benytte informasjonen når de skal appellere til kommunene om

en ønsket utvikling. Tallene kan brukes til å komme med generelle anmodninger om at ulikheter bør utjevnes og at enkeltkommuner kanskje bør øke innsatsen på områder der de kommer svakt ut. KOSTRA kan også gi statlige tilsynsorgan en pekepinn om hvilke kommuner de bør rette oppmerksomheten mot.

Sterkere bruk av tilbakeført informasjon finner sted når en tilsynsmyndighet etter et tilsyn kan peke på at en kommune ikke har oppfylt lovkrav. I enkelte tilfeller kan det også ilegges bøter. Både barnevernsloven og forurensingsloven hjemler bøtelegging. Hensikten med disse virkemidlene er å få kommunen til å endre praksis. Gjennom klagesystemet kan også kommunen bli pålagt av statlig instans å endre innholdet i et enkeltvedtak når en klager får medhold⁶.

Tilbakeføringsmekanismer og refleksiv styring

Læring mellom enkeltkommuner og mellom kommunene og staten er, og har vært, viktig både for kommunalforvaltningens og velferdsstatens utvikling. Kommuner lærer av hverandre og staten lærer av kommunene. Velferdsordninger utviklet i kommunene har blant annet vært viktige i utviklingen av velferden. Begrepet velferdskommunen fanger opp denne utviklingen (*Gronlie 2004*). Læring mellom kommuner med og uten statlig tilrettelegging er et viktig satsingsområde i kommunesektoren. Gjennom bruk av KOSTRA har staten lagt til rette for sammenligning kommunene imellom. Dette kan bidra til at kommuner som ser at de har svakere prestasjoner enn kommuner det er naturlig å sammenligne seg med, setter i gang omstillingsprosesser med inspirasjon fra det som er gjort i kommuner som presterer bedre. Effektivitetsnettverkene som KS leder med deltakelse og støtte fra KR D, er et tiltak bygget på ideen om at kommuner kan lære av hverandre (se boks 5.3).

Denne form for endring kan omtales som refleksiv styring. Baldersheim (1998) omtaler denne form for styring på følgende måte:

”Gjennom refleksiv styring kan staten spele med i lokal meningsdanning på ein måte som er utviklingsdrivande både for staten og kommunane. Refleksiv styring inneber å etablere målestokkar og standarder som innbyggjarane, politikarane og administrasjonen kan vurdere dei kommunale prestasjonane mot. Slike målestokkar vil ofte ha form av samanlikningar mellom kommunar, gjerne ut frå standarder sett av

⁶ For en gjennomgang av tilsynssystemet se NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren.

føregangskommunar. Dei vil dermed gi andre kommunar noko å strekkje seg mot. Gjennom å publisere slike standarder kan det skapast ein offentleg debatt i den enkelte kommune og eit press i retning av forbetring eller utvikling i ein bestemt retning, evt eit krav om å få tilbod av eit visst slag. Preferansar og meiningar blir altså påverka indirekte, som ein refleks av og refleksjon over samanlikningane og debatten, difor nemninga "refleksiv styring".

Ulike tilbakeføringsmekanismer og refleksiv styring reiser imidlertid en rekke spørsmål. Behovet for regelforenkling kan tenkes å kollidere med ønsket om å kunne sammenligne kommunene. Sammenligning skaper behov for flere og mer detaljerte rapporteringsregler som i neste

Boks 5.3 Effektiviseringsnettverkene, et eksempel på tilbakeføringsmekanismer

Effektiviseringsnettverkene er et eksempel på tilbakeføringsmekanismer i kommunesektoren. Nettverkene ble etablert høsten 2001 som et samarbeidsprosjekt mellom Regjeringen og KS. Formålet er å bidra til forbedring av tjenester og å bidra til effektivitetsutvikling i de deltakende kommuner samt frembringe nasjonale indikasjoner for den kvalitets- og effektivitetsutvikling som skjer i kommunal sektor. Nettverkene har hatt fokus på resultateffektivitet, det vil si på forholdet mellom ressursinnsats og oppnådde resultater i form av brukertilfredshet og målt kvalitet. Målet er at kommunene med uendret eller lavere ressursinnsats skal yte tjenester til minst like mange brukere og/eller skal yte tjenester med bedre kvalitet

Nettverkene er både en sammenligningsarena og en læringsarena. Sammenligning skjer ved hjelp av data fra KOSTRA og kvalitetsmålinger. Kommunene sammenligner seg både med andre kommuner og med seg selv over tid. Dette gir grunnlag for å sette mål for forbedringer. Nettverkene fokuserer ikke først og fremst på målestokker, standarder og beste praksis. Kommunene er mer opptatt av gjensidig erfaringsutveksling og innovasjon, enn av å bidra til at det skjer en standardisering av tjenesteytingen (Først og Høverstad 2004). Nettverkene er fra 2005 videreført som et permanent tilbud for kommunene.

omgang kan føre til standardisering av tjenesteproduksjonen. For å kunne sammenligne bør kommunene produsere de samme tjenestene noenlunde likt og for å kunne rapportere må en tilpasse seg et standardisert rapporteringssystem. Et annet aspekt er at omfattende rapporteringssystemer er ressurskrevende. Spesielt gjelder det hvis det utover regnskapsdata også skal rapporteres data om kvaliteten på kommunal tjenesteproduksjon.

Læringsperspektivet er grunnlaget for refleksiv styring. Kommunene lærer både ved å vurdere egne prestasjoner over tid, og gjennom å sammenligne seg med andre kommuner. Dette kan bidra til positive omstillingsprosesser, men også til at kommunesektoren blir mer ensartet og at alle kommuner nærmer seg gjennomsnittskommunen. At det blir slik trenger ikke være et mål. Det kan også være et mål at kommuner ikke ønsker å bli mer like, men heller velger egne lokalpolitiske prioriteringer som gjør at kommunene er gode på noen tjenester og heller nedprioriterer andre ulikt hva andre kommuner gjør.

Den refleksive styringen mellom stat og kommune har i senere tid blitt utviklet gjennom avtaler om kvalitetsutvikling. Dette er et ledd i konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen, der utgangspunktet er en videreføring av det arbeidet kommunene har lagt ned gjennom Effektivitetsnettverkene. Arbeidets siktemål og utfordring består i å finne en god balanse mellom nasjonal standardisering og lokale utviklingsbehov.

Kommisjonens syn

Kommisjonen er opptatt av at det finnes effektiv informasjonsinnhenting fra kommunene til staten. Dette er nødvendig for at det skal dannes et mest mulig korrekt bilde av situasjonen i kommunene og fylkeskommunene. Denne type informasjon er også nyttig for kommunene, som gis en mulighet til å sammenligne seg med andre kommuner. Kommisjonen mener også at informasjonsinnhenting skal fungere slik at den ikke utgjør en unødvendig ekstra belastning på kommunene. Det bør nøye vurderes hvilken informasjon som skal innhentes. Effektiviseringsnettverkene er et eksempel på et styrings- og samhandlingsforhold som kan bidra til at det blir utviklet mer balanserte og dialogbaserte styringsformer. Lykkes nettverkene i årene fremover med å oppnå effektiviseringsforbedringer, er det mulig å tenke at slike samarbeidsformer kan erstatte mer detaljert og regelorientert statlig styring. I prinsippet bør årsmeldinger, regnskap, forvaltningsrevisjon og KOSTRA være tilstrekkelig rapportering fra kommunene.

5.3.5 Pedagogiske virkemidler

Pedagogiske virkemidler omfatter ulike former for informasjon og holdningspåvirkning (*Eckhoff 1983*). Statlige aktører uttrykker på ulike områder ønsker om at kommunene skal gi visse tilbud eller foreta bestemte politiske valg. Stortingsmeldinger kan inneholde politiske signal om behovet for kommunal innsats uten at det formuleres som formelle krav. Sentrale aktører som deltar i debatten på et samfunnsområde kan også påvirke kommunene i retning av å ta visse valg.

Departementer sender også ut veiledere til kommunene om hva de bør foreta seg på et politikkområde. Veiledningsmaterialet gir gjerne utfyllende opplysninger om hvordan kommunen kan gjennomføre lovpålagte oppgaver. Materialet skal også være til hjelp når regjeringen ønsker at kommunene skal iverksette en viss type politikk. Et eksempel på slik veiledning er regjeringens arbeid med å få kommuner til å slå seg sammen. Et annet er KRDs veileder med informasjon om brukervalg og hvordan kommunene kan ta det i bruk (KRD 2004).

Dette er en styringsform som ikke stiller formelle krav til kommunene om å gjennomføre tiltak. Kommunene trenger ikke å følge de råd som informasjonen gir. På samme måte som regelstyring, vil imidlertid veiledere og retningslinjer representere klart definerte arbeidsoppgaver og en kilde til stabilitet og trygghet. I forholdet mellom politikk og administrasjon kan en veileder bli brukt fra administrasjonens side til å foreslå visse løsninger med støtte i en autoritativ kilde utarbeidet av et departement eller direktorat.⁷ På denne måten forenkler og letter veiledere arbeidet i kommunene, samtidig som de fungerer som et styringsvirkemiddel for staten.

Det er ikke uproblematisk at statlige organer driver en utstrakt pedagogisk virksomhet overfor kommunene. Det er ikke alltid tydelig at det som formidles er politiske signaler og ikke noe kommunene "skal" gjennomføre. I tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene i 2005 blir det presisert at fylkesmennene skal informere om plikter og om hvil-

ken frihet kommunene har ved iverksetting av statlig politikk.

Veiledningsmateriale er ikke juridisk bindende, men kan av aktører i beslutningssystemet og av publikum bli oppfattet som nettopp det. Det gjelder både i offentlig debatt og blant kommunale og statlige beslutningstakere. Veiledningsmaterialet kan også få en rettslig funksjon. Hva et departement mener i et veiledningsrundskriv og hvilken forvaltningspraksis som har etablert seg, kan fungere som rettskilde. Dersom en sak som har vært oppe til behandling i forvaltningen kommer til rettssystemet, vil veiledninger kunne være rettskilder som har betydning for utfallet og skape presedens for tilsvarende saker (*Eckhoff 1987*).

Kommisjonens syn

Det er viktig at staten tilrettelegger for pedagogiske virkemidler i forhold til kommunene og fylkeskommunene. Dette vil i mange tilfeller fungere bedre enn omfattende regelstyring. Kommunene kan bevare sitt spillerom for tilpasning og prioritering. Imidlertid er det grunn til å reise en advarsel mot pedagogiske virkemidler som kommunene kan oppfatte som regelverk og bindende normer. Representanter for statlige myndigheter har et ansvar for å klargjøre hva som er veiledning, og som kommunen kan rette seg etter dersom det er tjenlig, og hva som er bindende normer som kommunen må rette seg etter.

5.3.6 Rammestyring eller detaljstyring?

Styring både mot resultater (innhold), ressurser (økonomi) og organisering, kan skje detaljert eller gjennom rammer. Staten kan ved svært detaljerte spesifikasjoner stille krav til kommunene om hva som skal gjøres og hva som skal oppnås. I sin ytterste konsekvens vil detaljstyring bety at prosessen, fra et statlig krav til kommunen er bestemt til det skal leveres i form av en ytelse, blir spesifisert i minste detalj. Dette kan bety at det følger en pakke av penger, detaljerte administrative og operative rutiner og detaljerte resultat- og produktkrav når kommunen skal innpasse oppgavegjennomføringen i organisasjonen. Dette vil være effektueringskommunen i praksis.

Motsatt kan staten definere en oppgave på en svært romslig måte. Ressursene overføres gjennom rammetilskudd. Kommunene får frihet til selv å bestemme organiseringen av oppgaveløsningen og utformingen av lokale administrative og operative rutiner. Det stilles ikke detaljerte resultatkrav, men det gis generelle mål for oppgaveløsningen.

⁷ Eksempel på detaljerte regler finner vi når det gjelder retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140), mens veilederen 'resultat og dialog – Balansert målstyring i kommunal sektor' (H-2130) i større grad informerer og legger opp til at kommunene selv skal kunne velge. Veiledende mal for kommunal ruspolitisk handlingsplan går langt i å eksemplifisere hva kommunene kan gjøre. Blant annet kan rusmiddelsituasjonen i kommunen kartlegges, f.eks. ved å sammenligne konsum i sin kommune med andre kommuner, kartlegge spesielt utsatte og risikosituasjoner med mer. Dette utgjør bare en liten del av malen, men kan, dersom det skal følges helt ut, ende i et helt forskningsprosjekt.

Dette vil være en situasjon som bygger oppunder en ide om en integrert modell mellom stat og kommune basert på partnerskap.

Det kan ikke trekkes noe skarpt skille mellom detaljstyring og mer rammepreget styring. Innenfor en oppgave er det elementer av begge. En ny oppgave kan kompenseres gjennom inntektssystemet samtidig som det stilles spesifiserte krav til resultatet.

Tabell 5.2 antyder hvordan den statlige styringen har utviklet seg siden midten av 80-tallet. Prinsippet om rammestyring har stått sterkt. Det lå til grunn både ved innføringen av inntektssystemet i 1986 og når kommuneloven fra 1992 ble vedtatt. Ambisjonen var at kommunene selv i større grad skulle bestemme over ressursprioriteringer og organisering av virksomheten. I forhold til rammeoverføringer har prinsippet blitt praktisert i varierende grad. Siden 1988 har øremerkingen tiltatt dersom en måler dette i utviklingen av de frie inntektenes andel av kommuneopplegget⁸. Et annet utviklingstrekk er den tiltakende styringen i forhold til resultatetsiden. Det har vært en bevisst politikk siden 1993 at mål- og resultatstyring skal legges til grunn ved styringen også av kommunene og fylkeskommunene (jf *St.meld. nr. 23 1992-93*). Mål- og resultatstyringen har allerede materialisert seg gjennom utviklingen av KOSTRA. Dette videreføres nå gjennom arbeidet med utvikling av kvalitetsindikatorer for kommunal tjenesteproduksjon (jf Først og Høverstad, 2004). Det kan diskuteres om ikke rapportering i forhold til slike indikatorer kan bidra til at detaljkravene til oppgaveløsningen styrkes, og til standardisering av tjenestenes innhold. Spillerommet for kommunens politiske ledere til å påvirke innholdet i tjenestene vil slik sett reduseres. For brukerne gir det muligheter for å sammenligne kvaliteten på tjenestene mellom kommuner og kanskje også institusjoner innenfor samme kommune (jf undersøkelser som gjøres i skolene og karakternivået på den enkelte skole som legges ut på nettet).

⁸ Kilde TBU desember 2004, vedlegg 4.

Utviklingen av den statlige styringen ovenfor kommunesektoren de siste 20 årene peker i ulike retninger. Mens styringen har blitt strammere på økonomi- og innholdssiden har kommunene fått større frihet til selv å velge organisasjonsformer for de ulike virksomhetene.

Kommisjonens syn og forslag

Kommisjonen mener det bør legges et rammestyringsperspektiv til grunn når staten utformer styringstiltak overfor kommunene. Kommisjonen registrerer at det siden innføringen av et rammeoverføringssystem i 1986 har skjedd en utvikling i retning av at statlige midler til kommunene og fylkeskommunene i større grad har blitt øremerket. Kommisjonen støtter arbeidet med å innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet, men må samtidig beklage den svake framdriften i arbeidet.

Kommisjonen vil også bemerke at det kan se ut til at det skjer en statlig detaljering i forhold til utformingen av kommunale tjenester gjennom arbeidet med å utvikle detaljerte resultat- og kvalitetsmål. For kommunene kan standardisering som skal muliggjøre sammenligning mellom kommunene bety mindre spillerom for den enkelte kommune til å påvirke innholdet i tjenesteproduksjonen. Kommisjonen foreslår at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer for kommunene vil ha for lokaldemokratiet.

Kommisjonen foreslår at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer for kommunene vil ha for lokaldemokratiet.

Medlemmet Røssland mener at stykkprisfinansiering vil kunne styrke det kommunale selvstyret i kombinasjon med økt brukermedvirkning og delegering av makt ned til lokale politiske organer. Kommunene vil da selv ha muligheten til å kontrollere deler av sine inntekter og utgifter, og organisere sine tilbud på den måten de mener innbyggerne har størst utbytte av.

Tabell 5.2 Hvordan rammestyring slår ut i forhold til ressursstyring, kommunal organisering og resultater i kommunesektoren

Styring i forhold til	Rammestyring eller detaljstyring	
	Rammestyring	Detaljstyring
Ressurser	Rammetilskudd	Øremerking
Organisering	Generelle krav til organisering Eks.: Kommuneloven	Tidligere spesifikke krav i særlover til organisering
Resultater	Generelle nasjonale politiske mål. Lovers formålsparagrafer	Spesifiserte rapporteringskrav fra staten til kommunene hvor det også rapporteres om tjenestens kvalitet

5.4 Statlig styring - omfang og i hvilken retning?

Sentrale elementer i styringen fra staten rettet mot kommunene knyttes til styring gjennom regelverk, økonomisk styring, profesjoner, veiledning og resultater. Dette har vært sentrale trekk ved statens styring så lenge kommunene har vært en viktig del av velferdsstaten. Omfanget og utøvingen av styringen har vært hyppige debatttema og kilde til bekymring i alle ledd av styringskjeden. Bekymringer har vært knyttet til redselen for at viktige velferdsoppgaver ikke ivaretas dersom staten ikke styrer effektivt, men og en bekymring for at lokalpolitikere taper innflytelse og at lokaldemokratiet svekkes. Dessuten skaper styringen koordineringsproblemer og svakere effektivitet. Det kan også konstateres at det har vært avstand mellom intensjoner ulike regjeringer har uttrykt om ramkestyring og faktiske resultat med stort innslag av detaljstyring, detaljreguleringer og øremerking som også Stortinget er med på.

Det er imidlertid vanskelig å slå fast at spillerommet til kommunene er blitt mindre etter de store omleggingene av styringen mellom staten og kommunene ved innføringen av inntektssystemet i 1986 og kommuneloven av 1992. Med nye oppgaver, flere ressurser og ansatte samt regelverksomlegginger, kan det hevdes at det har fulgt utvidet ansvar og nye muligheter for lokalpolitikere. Den statlige rammeloven for kommunene og fylkeskommunene, kommuneloven, gav kommunene økt organisatorisk frihet. Denne friheten har i liten grad blitt påvirket av nye statlige reguleringer. Dette viser seg blant annet i den store variasjonsbredden når det gjelder kommunal organisering. Her er det dokumentert at lokalpolitikere både har mulighet og evne til å bruke et lokalt handlingsrom (*Bukve og Offerdal 2002, Vabo 2001*).⁹

Samtidig har det imidlertid vært en tendens i retning av sterkere styring i forhold til innholdet i den kommunale virksomhet og hvilke resultater kommuner og fylkeskommuner leverer. Det er i dag større innslag av rettighetslovgivning i forhold til kommunene. Dessuten utgjør mål- og resultatstyring en vesentlig komponent i forholdet mellom staten og kommunene (for eksempel gjennom KOSTRA). Økt bruk av øremerkede tilskudd er et

⁹ Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er om lokalpolitikere gjennom denne friheten i neste omgang reduserer sin politiske innflytelse. En side ved nye organisasjonsløsninger er at det åpner for en flytting av makt og ansvar fra politisk valgte organer over i egne selskaper. På den måten kan lokalpolitikere selv komme til å redusere sitt eget spillerom der friheten er stor.

uttrykk for sterkere økonomisk styring for å påvirke den kommunale tjenesteproduksjonen og innholdet i den kommunale virksomhet.

På denne bakgrunnen kan det være grunn til å stille spørsmål om denne utviklingen har vært til gunst for lokaldemokratiet. Det kan være grunn til å vurdere på hvilke områder styringen har blitt sterkere og hvor den har blitt svakere. I et lokaldemokratisk perspektiv er dette viktige spørsmål. Det er ikke sikkert at det er på de områder hvor friheten har blitt utvidet at behovet for frihet har vært størst, dersom det er hensynet til lokaldemokratiet som skal vektlegges. Det har blitt stilt spørsmål om ikke kommunene har fått frihet på områder som i liten grad bidrar til lokalpolitisk engasjement og deltakelse (*Larsen og Offerdal 2000*). Et sentralt spørsmål i den videre debatten må derfor bli hva det er staten skal styre? Skal kommunene gis større frihet til å definere innholdet i hva de skal drive på med?

5.5 Styringskapasitet og organiseringen av styringen

5.5.1 Å utøve styring betyr også et behov for styringskapasitet

For at offentlig forvaltning skal utføre oppgaver må en rekke vilkår oppfylles:

- Det må være behov og etterspørsel etter tjenesten. Det betyr også at brukerne og behovsombefanget i forhold til tjenesten må registreres.
- Tjenesteproduksjonen skal finansieres.
- Tjenesteproduksjonen skal bemannes med kvalifisert arbeidskraft.
- Tjenestene skal utvikles i samspill med innbyggerne.
- Tjenesten skal tilpasses den enkelte bruker slik at vedkommende får best mulig nytte av den.
- Det vil alltid være en fordel å se oppgaveløsningen lokalt i sammenheng med annen lokal oppgaveløsning.
- Det bør føres kontroll med oppgavegjennomføring og ressursbruk (revisjon).

Dette krever et ikke ubetydelig forvaltningsapparat. Kommunene er i dag de viktigste iverksetterne av offentlig tjenesteproduksjon. En stor andel av tjenesteproduksjonen skjer på bakgrunn av statlige politiske vedtak. Kommunene vurderes som det forvaltningsleddet som har de beste forutsetningene og kapasiteten for å kunne ivareta og styre store deler av denne offentlige tjenesteproduksjon.

Offentlig forvaltning er delt inn i ulike forvaltningsnivåer som igjen er delt opp etter territoriale

og funksjonelle kriterier. Også innenfor de enkelte forvaltningsnivåene har vi en oppdeling mellom nivå.

Staten er organisert med et sentralt apparat som består av Stortinget, regjeringen og departementene. Dette apparatet har i første rekke oppgaver med å forberede og vedta lover og budsjetter samt vedta oppgaver som staten og andre forvaltningsorganer¹⁰ får ansvaret for å gjennomføre. De skal også sørge for at vedtak, regler og ressurser blir formidlet. Samlet kan man si at denne delen av statsapparatet tar seg av den overordnede styringen. Men dette apparatet har ikke tilstrekkelig administrativ kapasitet. Derfor er det også opprettet et ytre statlig apparat med administrative oppgaver av ulik karakter, som for eksempel å føre tilsyn, gi veiledning og fordele og formidle ressurser.

Det finnes ulike prinsipper for hvordan denne delen av statlig forvaltning kan organiseres: Et rent oppgaveprinsipp går ut på at det velges å etablere et nasjonalt organ som har ansvar for å ivareta administrative oppgaver innenfor en sektor. Denne modellen kan omtales som en direktoratsmodell. Dette er organer som kan ha hele landet som arbeidsfelt uten at de legger oppgaver ut til regionale eller lokale enheter. Men mer vanlig er det at både enkelte administrative, men mest operasjonelle funksjoner legges til regionale og/eller regionale/lokale enheter. Geografisk fordeling av oppgaver til underliggende organer er oftest en forutsetning for at oppgavene skal utføres effektivt. Det vil som regel være mindre effektivt å legge styringskapasitet til ett sentralt organ som da vil ha en lang geografisk avstand til styringsobjektet.

En annen modell er å desentralisere oppgaver til ikke-spesialiserte statlige forvaltningsorganer. Fylkesmannsembetet er et statlig organ som har flere typer oppgaver. Fylkesmannsembetet representerer en geografisk desentralisering internt i statsforvaltningen slik at den som utøver styring kommer nærmere den som styres. Det som er felles for disse to modellene av desentralisering internt i statsforvaltningen er at det er direkte kommandolinjer fra sentrale forvaltningsorganer til ytre etat.

5.5.2 Kommunene representerer styringskapasitet for staten

En tredje modell for desentralisering som er sentral i den norske forvaltningsmodellen, er hvordan

staten overlater oppgaver til kommunene og fylkekommunene. På samme måte som fylkesmannen, er kommunen og fylkeskommunen ikke et organ med én spesialoppgave eller noen få nær beslektede oppgaver, men organer som har et generelt oppgaveansvar. Kommunene og fylkeskommunene er heller ikke hierarkisk sett direkte underlagt staten, men er egne valgte politiske organer med et politisk ansvar og mandat fra innbyggerne i det territoriet enheten omfatter.

Når kommunene blir pålagt å utføre oppgaver, kan staten ha flere motiv for det. En grunn kan være å dra nytte av den administrative kapasiteten kommunen representerer. Isteden for å opprette en egen lokal forvaltning, vil kommunene allerede ha et administrativt apparat som kan utnyttes. En annen grunn er at kommunen representerer en politisk nærhet til innbyggerne. Også dette er en faktor i forhold til å ha styringskapasitet. Å kunne tilpasse tjenestene til brukerne er i dag en viktig del av offentlig styring. En tredje grunn er hensynet til samordning. En rekke offentlige oppgaver kan best løses i samspill mellom ulike etater. Kommunen er i dag den institusjon som kan tilby den beste muligheten for koordinert oppgavegjennomføring i forhold til andre oppgaver den har ansvar for. Staten kan også ha et økonomisk motiv for å legge tjenesteproduksjon til kommunene. Kommunene forvalter store økonomiske ressurser og gjennom å legge en oppgave til kommunene kan staten se en mulighet for å finansiere den. I konkurransen om kommunale ressurser vil staten stille sterkt. Imidlertid er det ikke sikkert at dette bidrar til at kommunal styring styrkes. Dersom staten i for sterk grad styrer kommunens prioriteringer, kan det føre til en mindre effektiv ressursbruk totalt.

Men det som også kan skje når staten bruker kommunen som iverksetter, er at tillitsforholdet mellom dem settes på prøve. Selv om kommunene med unntak utfører oppgavene etter oppskriften og i samsvar med vedtatte mål, er det unntakene som fort kommer i fokus. Resultatet kan bli mer omfattende kontroll og tilsyn og en tro på at statlige styringstiltak er det eneste som nytter. Redusert tillit mellom staten og kommunene kan bli resultatet. Dette behandles utførlig i kapittel 6.

5.6 Kommisjonens syn - Statlig styring - Fra kommando til dialog?

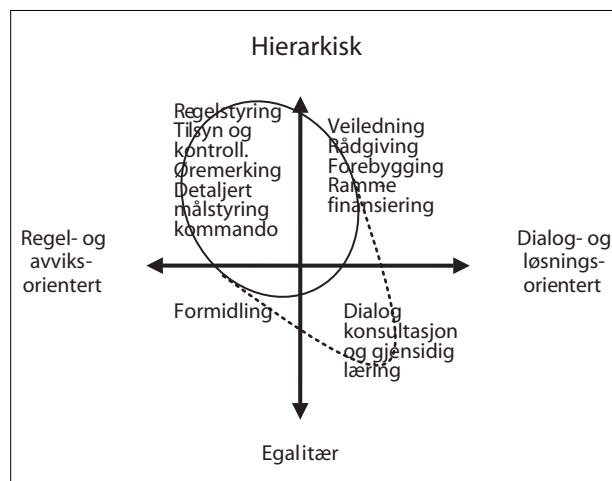
Kommisjonen mener forholdet mellom stat og kommune fortsatt i for stor grad preges av en hierarkisk styringsstruktur. Selv om kommisjonen ser behovet for nasjonal styring og at staten ut fra

¹⁰ Med andre forvaltningsorganer menes først og fremst kommunene og fylkeskommunene. Men også private kan ha offentlige forvaltningsoppgaver.

nasjonale interesser har en overordnet stilling, vil det likevel i en tid framover være behov for å fokusere på og utvikle partnerskapet mellom staten og kommunesektoren. Partnerskapet og dialogen må ta utgangspunkt i en integrert modell for forholdet mellom stat og kommune, og der de grunnleggende prinsippene i denne modellen blir ivaretatt. Særlig gjelder det et vern om kommunenes muligheter til å tilpasse og samordne sine oppgaver lokalt. Som vist i kapitlene 2 og 4 mener kommisjonen at det på den måten er mulig å sikre et politisk handlingsrom i kommunene som er grunnleggende for lokaldemokratiet og politisk deltakelse. For å sikre dette ser kommisjonen for seg en utvikling fra sterkt innslag av hierarkisk styring mot mer dialogbaserte styringsformer og partnerskap. Dette er vist i figur 5.2.

Figuren gir et oppsummert bilde av styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunene og viser to dimensjoner ved forholdet mellom nivåene: Den ene er knyttet til om forholdet er hierarkisk eller egalitært. Den andre til om den er orientert mot sentrale regler og om kommunen blir målt i forhold til avvik fra regelverket eller om forholdet er preget av dialog- og løsningsorientering.

Kommisjonen mener at relasjonen mellom forvaltningsnivåene i dag kan plasseres opp mot venstre i figuren. Kommisjonen ønsker en bevegelse nedover til høyre mot regelverksforenkling, innlemming av øremerkede overføringer i rammetilskuddet og utvikling av dialogformer sentralt og regionalt. I forhold til dialog er dette prosesser som enda ikke helt har festnet seg ved at dialogformene fortsatt er i støpeskjeen og derfor må følges opp. Dette kommer kommisjonen tilbake til i kapittel 6.



Figur 5.2 Ulike trekk ved styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren¹

¹ Figuren er utformet etter en figur presentert i Hansen, Heløe og Klausen (2000:98)

Kommisjonen ser et behov for at det i den offentlige debatten og fremtidig reformarbeid sterkere fokuseres på hva den statlige styringen skal rettes mot. Kommisjonen ønsker at oppmerksomheten i større grad rettes mot innholdsstyringen av kommunal virksomhet.

Det er også et behov for å stille spørsmål ved hvor styringskapasiteten skal plasseres eller m.a.o. hvem det er som skal styre? Det må vurderes om ikke den kapasitet staten disponerer mht. å styre kommunene delvis kan overføres til kommunene og dels omgjøres til kapasitet for dialog mellom staten og kommunene. Dette vil bidra til en sterkere vektlegging av partnerskapspektivet mellom staten og kommunene.

Kapittel 6

Samspill for tillit

Kommisjonen mener det er behov for å bygge tillit mellom staten og kommunesektoren. Dette bør skje i et samspill mellom forvaltningsnivåene. Dette kapitlet viser hvilke tiltak som er nødvendige for å få dette til.

Kommisjonen påpeker at det i debatten omkring forholdet mellom staten og kommunene er viktig å understreke at representanter for kommunesektoren og statlige organer viser respekt for hverandres roller.

Kommisjonen mener at et godt samspill mellom nivåene er avhengig av bedre samordning og en annen type styring fra statens side. Det er på statlig nivå det er størst behov for en sterkere samordning. Videre bør statens styring legges om fra dagens fokus på hierarkisk styring til økt dialog mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen og Stortinget må samordne styringen og ansvaret for kommunesektoren.

Fylkesmannsembetet er det statlige organ kommunene i størst grad samhandler med. Derfor er det behov for fokus på fylkesmannens rolle både som styrings-, samordnings- og dialogorgan.

Det er etter kommisjonens vurderinger behov for mer kunnskap om sentralforvaltningens samordning overfor kommunesektoren og om konsekvenser av statens organisering av sin regionale forvaltning. På denne bakgrunnen foreslås et eget evaluerings- og utredningsprosjekt som redegjør for statlig samordning og som evaluerer virkningene av samordningen overfor kommunesektoren.

Kommisjonen mener at konsultasjonsordningen fremstår som et godt tiltak for å fremme dialog og partnerskap mellom forvaltningsnivåene. Konsultasjonsordningen bør utvikles i retning av en mer forpliktende ordning.

Det er også viktig å øke forståelsen for hvilke oppgaver ulike offentlige instanser og forvaltningsnivåer har. Det er også nødvendig med økt fokus på informasjon og større grad av læring mellom nivåene.

6.1 Innledning

I mandatet (kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004) bes Lokaldemokratikommisjonen om å

”redegjøre for og drøfte samhandlingsforholdet mellom staten og kommunene/ fylkeskommunene. Hvordan er samhandlingen organisert og hvordan foregår den? I hvor stor grad foregår samhandlingen som en dialog som bidrar til gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene? I hvor stor grad preges samhandlingen av en hierarkisk relasjon hvor staten vektlegger ensidig å fortelle hva kommunene skal gjøre og hvordan de skal gjøre det? Er den nasjonale politiske retorikken på lokaldemokratiets side?”

Innenfor rammen av den norske kommunemodellen er det ikke mulig å skille skarpt mellom en statlig og en kommunal sfære. Det gjelder både i tjenesteproduksjonen og på andre politikkområder. Forutsetning for denne modellen er et godt samspill og samhandling mellom nivåene. Utfordringen ligger i å skape gode løsninger som kan ivareta de ulike nivåenes interesser. Både statens behov for styring og kommunenes behov for handlingsrom skal tas hensyn til (*Fimreite 2003*).

Det er tegn som tyder på at samspillet ikke fungerer og ofte settes på prøve. Representanter for statlige myndigheter hevder ofte at kommunene ikke utfører en oppgave tilfredsstillende, mens representanter fra kommunesektoren viser til utilstrekkelige statlige økonomiske overføringer og manglende forståelse for kommunenes situasjon. Dette har sammenheng med at ansvaret for velferdsoppgavene er delt mellom stat og kommune. Statlige løfter har direkte konsekvenser for kommunenes handlingsrom. Ulike demokratiske verdier settes i stadig større grad opp mot hverandre. Ett eksempel er forholdet mellom lokalt selvstyre og individuelle velferdsrettigheter (*Nordisk Ministerråd 2004:27*). Samspillet styrkes heller ikke av at statlige organer detaljstyrer kommunene. Hierarkiske styringsvirkemidler og kommunikasjonsformer oppmuntrer ikke til lokal tilpasning eller samspill. Detaljerte regler, tilsyns- og kontrollordninger, veiledende retningslinjer og omfattende krav til rapportering, kan oppfattes som et uttrykk for statlig skepsis overfor kommunene. Tiltakene kan være utformet og iverksatt fordi statlige aktører ikke helt tror at dette er oppgaver kommunene

klarer å gjennomføre. Nordisk Ministerråds rapport (ibid.), "Demokrati i Norden", viser til analyser av de nordiske land som peker på at det er i Norge at den statlige detaljstyringen i størst grad oppleves som et problem.

Samspillet utfordres også av et stadig tilbakevendende økonomisk svarteperspill mellom staten og kommunesektoren. Kommunene mener de statlige rammene er altfor stramme, mens staten hevder at kommunene ikke utnytter ressursene godt nok. Kommunene anklager staten for å løpe fra regningen, mens staten vil unngå å ta ubehagelige valg (*Hagen og Sørensen 2001*). En situasjon der kommunene iverksetter og staten i stor grad finansierer, åpner nettopp for et spill mellom forvaltningsnivåene. Resultatet er at ansvarsforholdene blir uklare.

Dette bildet står i sterk kontrast til ulike regjeringers mål om en partnerskapsmodell og gjensidig tilpasning mellom nivåene. Dette prinsippet er senest slått fast i St.meld. nr 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.

I dette kapitlet tas det utgangspunkt i at samspillet mellom stat og kommune kan forbedres. Dersom en integrert forvaltningsmodell skal fungere, må de ulike forvaltningsnivåene opptre som partnere med gjensidig respekt for hverandre. På den måten kan samspill bygge tillit. Kapitlets første del diskuterer mulige årsaker til utfordringene i samspillet mellom forvaltningsnivåene og hva som konkret kan gjøres for å endre på situasjonen. Oppmerksomheten rettes mot problemer knyttet til samordning både på tvers av ulike statlige enheter og sektorer og mellom ulike forvaltningsnivå. Videre drøftes oppgavefordelingen og den politiske konkurransens konsekvenser for samspillet mellom forvaltningsnivåene før kommisjonen ser spesielt på hvordan ulike arenaer for partnerskap fungerer. Til slutt kommer kommisjonen med sine vurderinger og forslag til hvordan dialog og partnerskap kan utvikles videre.

6.2 Utfordringer i samspillet mellom stat og kommune

6.2.1 Sektorstyring og samordning

Statlig sektorstyring og samordning er en utfordring i samspillet mellom nivåene. Svak samordning er en av forklaringene på styringsomfanget og hvorfor styringen framstår som forskjelligartet. De statlige sektorene har en ulik tilnærming til sin styring. For å sikre seg mot usikkerhet i kommunal oppgavegjennomføring i sin sektor,

etableres detaljerte regelverk, retningslinjer, veiledninger med mer. Dette preger styringen både fram til beslutninger som berører kommunesektoren tas, og når disse skal iverksettes. Helheten og hensynet til lokaldemokratiet ser ikke ut til å bli ivaretatt i tilstrekkelig grad. Staten opptrer på en så fragmentert måte at helheten i den statlige styringen av kommunene blir utilfredsstillende og uoversiktlig. Staten mangler en fast hånd som kan ta tak i helheten i styringen av kommunene. Dette rammer både kommunenes økonomi og deres mulighet for å tilpasse oppgavene til lokale forhold.

I en forskningsrapport utarbeidet for Lokaldemokratikommisjonen analyserer Fimreite og Læg Reid (2004, vedlegg 4) forholdet mellom statlig styring av kommunene, statlig organisering og kommunal frihet. Budskapet er at nye sektorvise styringsvirkemidler gjør det nesten umulig for kommunene å prioritere annerledes enn de statlig, sektorbaserte styringsvirkemidlene tilsier. Noe av utgangspunktet i rapporten er at det på 1980-tallet skjedde en desentraliseringsprosess i forholdet mellom staten og kommunene. Kommunene fikk større økonomisk og organisatorisk spillerom henholdsvis ved et nytt finansieringssystem og gjennom kommuneloven av 1992. Tidligere hadde øremerking, refusjonsordninger og særlover vært viktige innslag i den statlige styringen. Denne desentraliseringen har imidlertid ikke redusert den samlede statlige styringen, snarere tvert imot.

Det har skjedd en endring mot flere regler og økt øremerking. Forskerne mener statlig styring springer ut fra et behov om å motvirke effekten av kommunenes frihet. Sektormyndighetene har ønsket sterkere styring, samtidig som samordningen på tvers av sektorer ikke er styrket tilsvarende.

Samordning

Fimreite og Læg Reid (2004) skiller mellom vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning er samordning mellom ulike forvaltningsnivå, for eksempel mellom stat og kommune eller mellom sentral og lokal statsforvaltning. I stat-kommune forholdet tilsvarer dette den styringen staten utøver overfor kommunene og samhandlingen mellom forvaltningsnivåene. Horisontal samordning er samordning mellom ulike sektorer eller politikkområder på samme nivå, for eksempel mellom helse, skole, miljø og samferdsel i kommunen eller i staten.

Behov for samordning i offentlig forvaltning oppstår fordi forvaltningen er spesialisert og fordi ulike spesialiseringsprinsipp brukes. Sektor- og

territoriell spesialisering er to viktige spesialiseringsprinsipp i norsk sammenheng. Sektorspesialisering skaper behov for horisontal samordning hvor sektorene sees i sammenheng, for eksempel i et økonomisk perspektiv. Her spiller kommunene som territoriale organer en viktig rolle som tverrsektorielle samordningsorganer. Deres oppgaver som budsjetterings- og planleggingsorganer ligger i kjernen av hva tverrsektoriell samordning handler om.

Spørsmålet er om både den horisontale og vertikale samordningen over tid er svekket. Fimreite og Læg Reid (2004) peker på at omorganiseringsprosesser både i staten og i kommunene kan ha komplisert samordningen.

Statlige organisasjonsendringer

Den statlige samordningen skjer i dag innen et system basert på ministerstyre. Ministerstyre som prinsipp ligger fast, til tross for betydelige omlegginger i det sentrale statsapparatet. Ministerstyre regnes som en av grunnene til at Norge har sterke fagdepartementer og sterke sektorer, og relativt svake overdepartementer med samordningsmandat. Unntaket er Finansdepartementet som spiller en sentral samordnende rolle når det gjelder finans- og budsjettpolitikken, men opptre i liten grad som overdepartement på andre politikkområder. Statsministerens kontor er styrket de senere år, men spiller fremdeles en nokså beskjeden rolle som samordningsorgan. Uttalte forsøk på å styrke den tverrgående samordningen overfor kommunene ved å bygge opp Kommunal- og regionaldepartementet til et sterkt overdepartement, har hittil bare lyktes et stykke på vei (Fimreite og Læg Reid 2004).

Samordning mellom statlige sektororganer har videre blitt svekket på grunn av forvaltningspolitiske tiltak. Utviklingen preges av en tiltakende oppsplitting og tendens til spesialisering og motstand mot å la seg bli samordnet. Dette kommer til uttrykk i oppsplitting av den integrerte etatsmodellen og etablering av egne autonome organisasjoner. Fristillingen er en utfordring for samordning, både vertikalt innenfor hvert enkelt departementsområde, og horisontalt mellom ulike sektorer (ibid.). Utviklingen i retning fristilling, autonomisering og selvstendigjøring av statlige organisasjoner kan lett føre til økt innslag av det Fimreite og Læg Reid (2004) kaller "negativ samordning": Ønsket om å samordne, er større enn villigheten til å bli samordnet. Dette resulterer i et samordningsparadoks som går ut på at alle er enige om behovet for samordning, bare det ikke gjelder egen organi-

sjasjon. Denne utviklingen har rammet politikernes samordnende og strategiske rolle. Resultatstyring og autonome enheter har gitt administrative ledere større handlingsrom på bekostning av regjeringsmedlemmene. En viktig side ved disse reformene er økt vekt på profesjonell styring heller enn politisk styring (Nordisk Ministerråd 2004:51). Bakgrunnen er en oppfatning om at politiske hensyn står i konflikt med profesjonelle og økonomiske hensyn.

I sum preges regjeringsapparatet av samordningsproblemer på tvers av departementer (Fimreite og Læg Reid 2004). Ledernes fokus på egen sektor bidrar til horisontal fragmentering. Det norske systemet er dominert av sterke fagdepartementer, noe som forsterkes av prinsippet om ministerstyre. Mål- og resultatstyring, etatsstyring, fristilling og klarere skiller mellom statens ulike roller, trekker i samme retning og fremmer vertikal administrativ samordning innen hvert departementsområde. Om den politiske samordningen styrkes, er imidlertid et mer åpent spørsmål. Det økte fokuset på eget ansvarsområde ser ut til å gi motsatt resultat, større samordningsutfordringer på tvers av departementsområder. Forvaltningsreformene er drevet fram sektorvis gjennom sterke fagdepartementer. Dette bidrar til betydelige samordningsproblemer i en tid da stadig flere problemområder går på tvers av departementsgrensene. En konsekvens av de svakt utviklede horisontale samordningsmekanismene i sentralforvaltningen, er at det er vanskelig å få til en samordnet innsats overfor kommunene på tvers av departementsgrensene. Endringene har styrket den vertikale samordningen internt i de ulike sektorene, men i liten grad styrket den horisontale samordningen på tvers av departementsgrensene.

Kommunale organisasjonsendringer

Kommunesektoren har også gjennomgått store organisasjonsendringer, endringer som imidlertid har fulgt et annet løp enn de statlige. Endret kommunal organisering må sees på bakgrunn av utviklingen av velferdsstaten i etterkrigstiden. Siden kommunene ble de viktigste iverksettere da velferdsstaten skulle bringes ut til folket, ble de også i sterkere grad integrert i det sentrale forvaltningsapparat. Det måtte etableres en form for enhet (felleskap) i mangfoldet. Et element var at kommunene ble regulert gjennom særlover, også på områder som tidligere var uregulerte og regnet som genuint lokale (Fimreite 2001). Spesielt viktig var de særlovene som la opp til at egne organer skulle forvalte et politikkområde lokalt. Særlovsorganene

ble gitt kompetanse til å ivareta innbyggernes behov og retter. Dette hadde innvirkning på kommunenes aktiviteter og på deres organisasjonsstruktur. Særlovsorganene ble fulgt av særlovsadministrasjoner og lovfestede kommunale ledere (skolesjef, sosialsjef, tekniske sjef og kommunkasserer). Som konsekvens ble kommunenes organisasjonskart i stor grad organisatoriske speilbilder av den sentrale statsadministrasjonen. Sektor kommunen ble resultatet (Baldersheim 1993). Sektororganeringen ble forsterket av at kommunene i økende grad ble finansiert via sektorbaserte øremerkede tilskudd (Rose 1996). Parallelliteten ble ytterligere forsterket av profesjonsfellesskapet på tvers av nivågrensene, og av sektorforbindelser som tillot uformell styring.

Stadig flere kommuner valgte utover på 1980-tallet å samle sine politiske utvalg i hovedutvalg med tilhørende administrative etater. Kommunene ble gjennom hovedutvalgene og deres administrasjoner skreddersydd som velferdsstatens iverksettere. Skoleetat, helse- og sosialetat, teknisk sektor og kulturetat, alle med egne politiske utvalg, var de vanligste kommunale sektorer. I fylkeskommunene fant vi helseetat, skoleetat og samferdselsetat som viktige etater. Dette tilsvarte godt departementsstrukturen.

Dette har endret seg mye etter ikrafttreddelsen av kommuneloven fra 1992. Ett av denne lovens viktigste element, friheten i organisasjons spørsmål, har kommunene tatt i bruk. Dette har nedfelt seg i styringsstrukturer og organisasjonsmodeller med ulike sektorovergripende innfallsvinkler. Den sektorbaserte hovedutvalgsmodellen er i dag erstattet med et mangfold av organisatoriske løsninger (Vabo 2001). Bare 13 prosent av landets kommuner hadde i 2000 en ren hovedutvalgsmodell. I 2004 var tallet kommet ned i 3,5 prosent. For fylkeskommunene er det tilsvarende tallet 26,7 prosent (Hovik og Stigen 2004).

På bakgrunn av endringer i fylkeskommunens oppgavestruktur foregår det endringsarbeid i en rekke fylkeskommuner. Fylkeskommunen som forvaltningsorgan skal evalueres i neste stortingsperiode. Denne evalueringen skal inkludere forsøkene med enhetsfylke og kommunal oppgavedifferensiering. (jf. St.meld. 19 (2001-2002)).

Hva betyr organisasjonsendringene?

Statlig sektor og kommunene har gått i to ulike organisatoriske retninger. På statlig side har sektorprinsippet blitt vedlikeholdt og styrket, mens det er svekket i kommunene. Med det har staten

mistet styringslinjer direkte inn i kommunal oppgaveløsning. Behovet for styring av sektorenes oppgaveløsning i kommunene har imidlertid ikke forsvunnet. Som vist i kapittel 5 kan kommunesektorens ønske om mer frihet fra staten ikke sies å være oppfylt. Andelen av kommunenes inntekter som er øremerket har økt, det er blitt flere handlingsplaner og det stilles krav til rapportering fra kommunene etter visse standarder. Når velferdsstaten og dens sektorer er viktige i det norske styringssystemet, vil sektorinteresser sannsynligvis forsøke å kompensere for styringstapet gjennom å utvikle nye sektorbaserte styringsmekanismer. Eksempelvis lovpålagte tjenestestandarder, statlig kontroll og tilsyn, nye rettsgarantier og rapporteringskrav.

For staten oppleves det å styre kommunene som mer krevende når de er organisert annerledes enn staten. Sektorrepresentantene frykter at kommunene ikke prioriterer deres område, og kompenserer med å styre prioriteringen gjennom lov- og forskriftsverk og presser på for å få til øremerkede midler på sitt område. Den tverrsektorielle oppgaveløsningen i kommunene gjør staten usikker på den lokale prioriteringsevne. Sektormyndighetene sentralt er opptatt av hvordan kommunene ivaretar akkurat deres område og ikke av kommunal helhetsstyring. Når den sektororganiserte kommunen svekkes og servicekommunen tar form, begynner aktørene på statlig nivå nærmest å konkurrere med hverandre om å innføre nye styringsvirkemidler på egne områder for å hindre at kommunene kan nedprioritere nettopp "deres" områder.

Hvordan skal man finne styringsmekanismer overfor kommunene som ikke bare binder kommunene, men som også forplikter staten til å bistå kommunene med å oppfylle målene som den selv har vedtatt? Fimreite og Læg Reid (2004) mener at stabilitet i kommune-stat forholdet vil være avhengig av at forholdet preges av felles identiteter og gjensidige tillitsrelasjoner:

"Når identiteter og organisatoriske kjennetegn er komplementære og utfyller hverandre, vil det med all sannsynlighet være lettere å finne en balanse mellom statlig integrasjon og kommunalt selvstyre som aksepteres av involverte parter, enn når det er kollisjoner mellom identiteter og organisasjonsmodeller. Et viktig spørsmål når samordning og kommunalt selvstyre står på dagsorden, er om det oppstår endringer i slike felles identiteter når disse organisasjonsforholdene i stadig mindre grad preges av parallellitet".

Statlig tverrsektoriell samordning

Tross sektorkrefter og sterkere statlig fragmentering gjennom fristillings- og desentraliseringspolitikk innad i staten, legges det i statlig forvaltning til rette for samordning mellom sektorene.

For å motvirke sektorstyring overfor kommunene har Kommunal og regionaldepartementet (KRD) en særskilt samordningsrolle. Departementet samordner statens politikk overfor kommunene. I dette ligger det at departementet skal se til at fagdepartementenes virkemiddelbruk og tiltak overfor kommunene vurderes innenfor en helhet og i tråd med overordnede retningslinjer for statens styring i forhold til kommunesektoren. Utredningsinstruksen¹ stiller klare krav til fagdepartementene om at:

”Utkast til meldinger og proposisjoner som har konsekvenser for kommunenes eller fylkeskommunenes økonomi eller administrative forhold skal forelegges Kommunal- og regionaldepartementet.”²

I instruksen stilles det også krav om konsekvensutredninger med analyse og vurdering av antatte virkninger av foreslåtte beslutninger. ”Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning” både i forhold til økonomiske og administrative følger. KRD er høringsinstans dersom konsekvensutredningen viser økonomiske og administrative virkninger for kommunesektoren.

KRD har et hovedansvar for tverrsektorielle utrednings- og utviklingsoppgaver som gjelder kommunesektoren. Det gjelder arbeidet med regelverksforenkling³, oppgavegjennomgang⁴ og utvikling av retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren⁵. Arbeidet med det økonomiske opplegget for kommunesektoren i forbindelse med statsbudsjettet er en annen sentral samordningsoppgave. Også konsultasjonene med KS er viktig i samordningssammenheng ettersom de viktigste fagdepartementene for kommunesektoren deltar. Som en følge av KRDs formelle samordningsrolle skal fagdepartementene på et tidlig tidspunkt i forberedelsen av saker som vil få konsekvenser for kommunesektoren trekke KRD tidlig inn i prosessen. Dette kan for eksempel

skje gjennom telefonsamtaler, utveksling av e-post, oppretting av arbeidsgrupper ad hoc og brevveksling.

Regjeringskonferansene er et viktig samordningsorgan. Mange departementssaker drøftes og avgjøres her. Men i følge Fimreite og Lægred (2004, vedlegg 4) er konferansenes betydning som samordningsorgan begrenset av at den enkelte statsråd har stor autonomi, at regjeringens møter er overbelastet og av at sektortenkningen også slår gjennom her. Statsråder blir sjelden påført nederlag innenfor eget ansvarsområde. Dessuten holdes mange saker utenom regjeringsbehandling og avgjøres i det enkelte fagdepartement (ibid.).

Dette kan bety at selv om det skjer en administrativ samordning hvor hensynet til kommunesektorens interesser ivaretas, trenger ikke dette å resultere i politiske vedtak hvor disse interessene vinner fram.

I utforming av rutiner for kommunerettet styring har man vært mest opptatt av hvordan saker best kan samordnes i forkant av en beslutning i Stortinget eller regjeringen. Imidlertid er det god grunn til å være opptatt av hva som skjer etter at et Stortingsvedtak er fattet. Det er i denne fasen departement eller underliggende etat skal utforme retningslinjer og veiledningsmateriale samt drive annen formidling overfor kommunene. Dette er prosesser som i mindre grad er underlagt tverrsektoriell samordning og som betyr mer for kommunene når det gjelder opplevelsen av statlig detaljstyring enn relativt generelle vedtak i Stortinget og regjeringen. Det kan her tenkes sterkere samordningsmekanismer på statlig nivå for å følge opp den statlige iverksettingsprosessen.

Fylkesmannens rolle

Fylkesmannen fungerer både som sektororgan ved at han skal utøve sektorstyring overfor kommunene og som samordningsorgan. Embetet skal samordne statlige politiske styringssignaler som er rettet mot kommunesektoren. Samordningsrollen er ytterligere blitt understreket i *Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren*⁶. Fylkesmannsembetene har også hatt en sterkere vektlegging på sin rolle som samordningsorgan i forhold til kommunerettet styring, blant annet ved å styrke samordningskapasiteten. Siktemålet med innlemmingen av sektororganene, fylkeslegen og utdanningsdirektøren, i fyl-

¹ Utredningsinstruksen finnes på: <http://odin.dep.no/filarkiv/109527/instruks.PDF>

² Utredningsinstruksens pkt. 6.1

³ se for eksempel St. prp. nr. 64 (2003-2004) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004.

⁴ jf. St.meld. nr.31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

⁵ se http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/016051-990673/dok-bn.html

⁶ KRD publikasjonsnr. H-2143 februar 2004, se: http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/016051-250076/dok-bn.html

kesmannsembetene, var blant annet å styrke samordningen i forhold til kommunerettet styring.⁷ I forhold til fylkekommunen har fylkesmannen tverrsektorielle samordningsoppgaver særlig i forhold til fylkesplanlegging og næringsutvikling.

Imidlertid er det vanskelig å slå fast effekten av disse tiltakene. Det er lite kunnskap om hvorvidt innlemming av de nye organene samtidig har ført til en styrking av samordningsfunksjonen. Videre vites lite om hvordan samordningen i fylkesmannsembetet oppfattes i kommunene. Imidlertid viste en studie sju år tilbake store variasjoner mellom fylkene med hensyn til hvordan kommunene oppfattet fylkesmannsembetene som samordningsorganer (Berge m.fl 1998).

Det har også skjedd en utvikling som kan ha bidratt til svekket samordning på tvers av sektorene. Fylkesinndeling brukes i mindre grad som inndelingskriterium ved distriktsinndeling av statlige funksjoner. Det er rundt 40 ulike regionale statsetater i dag. Mange av disse har andre grenser enn fylket og går ofte på tvers av fylkesgrensene (Statskonsult rapport 2004:10). Hvis disse funksjonene berører kommunal virksomhet, kan denne utviklingen ha betydning for statlig samordning av kommunerettet aktivitet. Instanser som har ansvar innenfor ett avgrenset geografisk område kan vanskelig får ansvaret for samordning overfor regionale instanser som har ansvar over et annet geografisk område. Statskonsult (2004) konkluderer med at den statlige organiseringen fremstår som kompleks og uoversiktlig for borgerne, næringsliv og offentlig forvaltning.

Boks 6.1 Nye geografiske grenser trekkes – noen eksempler

I de senere år er det gjennomført reformer som har medført nye administrative grenser for en rekke statlige etater både på regionalt og lokalt nivå. Reformene innebærer at fylkesgrensene får mindre betydning:

- Politireformen i 2002 innebar at av de til sammen 27 politidistriktene ligger 10 politidistrikter i to fylker.
- Sykehusreformen i 2001 betydde etablering av 5 statlige helseregioner.
- Omorganiseringen av veivesenet i 2003 førte til en inndeling i 5 regioner.

⁷ Veksten i fylkesmannsembetene de seneste årene må tilskrives denne innlemmingen av andre regionale statsetater.

6.2.2 Oppgave- og funksjonsfordelingen

En annen årsak til problemene i samspillet mellom stat og kommune finnes i oppgave- og funksjonsfordelingen mellom nivåene. Oppgavefordeling vil innebære at staten som oftest setter mål for virksomheten og forventninger til kommunesektoren. Ansvarsforholdet er ikke trukket klart opp i den mening at staten er ekskludert fra å ha innvirkning på politikkområde der kommunesektoren har fått hovedansvaret. Kommunene og fylkeskommunene er heller ikke ekskludert fra alle politikkområder hvor staten har hovedansvaret. Dette skaper et koordineringsbehov som dels løses gjennom praktisk samarbeid mellom statlige og kommunale organer, eller gjennom andre styringsmekanismer. Et felles ansvar for problemløsning er et viktig trekk ved forholdet mellom statlige og kommunale myndigheter, eksempelvis målfelleskap, felles kompetanseoppbygging og felles finansiering.

Sammenvevingen mellom stat og kommune er en utfordring for samspillet mellom nivåene. Dels fordi det ikke alltid er enighet om målene, dels fordi gjensidig forventning om atferd ikke oppfylles. Lokale og sentrale politikere kives ofte om hvem det er som skal gis æren for vel gjennomført politikk eller om hvem som har skylden når resultatene uteblir. Med den store bredden av oppgaver, mange kommuner og stor kommunal variasjon oppstår det lett situasjoner som gjør forholdet mellom forvaltningsnivåene tilspisset.

Oppgavefordelingen er også viktig for velgerne. Et sentralt kjennetegn ved det representative demokratiet at velgerne skal ha muligheter for å stille sine folkevalgte til ansvar for resultater av den politikken som føres. På nasjonalt nivå vil regjeringspartiene stå ansvarlige for den politikken som føres. Den politiske konkurransen vil også medføre at regjeringen utsettes for kritikk fra opposisjonen, selv på saksområder hvor oppgaveutførelsen er lagt til kommunesektoren. Det delte oppgaveansvaret betyr at et område som f.eks skole, vanskelig kan holdes utenom den nasjonale debatten.

Dette er ikke uproblematisk for demokratiet. Regjeringen trenger ikke å ha begått en "feil" når opposisjonen kritiserer den for feilslått politikk. Feilen kan ligge i det iverksettende organet, kommunen. Dette blir tydelig når kritikken oppstår fordi enkelte kommuner ikke har maktet sitt iverksettingsansvar. Samspillet mellom staten og kommunene styrkes ikke når saker fra enkeltkommuner tas opp nasjonalt og resulterer i at ansvarlig fagdepartement setter i verk styringstiltak overfor hele kommunesektoren. Stortinget er imidlertid i sin fulle rett til å være opptatt av hvordan oppga-

vene gjennomføres enten oppgaveansvaret ligger til staten eller til kommunene.

En annen situasjon har vi når kommunen utsettes for kritikk fra sine innbyggere om at den ikke yter det den skal etter loven. Lokalpolitikkerne påpeker da ofte at det ikke er samsvar mellom statlige oppgaver og finansieringen av tilbudene. Staten stilles m.a.o. til ansvar for situasjonen.

En mulig løsning kan være at staten selv tar ansvar for oppgaveløsningen (se kapittel 4). Slik ville staten fått ansvar for å gjennomføre oppgaven slik den ønsker, og den kunne sikre tilstrekkelig med ressurser. Det ville ha tydeliggjort ansvaret og velgerne kunne lettere avgjøre hvem som fortjener deres stemme ved neste valg. En annen mulighet er at staten forplikter seg på å fullfinansiere tiltak som pålegges kommunene.

At oppgavefordelingen oppfattes som uklar kan dels forklares ut fra at oppgaver fordeles etter mange kriterier og at det ikke er gitt hvilke kriterium som har vært lagt til grunn når en oppgave er lagt til kommunene⁸. Det er ikke sikkert at en gang hensyn til behovet for lokalpolitisk skjønn har vært en del av vurderingen når oppgaver har blitt plassert på et forvaltningsnivå. I forhold til å tydeliggjøre hva lokalpolitikkerne har stor makt over, kunne det legges vekt på følgende prinsipp:

”Alle oppgaver som krever lokal utøvelse av politisk skjønn bør legges til eller knyttes til de folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner” (NOU 1988:38).

I forhold til dette prinsippet kan det imidlertid innvendes at det ikke gir noen klar grense for hva ”lokal utøvelse av politisk skjønn” vil si. Ved de fleste offentlige oppgaver med et lokalt nedslagsfelt vil det gjenstå et rom for lokalt skjønn selv om mye blir bestemt av sentrale myndigheter. Spør-

målet blir blant annet om skjønnet er av politisk karakter.

Det kan også innvendes at stivbent bruk av et slikt prinsipp vil skape mindre fleksibilitet til å utforme offentlig sektor, for eksempel til å se oppgaveløsning i sammenheng og skape gode vilkår for samordning.

6.2.3 Den politiske konkurransen

Et annet viktig moment i samspillet mellom staten og kommunene er de standpunkter lokalpolitikkerne og rikspolitikkerne inntar. De politiske skillelinjene går vanligvis mellom ulike parti og ikke mellom ulike nivå internt i partiene. Forutsetningen er at partiene fungerer samordnende på standpunkt mellom ulike nivå i partiorganisasjonen⁹. Kommuner som er styrt av de samme parti som har regjeringsmakt, kan forventes å slutte lojalt opp om regjeringens politikk. Kritikk mot regjeringen skal da hovedsakelig komme fra de kommunene hvor opposisjonspartiene på Stortinget har flertall¹⁰. Ut fra den offentlige debatt synes ikke dette å være et dekkende bilde. Kritikken mot staten fra kommunepolitikere ser ikke ut til å henge sammen med partitilhørighet.

Norsk politikk kjennetegnes av at flertallet av stortingsrepresentanter har lokalpolitisk erfaring. Et klart, men synkende flertall av stortingsrepresentanter har en fortid som kommunestyrerepresentant (Hansen m. fl 2000). Også dette skulle en tro bidro til et lavt konfliktnivå mellom forvaltningsnivåene. Heller ikke en lokalpolitisk karriere ser ut til å resultere i et sterkere tillitsforhold til kommunesektoren. Tvert i mot synes det som om stortingsrepresentantene med lokalpolitisk fortid, i mindre grad enn de uten, viser kommunene og det lokale selvstyret tillit (Fimreite m. fl 2004).¹¹ Hva skyldes dette?

⁸ I oppgavefordelingsutvalgets innstilling som ble lagt fram i 2000 (NOU 2000:22) opereres det med følgende 7 kriterier for oppgavefordeling.

- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
- Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
- Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
- Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
- Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater mot hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
- Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
- Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

⁹ De politiske partiene er ikke en del av forholdet mellom staten, dvs regjering og Storting, og kommunene. Men en hovedoppgave for partiene er å være bindeledd mellom velgerne og de valgte og mellom partiet lokalt og partiet sentralt (se f eks Lawson 1980).

¹⁰ Vabo og Sørensen (2004) hevder at de enkelte distriktsrepresentanter på Stortinget disiplineres av partiene som samordner politikk på tvers av distriktene: ”Sentralistiske partiorganisasjoner svekker sjansen for lokal motstand mot statlig kontroll, og minsker representantenes mulighet til å opptre som forsvarere av spesifikt lokale preferanser. Selv stortingspolitikere med bakgrunn i kommunepolitikken blir ikke (fylkes)kommunenes agenter overfor statlige myndigheter – de er medlemmer av en partiorganisasjon med nasjonale mål”.

¹¹ Fimreite, Flo, Tranvik og Aars (2004) skriver som kommentar til denne observasjonen: ”Resultatet må sies å være oppsiktsvekkende. De tidligere lokalpolitikkerne er med andre ord ikke kommunenes forsvarere i Stortinget, snarere tvert i mot.”

Politikk kan betraktes som en form for håndtering av ytre usikkerhet og da vil rikspolitikken utgjøre et usikkerhetsmoment for lokalpolitikkerne og lokalpolitikken en usikkerhetsfaktor for rikspolitikkerne. I seg selv vil dette medvirke til å utvikle konflikter og da blir ikke partitilhørighet og lojalitet i forhold til rikspartiet nødvendigvis det viktige. For lokalpolitikkerne blir det avgjørende å søke oppslutning blant velgerne lokalt og da vil utspill mot staten kunne styrke velgeroppslutningen.

Det er et tankekors at lokal- og rikspolitikere på sine landsmøter enes om standpunkter som har lokalpolitiske konsekvenser, men når de forlater landsmøtesalen oppstår nye konflikter om de samme sakene¹². Også her kan det legges et tilsvarende usikkerhetsperspektiv til grunn. Et partilandsmøte håndterer andre usikkerhetsfaktorer enn det politikkerne i stat og kommune gjør til daglig. Viktigste usikkerhetsfaktor på et landsmøte vil være andre konkurrerende partier. Konfliktfylte debatter mellom ulike nivå i partiene vil da være uheldig. Landsmøtedelegatene vil prioritere hensynet til det nasjonale partiet.

Felles valgdag har blitt vurdert som et tiltak som kan tydeliggjøre ansvaret, disiplinere politikkerne og skape felles oppmerksomhet rundt problemstillinger som er felles for forvaltningsnivåene. Slik kan det også skapes felles forståelse rundt viktige samfunnsproblemer og dermed bidra til tillit mellom staten og kommunesektoren. Kommisjonen vil drøfte dette i en bredere sammenheng i sin neste utredning.

6.3 Partnerskapet mellom forvaltningsnivåene kan utvikles

Hierarkiske styringsvirkemidler, svak samordning, uklar oppgavefordeling og den politiske konkurransen er utfordringer for samspillet mellom stat og kommune. Disse elementene fanger imidlertid bare en del av bildet. Langt viktigere er det å fokusere på et integrasjons- eller partnerskapsperspektiv (*Kjellberg 1991, Hansen 2000*). I dette ligger det at statlige og kommunale funksjoner og aktiviteter ikke kan sees isolert fra hverandre. Dette perspektivet understreker symmetrien i

avhengighetsforholdet mellom staten og kommunene (Hansen 2000). Selv om kommunen i stor grad er gjort til gjenstand for statlige reguleringer, er staten avhengig av kommunene for å nå sine mål. Jo mer staten velger å overføre av oppgaver til kommunene, desto mer bundet blir den samme stat av valg de kommunale myndigheter foretar i iverksettingen av disse oppgaver (*ibid.*).

Forholdet mellom staten og kommunene kan ikke betraktes som et ensidig maktforhold der staten er den sterke og kommunesektoren den svake part. Den gjensidige avhengigheten mellom forvaltningsnivåene er en viktig del av bildet. Denne tette koplingen mellom staten og kommunene, som vi finner i alle de nordiske land, skaper styringsmessige utfordringer over flere nivå (*Blom-Hansen 2000*). Det er viktig å få til god koordinering og samordning mellom nivåene. Det er dette som gjør partnerskapsperspektivet sentralt i forholdet mellom staten og kommunene.

Når staten og kommunesektoren er integrerte partnere, er det nødvendig å komplettere bildet av det som fremstår som et ensidig styringsforhold hvor staten holder kommunene i tømme. Det skal her redegjøres for dialogen, dialogformer og dialogarenaer mellom staten og kommunesektoren. I tillegg vil partnerskapsperspektivet være aktuelt når staten og kommunene forhandler og inngår avtaler. Derfor skal også forhandlingsperspektivet vies oppmerksomhet. Til slutt er det eksempler på at kommunesektoren og staten løser konflikter gjennom tvistemål eller mekling. Samlet er dette metoder for å få til gjensidig tilpasning mellom forvaltningsnivåene.

6.3.1 Dialog

Hva innebærer dialog?

Dialog innebærer en gjensidig rett til å fremføre sine synspunkter, og en gjensidig oppmerksomhet og respekt overfor den andre partens synspunkter, interesser og ståsted (*Hansen m.fl. 2004*). Dialog mellom stat og kommune vil dermed innebære refleksjon, avklaring og læring for begge parter. Det er ikke slik at en part skal underordnes den andre og akseptere dennes synspunkter.

Jensen og Kleivan (1999) knytter partnerskapet mellom staten og kommunene til et deliberativt perspektiv. Perspektivet understreker at det som er rettferdig og som oppfattes å være legitime velferdsløsninger vil være normative spørsmål som bare kan besvares av berørte parter. Dette betyr at staten ikke, gjennom en standardiseringspolitikk for likhet mellom kommuner, alene kan definere

¹² Dette kan illustreres med et utsagn Arbeiderpartileders Jens Stoltenberg kom med på en lokaldemokratikonferanse i Molde 30.8.04: "Ordførerne klager over at de er så sentralstyrte. Men på Arbeiderpartiets landsmøter er de med å vedta den ene reformen etter den andre som krever sentral styring. Når det er tid for gjennomføring, heter det at reformer blir trødd nedover hodet på dem" (Kommunal Rapport 2. september 2004).

hva som er rettferdig. Det må etableres prosedyrer – samordnings- og integrasjonsmekanismer – for å få avklart hva som skal gjøres. Slike prosedyrer skal sikre at relevante parter deltar, at de blir hørt og får komme til orde.

Dialog innebærer likeverdighet mellom dialogpartnere. For mange vil et slikt perspektiv synes noe underlig ut fra dagens situasjon, nettopp fordi kommunene i stor grad er underlagt statlig styring som oppfattes som hierarkisk. Kommunen oppfattes gjerne som et instrument for statlig politikk mer enn et selvstendig agerende folkevalgt organ med vide muligheter for å drive egen politikk.

Kommunikative beslutningsmodeller kan ikke erstatte tradisjonelle styringsmekanismer knyttet til hierarkisk lovregulering og finansielle insentiv. Imidlertid kan disse styringsformene fungere bedre etter sin hensikt om samhandlingen blir organisert etter kommunikative prinsipper. Jensen og Kleivan (1999) fremhever at dette gjelder spesielt i en situasjon hvor forutsetningene for de statlige styringssignalene skifter raskt og hvor det står om å få gjennomført nødvendige endringer i en etablert praksis i tråd med dette. Dersom eksempelvis staten innser at det må foretas dreininger på roret for å endre kurs, er det ingen automatikk i at dette er like innlysende for alle andre nivåer som berøres av endringene, uten at disse har vært involvert i en gjensidig argumentasjonsutveksling.¹³

Arenaer for dialog mellom staten og kommunen

I dialogen mellom staten og kommunen kan det skilles mellom dialog som foregår innenfor mer uformelle rammer og dialog av mer formell karakter.

Den uformelle dialogen skjer trolig i stort omfang. Det kan være gjennom et stort antall telefonsamtaler og/eller e-post. Dette vil nok i stor grad skje mellom administrative organer på statlig og kommunalt nivå og må oppfattes som en form for gjensidig tilpassing. Men det skjer også gjennom kontakt mellom politikere. En rask oppklaring av hvordan problem skal løses vil i de aller fleste tilfeller være til fordel for alle parter og skape effektivitet i forvaltningen.

Innenfor de store velferdssektorene vil slik kontakt i stor grad skje mellom kommunene og fylkesmennene (*Hansen m.fl. 2004*). Fylkesmannen har etter hvert utviklet seg til en felles inngangsportale til staten i forhold til de store velferdssektorene, helse, utdanning, barnehage osv, men og i forhold til forvaltningsoppgaver innenfor areal, ressurs og miljø.

De formelle dialogformer skjer innen fastlagte rammer. Konsultasjonsordningen er et eksempel. Dette er en møteplass mellom staten og KS som har som mål å skape "felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme"¹⁴. I kjølvannet av dette skapes også mer eller mindre formelle møter/konsultasjoner mellom KS og fagdepartementene. Kommunesektoren og staten møtes også i Det teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Utvalget presenterer tallgrunnlaget for kommuneøkonomien og er en arena hvor en kan enes om hvilken økonomisk virkelighetsforståelse vedrørende kommunesektoren som skal legges til grunn. Men også mellom enkeltkommuner og staten er det etablert møteplasser av mer offisiell karakter. Gjennom formelle møter mellom fylkesmannens ledelse og kommuneledelsen, har det vært en opptrapping av å utvikle møteplasser for dialog på formelt grunnlag (*Hansen m.fl. 2004*). Det er videre etablert formelle møter mellom helseforetakene og kommunene og mellom staten og enkeltkommuner gjennom ulike forsøksprogrammer. Det er også økende grad av formelle møter mellom kommunene og andre statlige etater som trykdeetaten, arbeidsetat og politi. Fylkeskommunene etablerer partnerskap i forhold til næringsutvikling hvor både det statlige utdanningssystemet (høgskolene), fylkesmannen og Innovasjon Norge inngår.

I den videre framstillingen rettes oppmerksomheten spesielt mot a) konsultasjonsordningen som er den sentrale møteplassen mellom kommunesektoren samlet og staten og b) fylkesmannen som det viktigste stedet hvor kommune kommer direkte i kontakt med statlig forvaltning.

Konsultasjonsordningen

Fra 2001 har det vært praktisert en ordning med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren om bl.a. det kommunaløkonomiske opplegget, reformer som berører kommunesektoren og resul-

¹³ Ideelt sett innebærer et deliberativt perspektiv at dialogen foregår mellom likeverdige parter. Men i følge Jenssen og Kleivan består ikke forholdet mellom staten og kommuner av likestilte parter. Partene har formelt sett ulike funksjoner som skal oppfylles for at systemet som helhet skal fungere. Men rollefordelingen i forholdet mellom staten og kommunene kan være uklar. Dialog/kommunikasjon kan være med å avklare denne rolledelingen og hva man er enig eller uenig i.

¹⁴ Se rapport fra KRD: "Konsultasjoner med kommunesektoren" 17. januar 2000 - rapport fra arbeidsgruppen

tatoppnåelse foregående år. Konsultasjonsordningen har et felles administrativt sekretariat mellom KRD og KS. Under konsultasjonene er staten representert ved statsrådene for de mest kommunerelaterte departementene, og kommunesektoren er representert ved politisk ledelse i KS, samt leder av rådmannsutvalget. Konsultasjonsordning er ikke formelt forpliktende for partene, men det er åpnet for samarbeidsavtaler på enkeltområder.

Ordningen representerer en formalisert arena for åpen dialog, hvor de viktigste aktørene møtes rundt milepælene for kommuneopplegget. Ordningen representerer en arena for samarbeid og informasjonsutveksling, og har gitt mulighet for å nærme seg en enighet om faktagrunnlag og virkelighetsbeskrivelse i sektoren. Stortinget har vært løpende orientert om ordningen og resultatene av den.

Det gjennomføres fire møter årlig, og det første finner sted før regjeringens budsjettkonferanse og temaet på møtet er kommunesektorens økonomiske rammer. På dette møtet deltar KRD, Finansdepartementet og KS. Møte nummer to avholdes i april og temaene er kommunale reformer og aktuelle saker som berører kommunesektoren. Det tredje møte avholdes i august og omhandler resultatoppnåelse på aktuelle tjenesteområder foregående år. TBU leverer notater til det første og tredje møtet. I tillegg har KS gjennomført regnskaps- og budsjettanalyser til det første møtet og dokumentasjon fra effektivitetsnettverkene til det tredje møtet. Fjerde møte holdes i oktober etter fremleggelsen av statsbudsjettet. Til dette møtet lages et fellesdokument fra konsultasjonsprosessen inneværende år.

Fellesdokumentet er det skriftlige resultatet av konsultasjonsmøtene. Dokumentet er ikke juridisk bindende, men det er en forutsetning for å få konsultasjonsordningen til å fungere at partene følger opp sine forpliktelser. I tillegg er det utarbeidet forpliktende avtaler på enkeltområder¹⁵. KS er gjennom disse avtalene forpliktet til å jobbe med bestemte saker, for eksempel kvalitetsutvikling innen pleie og omsorg, overfor sine medlemmer. KS forplikter imidlertid ikke sine medlemmer gjennom disse avtalene. Regjeringen forplikter seg for eksempel til ikke å ta initiativ til økt statlig detaljregulering på enkeltområder overfor kommunesektoren.

Utfordringen for KS er å forankre konsultasjonsordningen blant medlemmene og å få gjen-

nomslag for innholdet i Fellesdokumentet (*KS 2002, Drøftingsnotat*). I forkant av konsultasjonene har KS frem til nå arrangert strategikonferanser der kommunenes ønsker og prioriteringer blir drøftet. KS har selv poengtert at det er helt avgjørende at konsultasjonsordningen forankres lokalt.

Evalueringene som er gjennomført peker i retning av at det er etablert en bedre felles forståelse mellom staten og kommunesektoren. Rieper m.fl. (2003) hevder at konsultasjonsordningen fremstår som en viktig arena for dialog. ECON (2002) viser at man gjennom ordningen har oppnådd en bedre virkelighetsforståelse og et bedre informasjonsgrunnlag. Men, samtidig stilles det i evalueringene spørsmålsteget ved om det endrede kunnskapsgrunnlaget har ført til økt forståelse for hva kommunene kan løse av oppgaver innenfor sine økonomiske rammer. Slik sett kan det sies at man er blitt enige om tilstanden, men ikke hvordan den kan endres.

I Norge har blant annet KS tatt til ordet for å utvikle konsultasjonsordningen fra informasjonsutveksling og samtaler over mot et mer forpliktende system. Til nå er det kun inngått rammeavtaler på enkeltområder. KS ønsker å utvikle disse avtalene videre, ikke minst på det økonomiske området, og har fremmet forslag om det. Dette har regjeringen avvist. Mer forpliktende avtaler kan innebære alt fra utvidede rammeavtaler til en overordnet avtale som regulerer de økonomiske rammebetingelsene på linje med systemet i Danmark (se 6.3.2). Mellom disse ytterpunktene har KS fremmet forslag om en økonomisk gjenoppbyggingsplan. En slik plan vil kunne forplikte partene, men ikke juridisk. Planen trenger heller ikke å "binde" KS medlemmene, men det kan legges inn forpliktelser på ulike måter, for eksempel gjennom endringer i regnskapsforskriften for å sikre at en eventuell vekst i frie inntekter benyttes til å gjenopprette balansen og ikke til økt aktivitet. Alternativt kan det utvikles en mildere form der KS forplikter seg til å jobbe overfor sine medlemmer for at avtalen overholdes. Høsten 2004 erklærte regjeringen at et mål er å

"Vidareutvikle konsultasjonsordninga og arbeide vidare med bilaterale avtalar på enkeltområde" (*St. prp nr. 1 2004-2005*).

Fylkesmannens rolle i dialogen mellom staten og kommunene

Mye av kontakten mellom staten og kommunesektoren skjer gjennom den kontakten kommunene har med lokal og regional statsforvaltning. Det er i møte med lokal og regional statsforvaltning kom-

¹⁵ Det ble i juni 2003 inngått en avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren mellom KS og Sosialdepartementet. I januar 2004 ble det også inngått en avtale om kvalitetsutvikling i skolen mellom KS og Læringscenteret. Videre er det blitt utarbeidet liknende avtale om bosetting av flyktinger som alternativ til tvangsbosetting.

munene opplever staten på nært hold. Fylkesmannen spiller en sentral rolle i den sammenheng. Fylkesmannen har en styringsfunksjon overfor kommunene i saker vedrørende velferdsproduksjon, planlegging, økonomi osv og styrer med hjemmel i vedtak fattet i Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen skal ikke utøve lokalt politisk skjønn, men styre på grunnlag av nasjonale vedtak.

På de store kommunale velferdsoppgavene vil fylkesmannen utøve statens rolle som kontaktledd mellom sentrale statlige politiske og administrative organer og kommunene. I forhold til fylkeskommunen er kontakten mindre omfattende, men det er kontakt både i forhold til planlegging, næringsutvikling og videregående opplæring.

Fylkesmannen er den viktigste statlige instans i fylket for å motta informasjon fra kommunene til staten samtidig som han er den viktigste instansen i fylket for formidling av informasjon fra staten til kommunene. Rollen som statlig informasjonsformidler omfatter både myndighetsrelatert informasjonsformidling (informere og drive veiledning om lover og regler) og formidling av politiske signaler som ikke er bindende for kommunen.

Fylkesmannens styring gjennom tilsyn, klagebehandling og formidling av informasjon fra statlige organer kan utfordre samspillet mellom staten og kommunene. Det kan skje når kommunene opplever styringen som inngrep i det som oppfattes som rimelige handlinger i et lokalt perspektiv. Men styring kan også oppleves som tillitskapende dersom kommunen opplever styringsformene som støttende for virksomheten og at kvaliteten på tjenesteytingen bedres.

Fylkesmannen har en særskilt rolle som den instans som skal melde inn for registrering i ROBEK (Register for betinget godkjenning og kontroll) de kommuner som skal underlegges kontroll. Her opptrer Fylkesmannen både som kontrollør og veileder. I Tildelingsbrevet for 2005 til fylkesmennene skriver Moderniseringsdepartementet at fylkesmennenes kontakt med kommunene skal være basert på dialog, samarbeid og veiledning. Videre heter det at "Det vil være særlig viktig å følge opp kommuner som er kommet i en vanskelig økonomisk situasjon og som henvender seg til fylkesmannsembetet om tildeling av skjønnskudd (ROBEK-kommuner)".

Dialogdelen av virksomheten kan utvilsomt bidra til å styrke tilliten. Den gir kommunene anledning til å forklare sin situasjon og fylkesmannen blir en kanal inn i det statlige forvaltningsapparatet. Fimreite m fl (2004) viser at fylkesmannen blant statlige aktører i større grad viser kommunene tillit enn statlige administrative og politiske

aktører på sentralt nivå. Årsaken er trolig at fylkesmannen har mer kunnskap om den enkelte kommunes situasjon. Dette kan tyde på at det er bedre forutsetninger, men ikke det samme behovet for å drive tillitsbygging mellom fylkesmannen og kommunene som det er mellom kommunesektoren og staten på sentralt hold.

Spenningen mellom dialog- og tilsynsrollen

Imidlertid kan fylkesmannens rolle som dialoginstans kombinert med tilsynsrollen skape en uheldig rolleblending. En omfattende dialog på de fleste av kommunenes arbeidsområder vil kunne påvirke hvordan tilsynet utføres. Oppstår det nære relasjoner mellom ansatte i fylkesmannsembetet og kommunene, kan det influere på og svekke intensjonene rundt tilsynsvirksomheten. Det kan også være et problem når forholdet ikke oppfattes som likeverdig, når det som skal være dialog og veiledning oppfattes mest som tilsynsvirksomhet fra kommunens side og signalene oppfattes mer som påbud fremfor anbefalinger.

På den andre side vil de relasjonene som skapes gjennom dialog bedre kunnskap om kommunen. Tilsyn vil kunne gjennomføres mer effektivt om det er basert på et korrekt og avbalansert bilde av situasjonen på tilsynsområdet.

De store velferdsoppgavene kjennetegnes av et tett forhold mellom stat og kommune. Gjennom dialog kan det oppnås gjensidig forståelse mellom forvaltningsnivåene om hva som er god iverksettelse av velferdsoppgavene og at den må kunne variere mellom kommunene. Dette vil også kunne redusere behovet for statlig tilsynsvirksomhet.

Institusjonelt kan spenningen mellom de to rollene løses ved at det etableres skilte statlige organer som henholdsvis tar for seg tilsyn og dialog. Imidlertid vil en slik løsning være mer kostnadskreven enn om den kommunerettede aktiviteten samles. Dessuten vil man da kunne miste den fordelene dialogfunksjonen gir med hensyn til å bli kjent med forholdene i kommunene.

Det er på denne bakgrunnen viktig at det er stor grad av klarhet i hvilken rolle fylkesmannen til en hver tid spiller dersom embetet skal inneha begge rollene.

Andre kontaktpunkter mellom staten og kommunene/fylkeskommunene

Både helseforetakene, arbeidsetaten, trygdeetaten, skatteetaten, politiet og veivesenet er eksempler på statlige organer som kommer i inngrep med kommunene. Det som skiller disse etatene fra

fylkesmannen er at de i stor grad fungerer operativt i forhold til at de yter tjenester og i stor grad betjener et publikum.

I denne sammenhengen er det grunn til å nevne arbeidet med samordning mellom arbeidsstat, trygdeetat og sosialetat (Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)). Dette er et eksempel på arbeid med å få i stand forpliktende samordning mellom staten som har ansvar for arbeidsetat og trygdeetat og kommunene som har ansvaret for sosialetaten. Et mål for dette arbeidet er at den enkelte bruker skal møte en mer enhetlig forvaltning og ikke må oppsøke ulike instanser.

6.3.2 Forhandlinger og avtaler

Samhandlingen mellom stat og kommune kan også organiseres gjennom forhandlinger og avtaler. Danmark har en avtaleordning der regjeringen og Kommunernes Landsforening og Amrådsforeningen inngår avtaler som blant annet omfatter de overordnede økonomiske rammebetingelsene for kommunesektoren. Avtalene er ikke juridisk bindende, men forutsettes å bli fulgt. Eksempelvis er det i Danmark inngått avtaler om full skattestopp, og kommuner som bryter dette har blitt møtt med sanksjoner. Det faktum at kommunenes skattesatser er en viktig del av avtalene gjør at staten har fått indirekte styring over utgiftsnivået i kommunesektoren (*Strukturkommissionens betænkning 2004:398*, jf også kapittel 8). Rammene for regjeringens forhandlinger debatteres i Folketinget i april før avtaleforhandlingene. Disse forhandlingene skal være sluttført ca 10. juni. Deretter behandler Folketingets finansutvalg avtalen i møte før St. Hans. Kommunene tar standpunkt til avtaleresultatet når de behandler sine budsjetter for neste år. Som nevnt er det også i Norge utarbeidet avtaler på enkeltområder, men heller ikke her kan KS binde opp den enkelte kommune.

Et forhandlingsbasert avtalesystem reiser viktige prinsipielle spørsmål. Hvor viktig er det at kommunene får forutsigbare rammevilkår sett opp mot velgernes muligheter til å holde avtalepartene ansvarlige ved valg? Spørsmålet knytter an til den danske debatten om fordeler og ulemper med deres ordning. Fordelen med forhandlinger og avtaler er at det kan bidra til å skape en mer stabil relasjon mellom forvaltningsnivåene. Kommunene vil i større grad kjenne til hva de kan disponere av økonomiske midler. Om ikke avtalene er juridisk bindende, forpliktet partene, noe som er viktig i et godt tillitsforhold. Som et generelt utgangspunkt kan en avtale føre til klarere rolledeling mellom kommune og stat. I en avtale ligger det også et ris bak speilet

ved at den gir et grunnlag for gjensidig kontroll. Den part som ikke oppfyller sin del av avtalen vil måtte stå til rette for det. I den grad slik gjensidig kontroll viser at partene ikke fraviker avtalen og holder seg til sine forpliktelser, vil det kunne bidra til et styrket tillitsforhold. Stabile rammevilkår vil også være av demokratisk verdi, ved at politikerne kan ta utgangspunkt i gitte og stabile forhold når valgprogram utformes. Disse fordelene fremkommer i den danske ordningen ved at enkeltkommunene bevarer en viss autonomi og fleksibilitet. Videre gir ordningen de kommunale organisasjoner eksklusiv adgang til makten på sentralt nivå, og her ser det ut til at disse organisasjonene, bedre enn i Norge og Sverige, greier å forsvare det kommunale selvstyret. Dette kommer til uttrykk ved mindre detaljert lovregulering og mindre bruk av øremerkede tilskudd. Ordningen svekker dessuten den statlige sektorstyringen overfor kommunene (*Rieper m fl 2003*).

Men det er også reist innvendinger mot utviklingen av et forhandlingsinstitutt: Det etableres et organ utenom de demokratiske ansvarslinjene (*Mouritzen 2001, Goul-Andersen 2003*). De langt på vei bindende beslutninger som fattes i forhandlingene underlegges ikke direkte demokratisk kontroll og ingen stilles til ansvar i folkevalgte organer som Folketinget eller kommunestyret. Et forhandlingsorgan kan karakteriseres som et korporativt organ. Maktutredningen hevder at omfanget av korporative organer har blitt betydelig redusert de siste 20 årene. I forbindelse med den første maktutredningen ble det imidlertid uttrykt i den påfølgende Stortingsmeldingen at

”man bør unngå å etablere utøvende organer hvor både organisasjoner og myndigheter er representert, og for øvrig påse at ”berørte parter”, selv om det ofte er viktig at de uttaler seg og gir råd, ikke tillegges ansvar for den offentlige politikken på vedkommende område. Demokratiske prinsipper tilsier at avgjørelsene treffes av organer som opptre på vegne av alle velgere, ikke bare det utvalg som er medlemmer av bestemte organisasjoner.” (*St.meld. nr. 44 (1982-1983)*).

Om vi hadde innført tilsvarende ordning som i Danmark som regulerer de overordnede rammene for kommunesektorens økonomi, ville det bryte med et slikt prinsipp. Det er ikke ukjent for staten å inngå denne type avtaler. Et eksempel vil være Landbruksavtalen. En avtale som gjelder de økonomiske rammene til kommunene vil imidlertid være av et helt annet omfang.

En annen mulighet er å inngå kontrakter mellom staten og den enkelte kommune eller fylkeskommune. Frankrike har utviklet et system for inn-

gåelse av kontrakter mellom staten og lavere nivå. Baldersheim (2004) omtaler dette systemet i sin forskningsrapport til kommisjonen (vedlegg 2) som planleggingskontrakter. Dette er et instrument for å samordne statlige, regionale og lokale investeringer. Innenfor rammene av nasjonale planer blir regioner, fylker og kommuner invitert til å delta i prosjekt eller til å komme med framlegg til lokale eller regionale prosjekt som de mener bør prioriteres.

6.3.3 Konfliktløsningsmekanismer

Konfliktløsningsmekanismer vil være nyttige når konflikter mellom stat og kommune ikke lar seg løse gjennom dialog eller forhandlinger. I slike tilfeller kan det være fornuftig med en uavhengig instans som kan finne en løsning. Eksempel på bruk av en slik tvisteløsningsmekanisme hadde vi da spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten. En uavhengig tvisteløsningsnemnd tok da stilling til hvilke eiendommer som skulle overtas av staten. Nemnden hadde deltakelse fra partene og en leder oppnevnt på fritt grunnlag.

Et annet eksempel på en konfliktløsningsmekanisme er systemet med innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Etter loven kan nabokommuner, fylkekommunen eller statlige myndigheter reise innsigelse mot et kommunalt areal- eller reguleringsplanvedtak. Viser det seg at det er vanskelig å komme fram til enighet mellom kommunen og den part som reiser innsigelse, vil det kunne gjennomføres mekling. Meklingsrollen er tillagt fylkesmannen. Mekling er ikke pliktig og Miljøverndepartementet avgjør en sak dersom mekling ikke fører fram. Det er imidlertid få saker som kommer til behandling i Miljøverndepartementet, de aller fleste saker løses lokalt¹⁶.

6.3.4 En bevisst politikk for læring mellom forvaltningsnivåene

Både tilsyns- og kontrollsystem vil være opplegg som skaper betingelser for læring mellom forvaltningsnivåene. Her måles avvik i forhold til statlige regler for hva kommunene skal gjøre og hvordan. Måles det avvik, har kommunen plikt til å tilpasse seg regelens krav. Dette er en form for læring som ensidig er skapt ut fra statlige premisser. De gir lite rom for utvikling og tilpasning ut fra lokale forhold. Dersom eksisterende regler er lite egnede i forhold til de problemene de skal bidra til å løse lokalt,

vil det være behov regelendringer. Også dette er læring.¹⁷

For at statlige regler og krav, finansieringsformer, tilbakeføringsmekanismer osv skal være godt tilpasset kommunenes hverdag, er det nødvendig med god informasjon og kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene som muliggjør læring og utvikling. Over tid er det utviklet en rekke mekanismer hvor hensikten nettopp er å bidra til læring. Overføring av informasjon fra kommunene i form av statistisk materiale er velkjent og inntektssystemet oppdateres jevnlig på basis av data fra kommunene. I forhold til utvikling av sektorpolitikk er KOSTRA en viktig informasjonsbase.

Men ved læring og utvikling vil det sjelden være nok med nakne tall. Hvert lokalsamfunn har sine særegenheter sosialt, kulturelt og politisk som bare kan formidles av dem som bor der. Derfor er lokalpolitikken relevant for statlige myndigheter. Hva innbyggerne mener om hvilken utvikling som skal velges for egen kommune er relevant for hvilken politikk staten skal føre overfor kommunene. Derfor vil det å formidle kunnskap som er basert på kjennskap til det lokale være en del av hvordan staten utformer sin kommunerettede politikk.

6.4 Kommisjonens syn

Samordning

Det kan diskuteres hvor effektivt statens samordningsmekanismer fungerer. Utviklingen i staten har gått i retning av fragmentering og sterkere sektorstyring i forhold til kommunene. Denne utviklingen har ikke blitt fulgt opp av tilstrekkelige administrative og politiske samordningsmekanismer. Dette tilsier en ubalansert utvikling i forholdet mellom tverrsektoriell samordning og statlig sektorstyring overfor kommunesektoren. En mulighet er at de statlige sektorinteressene og ministerstyret mykes opp ved at det i saker hvor fagdepartement og KRD har sterke interesser i større grad enn i dag, legges frem felles innstillinger til regjeringen. En lignende samordning kan skje fra Stortingets side ved at fagkomiteer når de behandler saker med konsekvenser for kommunesektoren, behandler disse i samarbeid med kommunalkomiteen.

¹⁷ For en mer grunnleggende diskusjon av læringsbegrepet og hvordan styringsformer og organiseringen av forholdet mellom staten og kommunene påvirker læringsmulighetene i staten og kommunene se KOU 1-98 Rydd opp! kap. 8. KS

¹⁶ <http://odin.dep.no/md/planlegging/kommune/vedtak/>

Kommisjonen deler beskrivelsen av hvordan organisering på statlig nivå og i kommunene har utviklet seg. Kombinasjonen av en ulik organisering av kommunene og svakere samordning i statsapparatet peker seg ut som en av forklaringene på hvorfor den statlige styringen i kommunene oppleves som både sterkere og mer fragmentert. Ut fra at kommunene stort sett makter å oppfylle sine forpliktelser i forhold til sine velferdsstatsoppgaver har dette vært en uheldig og unødvendig utvikling. Kommisjonen er opptatt av at den samordning som staten legger opp til i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av saker skal fungere godt. Det registreres at det i forberedelsesfasen er lagt til rette for rutiner for utredning av økonomiske og administrative konsekvenser vedtak kan få for kommunesektoren.¹⁸ Kommisjonen er mer usikker på hvordan samordningen fungerer før vedtak som ikke baserer seg på utredninger fattes.

Kommisjonen mener det er like viktig å se på hva som skjer etter at et Stortingsvedtak er fattet, når departement eller underliggende etat skal utforme retningslinjer, veiledningsmateriale og annen formidling overfor kommunene. Slike prosesser betyr mye for kommunene når det gjelder opplevelsen av statlig detaljstyring. Det kan her tenkes sterkere samordningsmekanismer på statlig nivå for å følge opp denne type prosesser i den statlige iverksettingsprosessen.

Kommisjonen ser for eksempel at KRD, som del av samordningen i iverksettingsfasen, har sendt ut egne retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til statlig kommunerettede styring. Dette er et viktig tiltak, men kommisjonen er usikker på virkningene av tiltaket når sektorstyringen også står sterkt i fylkesmannsembetene. For å få en fastere forankring av fylkesmannens samordningsfunksjon kan et tiltak være at det administrative ansvaret for fylkesmannsambetet flyttes fra Moderniseringsdepartementet til KRD. Dette ville også passe godt i forhold til at størstedelen av aktiviteten i fylkesmannsembetene er rettet mot kommunene. Fylkesmannsambetenes samordningsansvar kunne da bli en forlengelse av det samordningsansvaret som er lagt til KRD. Statens samordning av kommunerettet styring overfor kommunene vil da i større grad bli samlet langs en linje. Det vil i denne sammenheng være fornuftig at fylkesmannsinstruksen gjennomgås i forhold til fylkesmannens samordningsrolle.¹⁹

¹⁸ Jf. Utredningsinstruksen <http://odin.dep.no/filarkiv/109527/instruks.PDF>

¹⁹ Jf. Fylkesmannsinstruksen http://odin.dep.no/odin/norsk/dok/andre_dok/rapporter/034005-990154/dok-bn.html

Kommisjonen er opptatt av at mer samordnet styring kan bety sterkere styring. Kommisjonen vil understreke at når den ønsker en mer målrettet samordning av statlig styring i forhold til kommunesektoren, er det for å oppnå en tydeligere og ensartet styring, ikke en sterkere styring.

Det vekker bekymring at de ulike statlige sektorer velger egne geografiske inndelinger når de skal organisere sine lokale og regionale enheter. Dette gjør det vanskeligere å samordne på tvers av sektorer og mellom staten og kommunene og fylkeskommunene.

Oppgavefordeling og ansvar

Det er et problem hvis velgeren ikke vet om det er lokalpolitikkerne eller rikspolitikkerne som skal stilles til ansvar på et gitt politikkområde. En mulig løsning er at kun oppgaver som skal underlegges lokalt politisk skjønn skal legges til kommunene. En annen mulighet er at det klargjøres og informeres om statens, kommunenes og fylkeskommunenes samfunnsrolle og hvilke forventninger innbyggerne kan ha til dem.

Kommisjonen vil ikke støtte et forslag hvor bare ett prinsipp for oppgavefordeling skal legges til grunn. For det første mener kommisjonen at oppgaver bør legges til det nivået som mest effektivt kan løse dem og i mange tilfeller vil det være på det nivået som har et lokalpolitisk ansvar. Som regel vil det være innslag av lokale vurderinger når oppgaver skal løses og kommunene vil i større grad enn statlig forvaltning kunne trekke inn brukerne i gjennomføringen av oppgavene. For det andre ivaretas viktige samordningshensyn best lokalt. Det er behov for samordning mellom etater, ikke minst for at brukerne skal få et helhetlig tilbud i sitt lokalmiljø. Sterkt standardiserte oppgaver som synes å være selvsagte statlige oppgaver, men hvor det er et sterkt samordningsbehov i forhold til kommunale oppgaver, bør tilhøre kommunene.

Kommisjonen vil understreke muligheten for å bygge tillit mellom staten og kommunene gjennom å utvikle samordningsmekanismer på oppgaveområder som krysser forvaltningsnivåene.

Den politiske konkurransen

De nasjonale partiene har et særlig ansvar for å bidra til å bygge tillit mellom staten og kommunesektoren. Partiene opererer både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og utgjør organisatoriske rammer for kontakt mellom politikere på flere nivå. Alle de nasjonale partiene har gjennom prinsippvedtak sluttet opp om verdiene knyttet til det lokale

selvstyre. Imidlertid er det en rekke eksempler på at hensynet til lokaldemokratiet ikke ivaretas når partiene på Stortinget vedtar tiltak overfor kommunene og fylkeskommunene uten at økonomiske og administrative konsekvenser er særlig utredet eller diskutert med kommunesektoren. På den annen side har vi også inkonsistens når lokalpolitikere kritiserer partiledelsen sentralt for noe de selv har vært med å vedta. Kommisjonen vil peke på at partiene er organisasjoner godt egnet for dialog mellom ulike nivå. Både lokal- og nasjonalpolitikere bør aktivt utnytte sitt parti for å få i stand en dialog som ivaretar hensynet til både statlig styring og kommunalt selvstyre.

Konsultasjonsordningen

Dagens konsultasjonsordning representerer en formalisert arena for åpen dialog, hvor de viktigste aktørene møtes rundt milepælene for kommuneopplegget. Ordningen representerer en arena for samarbeid og informasjonsutveksling, og har gitt mulighet for å nærme seg en enighet om faktagrunnlag og virkelighetsbeskrivelse i sektoren.

Kommisjonen vil dessuten peke på at det er av stor verdi for kommunene og fylkeskommunene å få mer stabile rammebetingelser. En videreutvikling av dagens konsultasjonsordning til en mer forpliktende ordning vil kunne gi lokalpolitikere mer stabile rammebetingelser når viktige beslutninger skal fattes. Målet bør være å gi kommuner og fylkeskommuner større kontroll over egne inntekter, utgifter og lokale prioriteringer. Kommisjonen mener ordningen bør utvikles til et mer forpliktende system for begge parter. Kommisjonen anbefaler regjeringen og KS å prøve ut en eller flere avtaler på et mer avgrenset område som f. eks. en avtale om gjenoppretting av balansen i kommuneøkonomien. Et slikt system vil etter kommisjonens oppfatning bevare den enkelte kommune- og fylkeskommunes fleksibilitet og autonomi. Kommisjonen oppfatter det som problematisk for demokratiet om det opprettes et forhandlingsinstitutt mellom staten og kommunene. Et slikt forhandlingsinstitutt vil kunne fungere på siden av samfunnets demokratiske kanaler. En videreutviklet og mer forpliktende konsultasjonsordning kan gi mange av de effekter et forhandlingsystem gir uten at viktige demokratiske prinsipper brytes.

Partnerskap og dialog

Lokaldemokratikommisjonen mener at det i det videre arbeid med å utvikle styringsforholdet mel-

lom staten og kommunene må legges større vekt på partnerskapsperspektivet. Konsultasjonsordningen er et viktig tiltak og ordningen bør utvikles og gjøres mer forpliktende. Men kommisjonen mener at ordningen alene ikke er nok for å endre den enkelte kommunes opplevelse av et sterkt innslag av hierarkisk styring fra statens side eller at ordningen alene vil gjenreise tilliten mellom forvaltningsnivåene.

For å bidra til mindre hierarkisk styring og økt tillit mellom nivåene ønsker kommisjonen at det utvikles en konkret strategi for utvikling av samspillet mellom stat og kommune. Strategien bør vektlegge dialog og gjensidig respekt for de roller kommunene og staten spiller. Dialog og gjensidig tilpasning bør også være en viktig del av strategien for effektiv løsning av offentlige oppgaver i spenningsfeltet mellom staten og kommunene.

Kommisjonen mener at de deler av regional statsforvaltning som utøver styring overfor kommunene i større grad skal ha en funksjon knyttet til dialog og formidling mellom forvaltningsnivåene i forhold til de store velferdsoppgavene. Kommisjonen mener at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunenes rolle som samfunnsutvikler å gjøre, eksempelvis planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk. Kommisjonen skiller altså mellom velferdsoppgaver og andre politikkområder når det gjelder fylkesmannens dialog- og rådgivningsrolle. Kommisjonen ønsker å gi kommunene større politisk frihet på politikkområder som har med samfunnsutviklerrollen å gjøre.

Oppgaver knyttet til hierarkisk styring slik som tilsyn, kontroll og ensidig veiledning bør nedtones. *Kommisjonen støtter derfor innstillingen (NOU 2004:17) fra tilsynsutvalget som vil redusere omfanget av tilsyn med kommunesektoren og vil at tilsyn skal utøves som lovlighestilsyn.* Kommisjonen støtter også mindretallets forslag i Bernt-utvalget²⁰ om at prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør avgrenses til om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og er blitt truffet på lovlig måte.²¹

Det må i tillegg tydeliggjøres hvordan fylkesmannen sammen med andre regionale statsetater skal operere i skjæringspunktet mellom staten sen-

²⁰ Utvalget hadde i oppdrag å utrede og foreslå harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen

²¹ I denne lovligheitskontrollen ligger også en vurdering av om vedtaket oppfyller de krav om faglig forsvarlighet som er stilt i medhold av sosial- og helselovgivningen, og ikke er uforholdsmessig belastende for tjenestemottaker. Videre skal klageorganet vurdere om vedtaket er truffet av rett person eller organ, og for øvrig bygge på betryggende saksbehandling, korrekt faktum og en forsvarlig skjønnsutøving. Jf. NOU 2004 18

tralt og kommunene lokalt. Hvordan skal fylkesmannen bli bedre i stand til å føre en dialog med kommunene, bidra til å styrke forståelsen av kommunenes rolle i velferdsstaten og i demokratiet og til å bedre tillitsforholdet mellom staten og kommunene? *På denne bakgrunn bør det være aktuelt å gjennomgå fylkesmannsinstruksen for å tydeliggjøre funksjoner knyttet til dialog og samordning.*

Konfliktløsning

Kommisjonen oppfatter konfliktløsningsmekanismer som et viktig bidrag til hvordan samhandlingen mellom staten og kommunene kan organiseres når det oppstår konflikter. Uavklarte konflikter bidrar ikke til å skape tillit. Derfor bør konfliktløsning basere seg på at argumenter og saksopplysninger fra begge parter kommer fram. Både meklingsinstanser og tvisteløsningsmekanismer vil være virkemidler for å videreutvikle partnerskapet mellom staten og kommuneforvaltningen.

Læring mellom forvaltningsnivåene

Det vil være viktig at kommunene evner å lære og å tilpasse seg på bakgrunn av lokale erfaringer samtidig som statlige rammebetingelsene utføres slik at lokal læring muliggjør lokale endringer. Statlig forvaltning må evne å lære slik at de statlige rammebetingelsene kan endres i samsvar med endring i lokale forhold. Møteplasser mellom staten og kommunene bør utnyttes slik at det kan skje nødvendig erfaringsutveksling.

En ordning for hospitering mellom staten og kommunesektoren kan være et nyttig tiltak. Ordning bør gi kommunalt ansatte anledning til å arbeide i statsforvaltningen, og statlig ansatte anledning til å arbeide i kommunesektoren. Ordningen bør særlig være aktuell for ansatte i ansvarlige posisjoner og som står sentralt i viktige kommunale eller statlige beslutningsprosesser. Kommisjonen mener dette vil gi økt gjensidig læring og øke den gjensidige respekten mellom forvaltningsnivåene.

6.5 Forslag fra kommisjonen

Samordning i den sentrale forvaltningen

Regjeringen og Stortinget må samordne styringen og ansvaret for kommunesektoren. Dette kan skje ved at:

- Statsministerens kontor i større grad tar ansvar for overordnede områder som lokaldemokratiet og konsekvenser av statlig politikk for kommunene.

- Det i større grad benyttes en praksis hvor saker med konsekvenser for kommunene som skal fremmes for regjeringen, fremmes i fellesskap mellom fagdepartement og Kommunal- og regionaldepartementet.
- En lignende samordning kan skje i Stortinget ved at fagkomiteer som behandler saker med konsekvenser for kommunesektoren gjør dette i samarbeid med kommunalkomiteen.
- KRD bør få en tydeligere rolle med hensyn til hvordan statlige etater følger opp kommunerettede vedtak. Det bør etableres en ordning som sikrer at retningslinjene for kommunerettet styring blir fulgt i de ulike departement.
- Det bør vurderes om det sentrale administrative ansvaret for fylkesmannen skal overføres fra Moderniseringsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ved alt reform- og utviklingsarbeid i staten må konsekvenser for kommunesektoren og lokaldemokratiet være utredet. Utredningsinstruksjonen bør endres slik at det blir slått fast at kommunesektoren skal være med i konsekvensutredninger som har vesentlige økonomiske, politiske eller administrative konsekvenser for sektoren.

Fylkesmannens rolle (den regionale statsforvaltningen)

Kommisjonen mener at all politikktutforming bør legges til folkevalgte organ.

Fylkesmannens oppgaver bør derfor avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å sikre god gjennomføring i kommunene av de store velferdsoppgavene slik Stortinget har bestemt.

Kommisjonen mener at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunenes rolle som samfunnsutvikler å gjøre, eksempelvis planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk.

Kommisjonen anbefaler derfor at fylkesmannsembetets rolle i dagens forvaltningssystem bør gjennomgås og utredes nærmere, herunder hvordan rådgiver- og dialogfunksjonen skal utvikles og skilles fra kontrollfunksjonen på en god måte. Det bør vurderes om betegnelsen fylkesmann/fylkesmannsembete endres til en betegnelse som er mer dekkende for den nye rollen.

Fylkesmannsinstruksen gjennomgås for å tydeliggjøre funksjoner knyttet til dialog og samordning.

Kommisjonen støtter forslagene fra tilsynsutvalget i NOU 2004:17

- at omfanget av tilsyn med kommunesektoren reduseres
- at fylkesmannen skal gis et koordinerende ansvar for å føre tilsyn med kommunene
- at tilsyn skal utøves som lovlighetstilsyn
- at det vurderes om oppgavene til helsetilsynet i fylket overføres til fylkesmannen

Kommisjonen foreslår at det vurderes å gi fylkesmannen et samordnet ansvar for å være klageinstans i saker hvor innbyggerne kan klage kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak inn for staten. Forslaget er i samsvar med forslag fra utvalget som står bak NOU 2004:18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*.

Kommisjonen foreslår som et generelt prinsipp at prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og er blitt truffet på lovlig måte. Forslaget er i samsvar med forslag fra et mindretall i utvalget som står bak NOU 2004:18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*.

Forslag om evaluerings- og utredningsprosjekt

- Kommisjonen foreslår et eget evaluerings- og utredningsprosjekt som redegjør for politisk og administrativ samordning på statlig nivå og som evaluerer virkningene av samordningen overfor kommunesektoren. Et sentralt aspekt vil være å få fram hvordan samordningen ivare-

tas i etterkant av vedtak som har konsekvenser for kommunesektoren. Prosjektet bør omfatte både evaluering av samordning i sentralforvaltningen og samordning på regionalt plan. Videre bør utredningen komme med forslag til et enklest mulig rapporteringssystem mellom stat og kommune.

- Kommisjonen vil foreslå at det settes i verk et arbeid hvor man utreder hvilke konsekvenser det har for samspillet mellom staten, kommunene og fylkeskommunene at staten organiserer sin regionale forvaltning etter ulike geografiske områder.

Konsultasjonsordningen

Konsultasjonsordningen utvikles i retning av en mer forpliktende ordning.

Informasjon og læring

- Kommisjonen vil foreslå at det settes i gang et informasjonsopplegg hvor det informeres om statens, kommunenes og fylkeskommunenes samfunnsrolle og hvilke forventninger innbyggerne kan ha til dem.
- Kommisjonen vil ha større grad av kompetanse- og erfaringsutveksling mellom staten og kommunene. Et tiltak kan være en ordning for hospitering mellom staten og kommunesektoren.

Kapittel 7

Det kommunale selvstyrets juridiske status

Kommisjonen mener at det er et minstekrav at prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovsfestes. Dette vil understreke likeverdet mellom stat og kommune, og tydeliggjøre at det kommunale selvstyre tilhører verdigrunnlaget for det norske styringssystemet. Norge er også folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen, jf. Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985. Kommisjonen er kjent med at de nødvendige grunnlovsforslag allerede foreligger i Stortinget.

7.1 Innledning

Partnerskapet mellom stat og kommunene kan styrkes gjennom å gi det kommunale selvstyret en sterkere juridisk forankring. Begrepet kommunalt selvstyre har ingen selvstendig plass verken i Kommuneloven eller i Grunnloven. I forarbeidene til gjeldende kommunelov ble det tatt et eksplisitt brudd med begrepet kommunalt selvstyre til fordel for begrepet kommunalt folkestyre. Grunnloven har ingen bestemmelser om kommunenes plass i det norske styringssystemet.

Dette kapitlet tar opp følgende spørsmål:

1. Hva er begrunnelsen for at det kommunale selvstyre mangler en klar juridisk forankring?
2. Hvordan har andre land konstitusjonelt sett regulert det kommunale selvstyre? Og, har grunnlovsfesting praktiske konsekvenser?
3. Hva skal grunnlovsfestes? Skal en eventuell bestemmelse bidra til å trekke klarere grenser for forholdet mellom stat og kommune?

Historikeren Yngve Flo (2003) har vist at det er klare paralleller mellom debatten om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre og arbeidet med den nye Kommuneloven som trådte i kraft 1. januar 1993. Kommuneloven fikk følgende formålsparagraf (Overå og Bernt 2001:11):

”Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor

rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på bærekraftig utvikling.”

Det var ikke tilfeldig at begrepet *kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre* ble valgt (Larsen og Offerdal 1998). Det ble begrunnet med en langt mer aktiv og integrerende politikk fra statens side ovenfor kommunesektoren generelt, og utviklingen av velferdsstaten spesielt. Det relasjonelle innholdet i begrepet kommunalt selvstyre skal ha lagt føringer på debatten. Kjellberg (1991) mente begrepet kommunalt selvstyre burde reserveres til systemer der det var mulig å skille klart mellom en statlig og kommunal sfære¹. Begrepet var vanskeligere å forene med en norsk velferdsstat som forutsatte høy grad av nasjonal integrasjon. Bruken av folkestyrebegrepet innebar at utredningen la vekt på kommunenes og fylkeskommunenes rolle som demokratiske institusjoner og lokale samordningsorgan tett integrert i staten. Dette er bakgrunnen for at det kommunale selvstyret i dag mangler en klar juridisk forankring.

Poenget til Flo (2003) er at man med Kommuneloven avviste det kommunale selvstyre med henvisning til sentrale velferdsstatlige verdier. Det er et argument han er kritisk til. Han viser til kommunenes sentrale rolle som pionerer i utviklingen av velferdsstaten, og at det nettopp er selvstyrebegrepets relasjonelle grunnbetydning som gir det norske lokaldemokratiet spesielle kvaliteter. I følge Flo (ibid.) går grunnideen om et partnerskap mellom stat og kommune tapt når det kommunale selvstyret erstattes med folkestyrebegrepet. Forholdet mellom staten og kommunene har imidlertid spilt en viktig rolle i både den politiske og faglige debatten om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre.

7.2 Kommunenes konstitusjonelle status i andre land

Lars Davidsson (2004) har i regi av et større svensk forfatningsprosjekt kartlagt det kommu-

¹ Francesco Kjellberg, som var sentral i arbeidet med Kommuneloven, la viktige premisser for utredningen (Flo 2003).

nale selvstyrets plass i en rekke lands forfatninger. Gjennomgangen er konsentrert om medlemslandene i OECD og Europarådet. Analysen viser at det er svært store forskjeller i detaljeringsgrad.

Det fremgår av Tabell 7.1 at Norge plasserer seg i en særstilling både i Norden og i Europa. Mens de fleste lands forfatninger berører spørsmålet om kommunalt selvstyre, er verken kommuner eller selvstyrebegrepet nevnt i den norske Grunnloven. Danmark, Island og Sveits har ingen bestemmelser utover det prinsipielle, mens Sverige og Finland (av de nordiske land) går noe mer spesifikt til verks. Den danske Grunnloven nøyer seg med å slå fast at (§ 82): "Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov", og i den svenske Regeringsformen heter det at: "Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på all-

män och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentarisk statskicks och genom kommunal självstyrelse" (1 kap 1§), og "Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter" (1 kap 7§). I følge Petersson (m.fl. 2004) gir imidlertid den svenske formuleringen begrenset praktisk veiledning. Det er regjeringen og riksdagen som løser tvister mellom staten og kommunene.

Davidsson (2004) studerer landenes forfatningsmessige regulering av det kommunale selvstyre med utgangspunkt i tre sider ved selvstyre- eller autonomibegrepet: organisatorisk-, funksjonell- og finansiell autonomi.

Det sentrale spørsmålet når det gjelder *organisatorisk autonomi* er hvorvidt kommunene kan påtvinges grenseendringer eller ikke. Få land gir kommunene en slik vetomakt. Frankrike, Lux-

Tabell 7.1 Det kommunale selvstyrets konstitusjonelle regulering i utvalgte land

Land	Føderal stat	Kommuner nevnt	"Portalparagraf" om lokal selvstyre	Regulering utover portalparagrafen
Australia	F	Nei	-	-
Belgia	F	Ja	Ja	Ja
Bulgaria		Ja	Ja	Ja
Danmark		Ja	Ja	Nei
Finland		Ja	Ja	Ja
Frankrike		Ja	Ja	Ja
Hellas		Ja	Ja	Ja
Island		Ja	Ja	Nei
Italia		Ja	Ja	Ja
Japan		Ja	Svak	Ja
Canada	F	Nei	-	-
Luxemburg		Ja	Ja	Ja
Malta		Ja	Svak	Ja
Nederland		Ja	Nei	-
Norge		Nei	-	-
New Zealand		Nei	-	-
Polen		Ja	Ja	Ja
Portugal		Ja	Ja	Ja
Sveits	F	Ja	Ja	Nei
Slovakia		Ja	Ja	Ja
Spania		Ja	Ja	Ja
Sverige		Ja	Ja	Ja
Sør-Korea		Ja	Svak	Ja
Tsjekkia		Ja	Ja	Ja
Tyskland	F	Ja	Ja	Ja
Ungarn		Ja	Ja	Ja
USA	F	Nei	-	-
Østerrike	F	Ja	Ja	Ja

Kilde: Davidsson 2004:90

emburg, Tsjekkia og Hellas går lengst. Dette er land som kjennetegnes av en kommunestruktur med mange små kommuner. Det er imidlertid ikke uvanlig at forfatningene har bestemmelser som sikrer at innbyggerne høres før grenseendringer foretas. Det kan skje direkte (via folkeavstemming i de områder som berøres), eller via de enkelte kommunestyrene. Det siste er mest vanlig. I Belgia og Nederland må det vedtas en egen lov for hver enkelt grenseendring noe som gjør at slike beslutninger blir vanskeligere å ta. I de nordiske land kreves det formelt sett ikke en egen lov før beslutninger om større endringer i kommunestruktur, men i praksis er dette likevel vanlig.

Mange land har bestemmelser som sier noe om hvordan det lokale politiske systemet skal utformes. Det er ikke uvanlig at konstitusjonen slår fast at det skal finnes et representativt utøvende organ på lokalnivået. De mest vidtrekkende bestemmelsene på dette området finnes i de tidligere kommunistiske statene. Danmark, Finland og Island har ingen slike bestemmelser. I Sverige gis det lokale representative organet beslutningsrett direkte, noe som markerer at kommunestyrene er noe mer enn statlige administrative enheter (ibid.). Østerrike har en noe spesiell bestemmelse i og med at kommunene beslutningsrett over egen administrasjon garanteres i konstitusjonen.

Funksjonell autonomi dreier seg om hvorvidt forfatningene spesifiserer hvilke oppgaver kommunene skal ha. Kun to land – Luxemburg og Østerrike - av 28, har bestemmelser som sier noe dette (ibid:109). I Luxemburg begrenses det til fødsels-, vigsels-, og dødsattester. I Østerrike lister forfatningen opp 11 oppgaver (organisatoriske, rettslige og sivilrettslige oppgaver) som kommunene skal ha ansvaret for, men spesifiseringsgraden er moderat.

Forfatningen kan endelig inneholde bestemmelser om lokalnivåets *finansielle autonomi*. Det kan være bestemmelser som garanterer lokalnivået egen beskatningsrett, eller bestemmelser som legger føringer på inntektsfordelingen kommunene imellom. Det er ikke vanlig at den kommunale beskatningsretten garanteres i konstitusjonen. Finland og Sverige har generelle formuleringer, men det sies ikke noe om verken skatteobjekter eller skattenivå. Den finske forfatningen slår imidlertid fast at slike detaljer skal reguleres i lov. Den tyske forfatningen spesifiserer hvilke skatteobjekter kommunene har rett til å beskatte, og følgerlig hvilke de ikke kan beskatte. Ungarn og Spania har bestemmelser som gir kommunene en garanti for at de får tilført tilstrekkelig ressurser til å utføre sine oppgaver. Spania og Tyskland har

regler som skal bidra til å sikre en rettferdig økonomisk balanse mellom de ulike delene av landene.

Har grunnlovsfesting praktiske konsekvenser utover de rent symbolske? I norsk sammenheng vil en grunnlovsbestemmelse utvilsomt ha symbolsk betydning ved at Norge bringes opp på europeisk minstenivå samtidig som likeverdet mellom stat og kommune understrekes (Smith 2003). Når det gjelder praktiske konsekvenser, er det ikke like enkelt å gi entydige svar. Erfaringer fra land som gir kommunene vetomakt i sammenslåingsspørsmål antyder at dette har en viss betydning. 90 prosent av kommunene i disse landene har færre enn 5000 innbyggere, og i samtlige land er kommunestrukturen stort sett den samme i dag som den var på 1950-tallet (Davidsson 2004:136). Når det gjelder kommunenes oppgaveansvar og deres økonomiske handlingsrom så er det lite som peker i retning av at en grunnlovsmessig forankring har betydning i praksis. Kommuner i land der konstitusjonen garanterer beskatningsfrihet har ikke flere oppgaver eller større innflytelse over oppgavene enn i land der dette ikke er tilfelle (ibid.). Det kan imidlertid se ut som om det kommunale selvstyre gis et sterkere vern i land der kommunene først og fremst løser lokale kollektive oppgaver.

7.3 Kjernespørsmål i debatten

Europakonvensjonen om kommunalt selvstyre som Norge undertegnet i 1989 har bidratt til at spørsmålet om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre er et stadig tilbakevendende tema. Artikkel 2 i konvensjonen slår fast at prinsippet om lokalt selvstyre "skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre". Foruten at det er ulike politiske syn på spørsmålet er det også ulike oppfatninger om hvorvidt Norge ved undertegnelsen av konvensjonen samtidig forpliktet seg til å grunnlovsfeste prinsippet. Selv om juristene er kritiske til stortingets manglende vilje til å grunnlovsfeste det kommunale selvstyre, er de ikke entydige på at Norge har en rettslig forpliktelse. Jan Fridh Hof Bernt (2002) mener at så ikke er tilfelle, mens Eivind Smith (2003) har det motsatte syn (iallfall angående prinsippet).

Kjernespørsmålet i den norske politiske debatten har vært mulige praktiske konsekvenser av en eventuell grunnlovsfesting. I 2003 stilte hele kontroll- og konstitusjonskomiteen seg bak det kommunale selvstyre som prinsipp, men vendte likevel tomelen ned for grunnlovsfesting. Motstandersiden pekte på at det var uklart hva en eventuell grunn-

lovsfesting kunne bety for den statlige styringen av kommunene (Flo 2003). Motstanderne mente også at selvstyret er et så dypt forankret prinsipp at grunnlovsfesting ikke var nødvendig. Honnørord og symbolverdier burde ikke stå i Grunnloven. På linje med at parlamentarismen, som heller ikke er grunnlovsfestet, mente man at det kommunale selvstyret hadde fått en tilsvarende posisjon. Tilhengerne mente imidlertid at en sterkere juridisk forankring kunne styrke kommunenes posisjon relativt til staten. Grunnlovsfesting ville bidra til å ytterligere styrke de allerede eksisterende folkesuverenitetsprinsippene i Grunnloven. I følge Flo (2003) var tilhengerens formål å sikre kommunene et større lokalpolitisk handlingsrom uten at staten samtidig skulle fratras retten til å overstyre kommunene. Staten skulle konsentrere seg om den overordnede styringen, ikke om detaljene. I grunnlovsdebatten har stortingsflertallet, på samme måte som i arbeidet med Kommuneloven, lagt vekt på stat-kommune relasjonen. Flo (ibid.) mener tilhengerne har langt større tyngde på å styrke den kommunale handlefriheten innenfor rammene av en integrert løsning (partnerskapsmodellen).

Også blant juristene har forholdet mellom staten og kommune vært sentralt. I følge Eivind Smith (2003:25) går det et viktig skille mellom grunnlovsfesting og grunnlovsvern. En prinsippbestemmelse gir svakere vern for det kommunale selvstyre enn om grunnloven skulle sette mer håndfaste grenser for statens forhold til kommunene. Smith mener at argumentene mot grunnlovsfesting av en ren prinsippbestemmelse om kommunalt selvstyre vanskelig kan tas alvorlig. Spørsmålet om grunnlovsvern, i betydning vern mot statlig styring, reiser imidlertid andre problemstillinger. Her peker Smith (ibid:24) på at hensynet til nasjonal likhet kan være et viktig argument mot visse former for kommunalt selvstyre. Han ser tre mulige løsninger på dette dilemmaet (ibid:25):

- a) lovsfesting av individuelle velferdsrettigheter,
- b) at målet om nasjonal likhet oppgis, eller
- c) mindre desentralisering og tilsvarende reduksjon av kommunenes oppgaver.

Smith slår fast at (ibid.): "hvis hensynet til kommunal autonomi skal tas på alvor uten at vi er villige til å gi slipp på målet om nasjonal likhet, må altså de aktuelle oppgavene overtas av staten". Jan Fridhøjf Bernt (2002) har stått for en tilsvarende vurdering (se også kapittel 4). I følge Flo (2003) ønsker både Smith og Bernt å verne både om selvstyret og vel-

ferdsstaten, og løsningen som foreslås er å frigjøre kommunene fra velferdsstaten.

Kommunenes grunnlovsmessige status debatteres også i Sverige. Bakgrunnen er en rapport fra et svensk forfatningsprosjekt der Eivind Smith er en av forfatterne (Petersson m.fl. 2004). Et budskap i rapporten er at det er behov for et klarere skille mellom den nasjonale og lokale sfæren. Det slås blant annet fast at (ibid:86) "den lokale selvstyrelsen bør vara så tydelig definert att den kan försvaras juridisk". Følgelig foreslås det at velferdstjenestene overføres til et statlig voucher-system der pengene følger brukeren, samtidig som kommunene gis et tydeligere grunnlovsvern og en klarere lokalt forankret oppgaveportefølje. I rapporten foreslås følgende grunnlovsparagraf om kommunalt selvstyre (ibid.):

'Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta kommunala angelägenheter på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Självstyrelsen utövas genom organ som väljs i direkta och fria val. En kommun har rätt att, inom lagens gränser, bestämma över sina egna styrelsesformer. Befolkningen kan höras gjenom folkomröstning eller annan form för opinionsyttring. Kommunerna får ta ut skatt för att finansiera sina uppgifter. En kommun kan bestämma att lokala tjänster kan finansieras genom avgifter. Andra uppgifter kan påläggas kommunerna genom lag eller avtal. Därmed förknippade utgifter finansieras av staten. Närmare bestämmelser om indelning och kommunalval fastställs genom lag. Staten tillser att kommunerna inte överträder lag och rätt. Tvister om självstyrelsens omfattning kan avgöras av domstol'.

7.4 Kommisjonens syn

Kommisjonen mener at det er et minstekrav at prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovsfestes. Dette vil understreke likeverdet mellom stat og kommune, og tydeliggjøre at det kommunale selvstyre tilhører verdigrunlaget for det norske styringssystemet. Norge er også folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen, jf. Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985. Grunnlovsfesting vil bringe norsk lovgivning i tråd med lovgivningen ellers i Europa. Kommisjonen er kjent med at de nødvendige grunnlovsforslag allerede foreligger i Storting.

Kapittel 8

Friere kommunal beskatningsrett

Kommisjonen anser friere lokal beskatningsrett for å være et grunnleggende trekk ved kommunalt selvstyre. Flertallet foreslår følgelig at kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes. Kommisjonen mener dette tilfører lokalpolitikken en dimensjon som kan bidra til økt deltakelse og engasjement.

8.1 Innledning

Et formål med kommuner og lokalt selvstyre er å organisere tjenestetilbudet slik at det tilpasses lokale ønsker og behov. Det betyr at velgerne i lokalvalgene må kunne påvirke både tilbudets omfang og kvalitet (*Hagen og Sørensen 1997*). Kommisjonen er av den oppfatning at det kommunale selvstyret som prinsipp settes på spissen i debatten om hvorvidt kommunene bør få større innflytelse over hvordan inntektene fremskaffes. Begrensingen på kommunenes muligheter til å skaffe egne inntekter svekker handlefriheten lokalt, reduserer mulige gevinster ved desentralisert oppgaveløsning, og stimulerer i liten grad innbyggerne til deltakelse og aktivitet i lokalpolitikken.

Kommisjonen skal i følge mandatet; vurdere virkningen av fordeling av økonomiske ressurser mellom lokalt og sentralt nivå, og mulighet og begrensninger i å skaffe egne inntekter (*kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004*). Kommisjonen har lagt vekt på spørsmålet om kommunene bør få utvidet beskatningsfrihet ved å oppheve maksimumsreguleringen for kommunal inntektsskatt. En slik reform vil gi norske kommuner en utvidet beskatningsfrihet på linje med handlefriheten til danske og svenske kommuner. Spørsmålet om kommunal selvstendig beskatningsrett er drøftet inngående i en forskningsrapport som Rune Sørensen og Lars Chr. Monkerud (Handelshøyskolen BI) har utarbeidet for kommisjonen (se vedlegg nr. 8). I rapporten gjennomgås erfaringene med tre lokale inntektskilder: inntektsskatt, gebyrer og eiendomsskatt. Både velgernes og lokalpolitikernes syn på kommunenes skattenivå analyse-

res, og tilsvarende gjelder for kommunenes faktiske fastsettelse av gebyrsatser og eiendomsskatt. Rapportens hovedkonklusjon er at forutsetningene for velgerkontroll med kommunale skattesatser er gode.

Dette kapitlet drøfter spørsmålet om utvidet kommunal beskatningsfrihet. Først ses det på norske kommuners handlefrihet gitt dagens skatteregler. Deretter gis det en kort internasjonal oversikt over ulike skatters betydning for finansieringen av kommunesektoren. Til slutt drøftes fordeler og ulemper knyttet til økt lokal beskatningsrett. Spesielt legges det vekt på mulige makroøkonomiske, fordelingspolitiske og lokaldemokratiske implikasjoner av økt lokal beskatningsfrihet.

8.2 Kommunale skatteinntekter: Regler og frihetsgrader

Spørsmålet om hvordan kommunal tjenesteproduksjon best bør finansieres er omdiskutert (*NOU 1996:20*). Finansieringen kan enten skje ved a) å ta direkte betalt for kommunale tjenester tilsvarende markedssystemet (avgifter, penger følger brukeren), eller b) tilby tjenestene gratis og finansiere dem ved hjelp av lokale skatteinntekter og/eller tilskudd fra staten (*Sunnevig og Schjelderup 1997*). Norge har i dag en blandingsmodell med innslag av så vel skatteinntekter, statlige overføringer og betaling for ulike tjenester (*St.meld. nr. 23 (1992-93)*).

Kommunenes inntekter kommer grovt sett fra skatter (48 prosent), avgifter knyttet til kommunale tjenester (15 prosent) og ulike overføringstyper (35 prosent) (*Rattsø 2004*). I snitt får kommuner og fylkeskommuner mellom 80 og 90 prosent av sine inntekter via direkte skatter og overføringer fra staten. Kommunene har svært liten direkte innflytelse over hvilke inntekter de vil kunne disponere i løpet av et år. Når det gjelder kommunenes inntekter fra ulike skatteobjekter, er disse vist i Tabell 8.1. Det fremgår at inntektsskatten er den klart viktigste, men også formueskatten og eiendomsskatten har betydning for kommunenes inntekter.

Tabell 8.1 Skattefinansieringen av norske kommuner (prosent)

Skatter	Prosent
Inntektsskatt	88
Eiendomsskatt	4
Formueskatt	6
Andre skatter	2
Totalt	100

Kilde: Rattsø 2004:24

Et sentralt spørsmål i vurderingen av om kommunene bør få større beskatningsrett, er om bestemte skatteformer egner seg bedre enn andre (Hagen og Sørensen 2001).

Inntektsskatten har den ulempen at den deles med staten og er dermed ikke en eksklusiv lokal skatt. Dette gjør at det kan være vanskelig for velgerne å se om det er statlige eller kommunale myndigheter som skal holdes ansvarlig for eventuelle endringer i skattenivået. Erfaringer fra Danmark og Sverige viser, som det vendes tilbake til, at det er mulig å praktisere en viss lokal handlefrihet for inntektsskatt.

Dagens regler for inntektsskatt gir kommunene frihet til å sette skattesatsene innenfor intervallet 9,5-13,2 prosent, mens intervallet for fylkeskommunene kan variere mellom null og 2,6 prosent (2004). Tallene har variert noe over tid, og siden 1992 har maksimalsatsen for summen av kommune-, fylkeskommune- og fellesskatten vært 28 prosent. Friheten til å justere satsene (nedover) finnes, men brukes ikke i praksis. Siden 1979 har samtlige kommuner/fylkeskommuner benyttet høyeste lovlige skattesats. Det kan være flere grunner til dette (Sørensen og Monkerud 2004). Den vanlige forklaringen er at en eventuell reduksjon i skattesats vil medføre tap av statlige overføringer. Imidlertid tas det verken i utformingen av rammetilskudd eller andre overføringer hensyn til faktiske skattesatser, men i skattegrunnlaget og ulike demografiske og strukturelle kjennetegn ved kommunene. Dette tyder på at forklaringen neppe er gyldig i dag gitt kriteriene i inntektssystemet. En annen mulighet er at skattenivået oppfattes å være optimalt. Det faktum at det er store forskjeller i omfanget av kommunalt konsum relativt til privat konsum, tyder imidlertid på at skattesatsene ikke er optimale. Utkantkommunene kjennetegnes av et høyt kommunalt forbruk og lave private inntekter, mens kommuner i sentrale strøk har et lavere kommunalt forbruk og høyere inntekter. I forskningsrapporten antydes det at forklaringen kan

ligge i de distriktpolitiske hensyn som tas i overføringssystemet til kommunene der kommuner med lave private inntekter får høyere statlige overføringer. Hypotesen er at høyere overføringer til kommunene i sentrale strøk ville resultert i faktiske observerbare variasjoner i skattesatser kommunene imellom. Utkantkommunenes andel av overføringene økte sterkt fra midten av 60-tallet og frem til slutten av 1980-tallet, samtidig som de siste kommunene innførte høyeste sats for inntektsskatt.

Eiendomsskatten har et klarere lokalt nedslagsfelt (NOU 1996:20, NOU 2003:9). Den er svært synlig (innkrevingen skjer via egen bankgiro), slik at det er lett for velgerne å plassere ansvaret. Dette gir en tydelig sammenheng mellom skattebyrden og innbyggernes nytte av de kommunale tjenestene. Eiendomsskatten er i tillegg politisk kontroversiell. Den mobiliserer befolkningen og stimulerer til politisk engasjement. Debatten i forbindelse med valgkampen i Oslo i 2003 er eksempel på det. Eiendommer er også et lite mobilt skatteobjekt noe som reduserer problemer knyttet til økt skattekonkurranse kommunene imellom. Endelig gjør den sterke sammenhengen mellom inntektsnivå og boligstandard at eiendomsskatten kan ha positive fordelingspolitiske effekter.

Eiendomsskattereglene gir enkelte kommuner en viss manøvreringsmulighet. Eiendomsskatten er *frivillig* for kommunene, men kun for kommuner med "bymessige strøk" (*St.meld. nr. 23 (1992-1993)*). I kommuner som kan innføre eiendomsskatt kan satsene variere mellom 2 og 7 kroner pr. 1000 kroner i takstverdi. Verdifastsettelsen av eiendommer kan skje hvert tiende år, og eiendommens omsetningsverdi på takstidspunktet blir da lagt til grunn. En kommune som innfører eiendomsskatt må sette den laveste satsen det første året (0,2 prosent). Deretter kan skatten, som hovedregel, øke med inntil 0,2 prosent for hvert år inntil maksimumssatsen nås. Der er imidlertid ingen restriksjoner på hvor raskt satsene kan settes ned. Kommuner uten bymessige strøk kan skrive ut eiendomsskatt på 'verk og bruk', en regel som i praksis benyttes som en skatt på naturressurser (kraftverk og lignende). Det betyr at enkelte småkommuner får svært høye inntekter som følge av vannkraftutbyggingen. Disse inntektene er ikke omfattet av inntektsutjevningen i inntektssystemet. I 1999 hadde Bykle, Eidfjord, Modalen og Sirdal alle over 50 000 kroner per innbygger i eiendomsskatteinntekter (Hagen og Sørensen 2001:77). Hagen og Sørensen (ibid.) peker på at kraftverksbeskatning og overføringssystemet dermed gir skjeve utslag gitt at skattegrunnlaget er ulikt fordelt mellom

kommunene. Endelig omfattes ikke jord-, skogbruks-, og fritidseiendommer av eiendomsskatten. 230 av 434 kommuner skrev i 2001 ut eiendomsskatt og mange kommuner har avstått (og avstår) fra inntekter gjennom eiendomsskatt (*Rattsø 2004, Zimmer 2004*). Det er ingen kommuner i Akershus og Vestfold som skriver ut eiendomsskatt (*Borge 2004:17*).

Dagens system for eiendomsskatt har vært gjenstand for flere utredninger og kritikken av regelverket har vært omfattende. Reglene er vanskelig å praktisere for kommunene. Særlig har spørsmålet om hva som skal til for at et område er bymessig utbygd vært gjenstand for et stort antall rettssaker (*Zimmer 2004*). Det er ulik rettspraksis på området og det ser ut til at tilfeldighetene spiller en ikke ubetydelig rolle med hensyn til hvor eiendomsskatten utskrives. Forslag om å innføre en obligatorisk (enten statlig eller kommunal) eiendomsskatt har vært fremmet flere ganger (*NOU 1996:20, NOU 2003:9*). Hovedbegrunnelsen er at dagens skattesystem favoriserer boligeiendommer i for stor grad. Boliger er langt lavere beskattet enn kapital, noe som antas å føre til overinvestering i bolig på bekostning av andre, mer samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer som aksjer, obligasjoner og bankinnskudd (*NOU 2003:9, Sørensen og Monkerud 2004*). Politisk har det imidlertid vist seg å være vanskelig å få gjennomslag for en obligatorisk eiendomsskatt. Eiendomsutvalgets innstilling fra 1996 ble i realiteten ikke politisk behandlet, men forslagene i innstilling ble fulgt opp i Skaugutvalgets innstilling fra 2003. Utvalgets forslag om enten å øke fordelsbeskatning av egen bolig (og fritidsbolig) i inntektsskatten, eller å innføre en obligatorisk eiendomsskatt, fikk ikke gjennomslag i Stortinget. Regjeringens forslag innebar en avvikling av fordelsbeskatningen og at eiendomsskatten fortsatt skal være frivillig og lokal (*St. meld. nr. 29 (2003-2004)*).

Regjeringen har imidlertid signalisert at man vil vurdere Skaugutvalgets forslag om å fjerne gjeldende avgrensninger av eiendomsskatten til bymessige strøk og til verk og bruk (*St. meld. nr. 29 (2003-2004)*). Regjeringen legger opp til at avgresningen av eiendomsskatten ikke bør basere seg på dagens skjønnsmessige beliggenhetskriterium som har gjort det svært vanskelig for mange kommuner å praktisere regelverket for eiendomsskatt. I tillegg skal bestemmelsen om at kommunene maksimalt kan oppjustere eiendomsskattesatsene med 2 promillepoeng hvert år vurderes. Det varsles også at det kan komme endringer i eiendomsskatten som gir kommunene større valgfrihet med hensyn til å skille mellom hhv. bolig- og

fritidseiendom, kraftanlegg og annen næringsvirksomhet. Dette er vurderinger som vil ha vesentlig betydning for kommunene. Et enklere regelverk for eiendomsskatt der kommunene får større frihet til å fastsette skattenivået, vil øke det økonomiske handlingsrommet lokalt. Regjeringen legger imidlertid ikke opp til noen vesentlig økning av eiendomsskatten ut fra dagens nivå (*Borge 2004:18*).

Eiendomsskatt har tradisjonelt hatt karakter av en form for brukerbetaling for kommunale tjenester. Argumentet er noe svekket ved at kommunene har *avgiftsbelagt* flere tjenester de siste 20 årene. Vanligvis skilles begrepene skatt og avgifter fra hverandre ved at skatt betraktes som en betaling uten en nødvendig motytelse, mens avgift betraktes som en betaling for en faktisk tjeneste. I praksis er det imidlertid vanskelig å trekke et klart skille. Flere gebyrer innenfor teknisk sektor er betaling for tjenester som innbyggerne ikke kan velge vekk og kan slik betraktes mer som en eiendomsskatt enn som en avgift. Kommunene kan i dag ta gebyrer eller avgifter innenfor teknisk sektor (vann, avløp, renovasjon), kultur og oppvekst (betalings-satser for barnehager, skolefritidsordning, inngangspenger i svømmehaller og idrettsanlegg) og i helse- og sosial sektoren (oppholdsbetaling, og betalings-satser i hjemmetjenesten). Brukerbetaling i barnehager og i eldreomsorgen har størst effekt på kommunenes inntektsside (*Rattsø 2004*).

Det har skapt en viss debatt at avgiftsøkningene i kommunesektoren har vært større enn økningen i det generelle prisnivået gjennom hele 1990-tallet (*Borge og Rattsø 2004*). Blant annet er det pekt på at brukerbetaling har uheldige fordelingseffekter ved at lik pris for alle har en tendens til å gå mest utover lavinnteksgruppene. I realiteten er imidlertid den kommunale avgiftspolitikken stramt nasjonalt regulert. Nasjonal lovgivning begrenser brukerbetalingen ved enten å introdusere makspriser, eller gjennom å sette et tak på hvor mye kommunene kan ta i betaling for tjenester i teknisk sektor. I det siste tilfellet tilsier *selvkostprinsippet* at kommunene ikke kan ta en pris som overstiger produksjonskostnadene av en tjeneste. Avgiften kan imidlertid i et enkelt år gå utover produksjonskostnadene, men kan ikke overstige faktiske kostnader over en periode på 3-5 år. Retningslinjene er utarbeidet av miljøverndepartementet og tar utgangspunkt i arealberegning av bolig. Hensikten med regelverket er å begrense avgiftsgrunnlaget i ulike deler av landet til reelle kostnadsvariasjoner.

Selvkostprinsippet betyr at kommunene ikke står fritt til å bruke avgiftene som en inntektskilde til å finansiere andre ønskelige formål. Friheten

består i realiteten i hvorvidt man skal subsidiere de angieldende tjenestene eller ikke. Det er få tilgjengelige studier som gir et bredt bilde av kommunal avgiftspolitik. Borge og Rattsø (2004) har imidlertid studert kloakkavgiftene i et uvalg kommuner i perioden 1993-1998. Undersøkelsen viser at 30-40 prosent av kostnadsøkningen i sektoren tas ut overfor brukerne i form av økt brukerbetaling og at brukerbetalingens andel av kostnadene økte fra 80 prosent i 1993 til 100 prosent i 1997. Fra 1997 til 1998 økte så de gjennomsnittlige enhetskostnadene med 14 prosent uten at brukerbetalingen økte tilsvarende (5 prosent).

Eiendomsskatt har en klar effekt på enhetskostnadene. Det betyr at kommunene skiller mellom avgifter og eiendomsskatt som finansieringskilder. Selve avgiftsnivået varierer betydelig mellom kommunene imellom. Borge og Rattsø (ibid.) viser at brukerbetalingen gikk utover enhetskostnadene i 25 prosent av kommunene i utvalget, og i 14 kommuner lå avgiftene over totalkostnadene i samtlige 6 år. Totalt sett subsidierer altså kommunene tjenesten, samtidig som enkeltkommuner omgår den nasjonale reguleringen.

Dagens skatteregler betyr at staten legger sterke føringer på kommunenes økonomiske spillerom. Reglene for inntektsskatten gir i praksis kommunene ingen andre valgmuligheter enn å velge høyeste skattesats. Staten legger også stramme føringer på den lokale avgiftspolitikken. Dagens regler for eiendomsskatt er vanskelig å håndtere for kommuner som kan innføre eiendomsskatt. Eiendomsskatten vurderes i litteraturen som et egnet *lokalt skatteobjekt*. Eiendomsskatten er eksklusiv og synlig, og velgerne er ikke i tvil om hvem som har ansvaret. Kommunene kan bruke skatten for å tilby innbyggerne bedre infrastruktur og andre lokale fellesgoder som så kan bidra til å øke eiendomsverdiene, og det er rimelig at deler av denne verdistigningen tilfaller kommunene. Det har imidlertid vist seg å være svært vanskelig å få etablert et moderne system for eiendomsbeskatning i Norge (Sørensen og Monkerud 2004). Det ser ut til å ha sammenheng med flere forhold. Flere skatteyttere som eventuelt må betale eiendomsskatt, vil ikke nødvendigvis ha en løpende inntekt som kan dekke skatten. Dette skaper behov for ulike typer av skjermingstiltak for skatteyttere med lav inntekt (pensjonister). En obligatorisk eiendomsskatt vil også kreve et velutviklet system for eiendomstaksering, noe som både kan være krevende å få til og vanskelig å administrere. Endelig ser det ikke ut til å være politisk vilje til å gjennomføre en slik reform. Vedlagte forskningsbidrag konkluderer følgelig med at et opp-

gradert system for kommunal eiendomsskatt er en vanskelig vei til større lokal beskatningsfrihet (Sørensen og Monkerud 2004). Regjeringen har i forbindelse med oppfølgingen av Skauge-utvalgets innstilling signalisert endringer i regelverket for eiendomsskatt som kan gi kommunene økte inntektsmuligheter.

Kommisjonen har i sin vurdering lagt vekt på spørsmålet om kommunene bør gis større økonomisk albuerom ved at maksimalsatsen for den kommunale inntektsskatten fjernes. Før fordelene og ulempene ved en slik reform drøftes nærmere, gis det en kort oversikt over finansieringen av kommunesektoren i andre land.

8.3 Kommunemodeller og finansieringsformer

Selvstyrebegrepet handler ikke bare om kommunesektorens faktiske størrelse. Det er også et spørsmål om hvorvidt kommunene selv kan velge i hvilken retning ressursene skal styres. Rommet for å foreta slike prioriteringer blir gjerne mindre når antallet obligatoriske oppgaver er stort. Denne problemstillingen er spesielt krevende i de nordiske land, der kommunene er pålagt ansvaret for nesten alle velferdsoppgavene. I de fleste andre land leverer kommunene disse tjenestene i samarbeid med, eller i konkurranse med andre institusjoner som markedet (forsikringsordninger), kirkelige institusjoner eller andre frivillige organisasjoner. Barnehagesektoren er et offentlig ansvar stort sett kun i de nordiske land. Oppgavens art, og ikke minst omfanget, spiller en betydelig rolle både for valg av finansieringsform og for lokalnivåets finansielle frihet.

I land der lokaldemokratiet først og fremst kretser rundt det å løse lokale kollektive oppgaver, er kommunenes frihet på inntektssiden gjennomgående større. Begrensningene er tydeligere i de nordiske land der kommunesektoren spiller en avgjørende rolle i produksjonen av individuelle velferdsgoder. Når det er sagt, har utviklingen på 1990-tallet gått i retning av sterkere statlig økonomistyring i de fleste industrialiserte land uavhengig av både kommunemodeller og statsform (Borge m.fl. 2001, Petersson 2004). Den internasjonale trenden ser ut til å være at det økonomiske tyngdepunktet forskyves til sentralmaktens fordel.

Tabell 8.2 gir en oversikt over *skattefinansieringen* av kommunesektoren i en rekke europeiske land. Tabellen gir informasjon både om omfanget av eksklusive kommunale skatter (skatter som ikke deles med andre nivåer) og om hva

Tabell 8.2 Kommunal beskatning av ulike skatteobjekter*

Land	Eiendomsskatt	Inntektsskatt	Formueskatt	Husholdningsskatt	Selskapskatt
Belgia	>K%	>K%	>K%	>K%	>K%
Bulgaria	*S%	*S%			
Danmark	*SB%	*K%			
Finland	*SB%	*K%			
Frankrike	*SB%			*SB%	*SB%
Hellas		S%			
Island	*SB%				
Italia	*K%		*K%		*K%
Luxemburg			*K%		
Nederland	>K%				
Norge	>SB%	*SB%	*SB%		Før 1999
Polen	*SB%				
Portugal				*SB%	
Sveits		>K%			
Spania	*SB%		*SB%		*SB%
Storbritannia	>K%				
Sverige		*K%			
Tsjekkia	*				*
Tyrkia	*S%				
Tyskland	K%		K%		K%
Ungarn	>SB%		>SB%	>SB%	SB%
Østerrike	*SB%		*SB%		*SB%

*= obligatorisk skatt. >=Frivillig skatt. K%= Kommunen setter skattesatsen SB%= Kommunen setter skattesatsen innenfor en ramme som staten fastsetter. S%= Staten setter skattesats.

Kilde: Davidsson 2004:128.

som skattelegges. I tillegg fremgår det hvorvidt den angitte skatteformen er frivilling eller obligatorisk for kommunene - om kommunene har frihet til å bestemme skattesatsen – og om kommunene kan velge skattesats innenfor et intervall fastsatt av staten eller om staten alene bestemmer skattesatsen.

Tabellen viser at det er vanlig at kommunene gis frihet til å bestemme både hva som skal beskattes og skattenivå. I flertallet av land er skatteinntektene dominert av skatter der kommunene gis frihet til å bestemme skattesatsen, men ikke skatteobjektet. Tyskland og Østerrike (begge føderale systemer) har en ordning med delte skatter, der fordelingen mellom nivåene ikke kan endres uten kommunal godkjenning. Det dominerende prinsippet for beskatning i europeiske kommuner er imidlertid *nytteprinsippet*, dvs. at skattebyrden fordeles etter skatteytters nytte og interesse av de kommunale tjenestene og i mindre grad etter skattevnen (Zimmer 2004). Følgelig er *eiendomsskatt* den viktigste finansieringskilden for lokalnivået i disse landene. Kun 5 av landene, deriblant Sverige, bruker

ikke eiendomsskatt lokalt. Videre er eiendomsskatten obligatorisk i de fleste land, selve skattesatsen fastsettes lokalt, men innenfor intervaller bestemt av staten. Norge skiller seg ut ved at eiendomsskatten er frivillig. Det er heller ikke uvanlig at kommuner har relativt stor frihet på inntektssiden, men forholdsvis få obligatoriske oppgaver. Frankrike er et eksempel på det. Størst frihet har de belgiske kommunene, der både valg av skatteobjekt og satser er frivillig. Også i Belgia har kommunene imidlertid få obligatoriske oppgaver sammenliknet med de nordiske land (Davidsson 2004). Endelig er det uvanlig at inntektsskatten er obligatorisk skatteobjekt i europeiske kommuner.

Davidsson (2004) peker på at finansiell frihet ikke kan vurderes isolert fra kommunesektorens omfang og faktiske innflytelse på oppgavens innhold. Med hensyn til omfang skiller de nordiske land seg ut ved at de kommunale utgiftenes andel av BNP ligger langt høyere enn resten av Europa. Mens de kommunale utgiftenes andel av BNP i 1995 var 20 prosent i Danmark, 19 prosent i Norge,

28 prosent i Sverige, var tilsvarende tall for Belgia 5 prosent og Frankrike 6 prosent. Når det gjelder kommunenes innflytelse på politikkenes innholds- side, er det selvsagt langt vanskeligere å gi entydige svar. Også her grupperer internasjonale studier de nordiske land i en felles kategori kjennetegnet av et stort lokalpolitisk oppgaveansvar (*Davidsson 2004, Petersson 2004, Lidström 2003*). Kommunesektorens størrelse har åpenbart betydning også for valg av finansieringsform. Nyttebeskatningsprinsippet alene er ikke tilstrekkelig i land der kommunene er pålagt ansvaret for omfattende velferdstjenester. Et slikt oppgaveansvar krever et sterkere finansieringsfundament og et bredere skattegrunnlag.

I samtlige nordiske land spiller følgelig *inntektsskatten* en viktig rolle i finansieringen av kommunene (se tabell 8.3). Landene er blant de få som bruker personlig inntektsskatt som obligatorisk skattegrunnlag i kommunene. Kommunenes og fylkeskommunenes frihet begrenser seg imidlertid til å bestemme skattesatser og ikke beregningsgrunnlaget. Beregningsgrunnlaget er stort sett det samme for den kommunale inntektsskatten som for statsskatten på inntekt, men enkelte viktige forskjeller finnes (*Zimmer 2004*). I Finland og Sverige baserer den kommunale inntektsskatten seg på arbeidsinntekt, ikke på kapitalinntekter. I Danmark, Island og Norge er kapitalinntektene med i beregningsgrunnlaget for kommuneskatten. Det kan se ut som om den finske og svenske varianten gir kommunene større forutsigbarhet på inntektssiden gitt at kapitalinntektene er mer flyktige. I tillegg er ikke arbeidsinntekter like skjævfordelte geografisk som kapitalinntekter kan være. Finland har flere særbestemmelser for spesielle kategorier av skatteyttere. Blant annet er det et pensjonsinntektsfradrag, som betyr at skatteyttere som ikke har inntekt ut over lovfestet folkepensjon, slipper å betale inntektsskatt til kommunen (*ibid.*).

Hovedspørsmålet er imidlertid hvor fritt kommunene står med hensyn til å fastsette skattesatser. Den formelle lokale handlefriheten innenfor *inntektsskatten* er størst i Danmark, Finland og Sverige. I disse landene er det ingen formelle tak på selve skattenivået. Handlefriheten er mindre på Island, der skattesatsen skal settes innenfor et relativt snevert intervall (mellom 11,2-13,03 prosent). I motsetning til i Norge bruker kommunene i de andre nordiske land sin handlefrihet. I Danmark varierte skattesatsene kommunene imellom i 2001 fra 27,6 til 35,9 prosent, med et gjennomsnitt på 32,8 prosent. I 2004 lå tilsvarende tall på mellom 29,5 og 36,7 prosent (gjennomsnitt 33,3 prosent). I følge *Zimmer (2004)* er satsene både høye, varierende og stigende. Også i Finland er det klar variasjon i skattesatser på tvers av kommunene. I 2004 varierte de fra 16 til 20 prosent, snittet var ca. 18,1 prosent. På Island benytter de fleste kommuner seg av høyeste skattesats (13,03 prosent). Den laveste satsen som ble benyttet i 2003 var 12,46 prosent. I Sverige varierte endelig skattesatsene i 2002 innenfor intervallet 27,69-33,76 prosent, med et snitt like i overkant av 31 prosent.

Erfaringene fra Sverige, Danmark og Finland tilsier dermed at det er mulig å kombinere variasjon i lokalt skattenivå med et omfattende kommunalt ansvar for sentrale nasjonale velferdstjenester. Denne friheten gir kommunene en mulighet til selv å hente inntekter uavhengig av statsmakten. Svenske erfaringer viser at man i lokaldebatten kan få sterk oppslutning om å øke skatten for å finansiere lokale enkeltprosjekter (*St.meld.nr.23 (1992-1993)*). Bør norske kommuner få en tilsvarende frihet? Debatten har fokusert på så vel fordele som ulemper med en slik reform. Nedenfor gis det en oversikt både over debatten og om hvordan beskatningsfriheten fungerer i andre nordiske land.

Tabell 8.3 Skattefinansieringen av kommunesektoren i de nordiske land (prosent)

	Sverige	Danmark	Norge	Finland	Island
Inntektsskatt	100%	86%	88%	88%	85%
Eiendomsskatt	-	11%	4%	5%	15%
Selskapsskatt	-	2%	-	7%	-
Formueskatt	-	-	6%	-	-
Andre skatter	-	1%	2%	-	-
Totalt	100	100	100	100	100

Kilde: Rattsø 2004:24.

8.4 Friere beskatningsrett: Fordeler og ulemper

Verdier som likhet, effektivitet, demokrati og samfunnsmessig styring har stått sentralt i debatten om et mer desentralisert finansieringssystem (Sørensen og Monkerud 2004). Både i økonomisk og statsvitenskapelig teori finnes det vektige argument for større lokal beskatningsfrihet. Større frihet på inntektssiden kan sikre et større samsvar mellom lokalbefolkningens preferanser og faktiske skatteinivåer. Samtidig forutsetter både lokaldemokrati og lokalpolitisk deltakelse en viss lokal frihet til å sette skatteinivået (Sørensen 1997). På den annen side er det også argumenter som trekker i retning av sentral skattepolitisk styring (Sunnevåg og Schjelderup 1997). Lokal finansiering kan ha fordelingspolitiske konsekvenser som kommer i konflikt med nasjonale prioriteringer, eksempelvis ved at skattepolitikken rammer skatteyterne forskjellig avhengig av hvilken kommune de bor i. Den makroøkonomiske styringen antas å svekkes når staten mister kontroll over den totale nasjonale skattebyrden (forutsatt at enkeltkommuner ikke ivaretar slike hensyn). Her skal diskusjonen oppsummeres med spesielt vekt på mulige makroøkonomiske, fordelingspolitiske og lokaldemokratiske implikasjoner av økt lokal beskatningsfrihet (Sørensen og Monkerud 2004, NOU 1996:20, NOU 1997:8).

8.4.1 Makroøkonomiske og fordelingspolitiske konsekvenser

Den omfattende aktiviteten i kommunesektoren gjør at kontroll med kommunenes samlede budsjetter er viktig for overordnet nasjonal økonomisk politikk. Kommunene har i tillegg ansvar for velferdstjenester der hensynet til nasjonal likhet anses som viktig (Borge m.fl. 2001). Det er en frykt for at utvidet lokal beskatningsfrihet kan føre til gradvis vekst i offentlige utgifter, skatteinivå og større forskjeller mellom kommunene. Større frihet for kommunene antas altså å ha både makroøkonomiske og fordelingspolitiske implikasjoner. Stortingspolitikere kan bli stilt til ansvar hvis friere beskatningsrett lokalt fører til økte forskjeller, det være seg i skattetrykk eller i tjenestetilbud.

Større kommunal frihet i skattepolitikken reduserer statens frihet tilsvarende slik at statens muligheter for å drive overordnet makroøkonomisk styring antas å svekkes (Sunnevåg og Schjelderup 1997). Resonnementet tar utgangspunkt i en frykt for at lokal beskatningsrett kan svekke skattepolitikken som finanspolitisk virke-

middel (NOU 1996:20). Behovet for stabiliserings tiltak oppstår som følge av konjunktursvingninger, det være seg endringer i arbeidsløsheten, inflasjonen og/eller i valutakursen. Eksempelvis kan regjeringen ønske å stimulere til økt privat konsum ved å senke skattene, mens kommunene møter dette med skatteøkninger. Større frihet for kommunene vil kort og godt gi stortingspolitikere mindre skattepolitisk alburom. Det er imidlertid lite som tilsier at det er en nødvendig sammenheng mellom større lokal beskatningsfrihet og svekket statlig kontroll med utgifts- inntekts- og skatteinivået i kommunesektoren (Sørensen og Monkerud 2004).

For det første er det snakk om marginale lokale prioriteringer. Vedlagte forskningsrapport viser at lokalpolitikernes ønsker om skattesatsøkninger har vokst i perioden 1991-2003 (ibid.). Dette kan reflektere ønsker om større inntekter i en situasjon med forverret kommuneøkonomi. Analysen viser imidlertid at de skattepolitiske forskjellene mellom høyre- og venstresiden er moderate, og sannsynligvis mindre enn i Danmark og Sverige. Det er dermed ikke grunn til å forvente at økt lokal frihet fører til dramatiske økninger i skattesatsene. Flertallet av lokalpolitikere ønsker å opprettholde dagens satser for kommunal inntektsskatt. Politikere i de kommuner der et flertall ønsker å øke satsene vil kun foreta små justeringer innenfor intervallet 0,5-1 prosentpoeng. Forskerne peker imidlertid på at langtidseffektene av større beskatningsfrihet kan være usikre (ibid.). Et mulig svar på bekymringen som drøftes i rapporten er å styrke velgerkontrollen gjennom bruk av folkeavstemninger. Rapporten viser til at det internasjonalt er en utvikling i retning av større bruk av folkeavstemninger. En mulighet er at forslag om endret skatteinivå må godkjennes av velgerne gjennom en obligatorisk folkeavstemning. Analysene i rapporten peker imidlertid i retning av at velgerkontroll er godt ivaretatt innenfor dagens representative system. Det er et godt samsvar mellom velgernes skattepreferanser og lokalpolitikernes ønsker.

For det andre viser danske og svenske erfaringer at varierende lokale skattesatser ikke fratar staten muligheten til å påvirke inntekts-, utgifts-, og skatteinivået i kommunene. I begge land er det satt inn tiltak med henblikk på å redusere den kommunale friheten. I Danmark er skattepolitikken et sentralt element i de kommunaløkonomiske avtalene mellom kommunesektoren og staten (Strukturkommissionens betænkning 2004). I 1998 ble kommuner som vedtok skatteøkninger avgiftsbelagt, og 1998 avtalen inneholdt en fireårig avtale for utvik-

lingen av offentlig konsum (*Goul Andersen 2003:133*). Det faktum at kommunenes skattesatser er en viktig del av avtalene gjør at staten har fått indirekte styring over utgiftsnivået i kommunesektoren (*Strukturkommissionens betænkning 2004:398*). Både i 2003 og i 2004 ble partene enige om full skattestopp. I Sverige har staten også lagt seg opp i kommunens skattepolitikk gjennom hele 1990-tallet. Kommunal skattestopp ble innført i perioden 1991-1994, og igjen i årene 1997-1999 (*Dahlberg og Von Hagen 2003, Wettergren 2004*). Ved begge anledninger var hensikten å redusere det totale skattetrykket i økonomien.

For det tredje er det en mulighet for at større lokal beskatningsfrihet kan ha motsatt effekt, nemlig at kommunesektorens press mot statlige budsjettammer dempes (*Sørensen og Monkerud 2004*). Lokal skatt gir lokalpolitikere (og velgerne) større ansvar for å avveie det offentlige tjenestetilbudet mot lokale skattekostnader. Dagens situasjon der kommunene i hovedsak finansieres gjennom nasjonale overføringer motiverer kommunene til å etterspørre et høyere nivå på tjenestene i egen kommune, fordi dette finansieres med skatteinntekter for hele landet. Borge m.fl. (2001) peker imidlertid på at nasjonale politikere også innenfor et system med fri beskatningsrett vil være forpliktet til å ta ansvaret for velferdstjenestene. Budskapet her er at fri beskatningsrett kan øke utgiftspresset mot staten såfremt det resulterer i synlige fordelingsproblemer (*ibid.*). Analyser kommisjonen har fått utført peker imidlertid i retning av svært moderate justeringer av skattesatsene i kommunene, noe som gjør at slike fordelingsproblemer neppe vil oppstå (*Sørensen og Monkerud 2004*). Undersøkelser av avstanden mellom planlagt og faktisk vekst i kommunesektorens inntekter viser i tillegg at avstanden er større i Norge (uten fri beskatningsrett) enn den er i Sverige og Danmark, der kommunene har større frihet på inntektssiden (*Blom-Hansen 2002, Borge m.fl. 2001*).

Den *fordelingspolitiske* bekymringen knytter seg til at fri beskatningsrett kan resultere både i store forskjeller i skattenivå, og i faktisk tjenestetilbud kommunene imellom. Inntektsskatten er et viktig verktøy i den statlige fordelingspolitikken og norske kommuner yter nasjonale velferdstjenester som har en klar fordelingsseffekt. Frykten er at lokal inntektsskatt vil legge føringer på statens fordelingspolitiske ambisjoner eller i det minste gjøre det mer komplisert. Lavskattekommuner kan bli attraktive for grupper med høy inntekt og med et høyt kommunalt inntektsgrunnlag kan disse kommunene tilby både et lavt skattenivå og et sterkt utbygd offentlig tjenestetilbud. Resultatet kan bli

en lagdeling av kommuner etter folks inntekt samtidig som varierende skatteprosent kan påvirke den individuelle inntektsfordelingen som tradisjonelt har blitt oppfattet å være en nasjonal oppgave. Dynamikken er at større kommunal frihet resulterer i større skattekonkurranse kommunene imellom. Spesielt antas det å kunne ha fordelingspolitiske konsekvenser hvis konkurransen trekker i retning av lavere skatt fordi kommunene ønsker å tiltrekke seg høyinnteksgrupper/næringsvirksomhet. I økonomisk faglitteratur betraktes slik skattekonkurranse som positiv gitt de effektivitetsgevinstene som kan oppnås lokalt. Hvis en kommune driver lite effektivt eller har et dårlig tjenestetilbud, vil investorer eller privatpersoner flytte til andre kommuner. Slik flytting kan svekke det lokale finansieringsgrunnlaget og bidra til å redusere kvaliteten og omfanget av det kommunale tjenestetilbudet. Hvis lokaldemokratiet fungerer vil utstrakt flytting få konsekvenser for den politiske ledelsen i kommunen. Konkurrerer kommunene imidlertid om lave skattesatser for ikke å drive investeringer ut av kommunen, kan det imidlertid føre til et for lavt tjenestetilbud. Erfaringer fra 1950-årene viste at mobilitet var et problem (*Hagen og Sørensen 2001*). Velstående kommuner i Vestfold tiltrakk seg høyinnteksgrupper og kunne yte et godt tjenestetilbud selv med lave skattesatser. Dette ble oppfattet som urimelig gitt hensynet til at alle bør ha lik tilgang til offentlige tjenester.

Hva er så situasjonen i dag? Vil friere lokal beskatningsrett resultere i tilsvarende forskjeller i faktisk tjenestetilbud og/eller skattesatser? Forskjeller kan oppstå ved at a) skattegrunnlaget er skjevfordelt mellom kommunene og/eller b) kommunene prioriterer forskjellig. Så lenge den lokale fordelingspolitikken ikke avviker nevneverdig fra uttrykte nasjonale prioriteringer er dette uproblematisk. Oppstår imidlertid slike konflikter, kan fri beskatningsrett bety at nasjonal utjevning blir vanskeligere i et system med delvis lokal beskatningsrett. Fordelingspolitiske konsekvenser oppstår først og fremst når skattegrunnlaget er svært ujevnt fordelt kommunene imellom samtidig som kommunene har stor frihet i skattepolitikken. Ut fra fordelingspolitiske hensyn er forutsetningene for å gi kommunene større beskatningsfrihet betydelig bedre i dag enn tilfellet var på 1960-tallet. Variasjoner i skattesatser vil være langt mer akseptable i dag sammenlignet med situasjonen på 1960- og 1970-tallet (*Sørensen og Monkerud 2004*). Årsaken til dette er at den distriktpolitiske profilen i inntektssystemet har økt overføringene fra de sentrale kommunene til utkantkommunene. Statlige overføringer utgjør en høyere andel av kommune-

nes inntekter, samtidig som selve tilskuddsystemet er mer fordelingspolitisk sofistikert. På 1960-tallet var det sentrale kommuner med høye private inntekter som tilbød lave kommunale skattesatser. I dag har utkantkommuner imidlertid høyere kommunale inntekter enn sentrale kommuner som følge av større statlige overføringer. Analyser viser da også at det først og fremst er lokalpolitikere og innbyggere i sentrale strøk som i dag ønsker høyest økning i satsene for inntektsskatt (*Sørensen og Monkerud 2004*).

En tilsvarende utvikling har skjedd i Danmark. Groes (2004) viser at skattenivået varierer betydelig mindre mellom danske kommuner i dag enn på 1970-tallet. Det har sammenheng med at inntektsforskjellene mellom innbyggerne i de forskjellige kommunene er blitt mindre over tid. I tillegg har det vært et press fra statens side i retning av mer ensartede skattesatser. Utover dette har Danmark skatteregler som setter et tak på den totale skattebyrden. Uansett bostedskommune kan en skatteytters samlede skatt til staten og kommunen ikke overstige 59 prosent av inntekten. Før 1994 måtte statsskatten reduseres i slike situasjoner slik at en økning i kommuneskatten medførte en tilsvarende reduksjon i statsskatten for den enkelte skatteyter. I dag må imidlertid kommunene bære en del av dette tapet, noe som har stor praktisk betydning. I 2004 kom regelen til anvendelse i kommuner der skattesatsen oversteg 32,5 prosent (snittet lå på 33,3 prosent). Samlet sett dreide det seg om en sum på DKK 375 millioner. Sverige ivaretar fordelingspolitisk hensyn ved at den frie beskatningsretten kombineres med stram statlig styring av sentrale velferdstjenester gjennom individuelle rettigheter (skole og helse) (*Rattsø 2004*). Borge (m.fl. 2001) viser også at den lokale beskatningsfriheten i de andre nordiske land i tillegg kombineres med en sterkere skatteutjevning via inntektssystemet enn tilfellet er i Norge. Her er trekkordningen for såkalte skatterike kommuner ikke like sofistikert (*Borge m.fl. 2004*). Finland har et utjevningssystem som gjør at de tre til fem mest velstående kommunene betaler netto skattemidler til staten (*Zimmer 2004*).

Det er ingen entydige og klare sammenhenger mellom større kommunal beskatningsrett og utgiftsvekst. Erfaringene fra andre land viser at staten, uavhengig av lokal finansieringsform, tar i bruk ulike virkemidler for å påvirke det samlede utgifts- og inntektsnivået i kommunesektoren. Analyser foretatt for kommisjonen viser at det å gi kommunene større beskatningsfrihet i dag ikke kan forventes å ha de samme fordelingspolitiske konsekvensene som tilfellet var på 1960-tallet. Den

distriktspolitiske profilen i inntektssystemet har bidratt til å utjevne inntektsforskjeller kommunene imellom. Sammenslåing av kommuner vil i liten grad bidra til å redusere ulikheter i skattegrunnlaget mellom kommunene. Erfaringene fra både Danmark og Sverige viser imidlertid at den kommunale beskatningsfrihet kombineres både med en mer ambisiøs inntektsutjevning, og med rettighetsfesting av velferdstjenester (Sverige) (*Rattsø 2004, Borge m.fl. 2001*). Endelig viser analyser det er liten grunn til å frykte at det å oppheve maksimumsreguleringen for kommunal inntektsskatt vil resultere i dramatiske forskjeller det være seg i skattenivå eller i faktiske skattesatser (*Sørensen og Monkerud 2004*).

8.4.2 Lokaldemokrati: Forutsetninger og konsekvenser

Hva betyr fri lokal beskatningsrett for lokaldemokratiet? Debatten har konsentrert seg rundt to forhold:

1. Vil fri beskatningsrett stimulere til større deltakelse og engasjement i lokalpolitikken? Og,
2. Gjør formannskapsmodellen det mulig for velgerne å bruke lokalvalgene til å plassere det politiske ansvaret for den til enhver tid førte skattepolitikken?

Spørsmålet om fri beskatningsrett må også vurderes i forhold til en stigende bekymring for demokratiets helsetilstand (*Østerud m.fl. 2003*). Bekymringen, i Norge som ellers, har bakgrunn i synkende valgdeltakelse og sviktende oppslutning om de politiske partiene. I Norge har valgdeltakelsen ved kommunevalg sunket fra 81 prosent i 1963 til 58,8 prosent i 2003. Man må helt tilbake til 1922 for å finne lavere valgdeltakelse enn dette (*Aardal 2002, Christensen m.fl. 2004*). Fra 1960-tallet til i dag er andelen som er medlemmer av et politisk parti halvert, samtidig som andelen som identifiserer seg med et politisk parti har vært fallende (*Offerdal og Aars 2000, Heidar og Saglie 2002*). I tillegg er mistilliten til partier og politikere relativt utbredt blant velgerne, selv om mistilliten ikke har vært jevnt økende over tid. Det representative systemet ser ikke ut til å fange opp velgernes interesser og engasjement. Aardal og Valen (1997:68) hevder at den lave valgdeltakelsen i lokalvalgene kan relateres til et lavt konfliktnivå i kommunene. Spørsmålet er om ikke et så brennbart politisk spørsmål som skatt kan stimulere til økt deltakelse i lokalpolitikken.

Er nedgangen i valgdeltakelsen ved lokalvalgene en konsekvens av at lokalpolitikkerne har fått

mindre å si når de store linjene i politikken skal utformes? Bjørklund (1999) viser, med data fra 1971 og 1991, at velgerne ser ut til å mene det motsatte: for velgerne spiller kommunene i dag en mye viktigere rolle for deres hverdag. Velgerne ser på produksjonen av tjenester som kommunenes viktigste oppgave (ibid.). Kan økt beskatningsrett bidra til å gjenreise borgerrollen og tydeliggjøre konfliktene i lokalpolitikken? Komparative studier av valgdeltakelse kan ikke dokumentere at statlig styring i seg selv har direkte effekt på deltakelsesnivået (Stava 2002). Studier av valgdeltakelse viser at det ikke er en enkeltfaktor som kan forklare mye av deltakelsen, men heller mange faktorer som forklarer litt (Christensen og Midtbø 2001). Dette kan antyde at fri beskatningsrett i seg selv neppe kan gi valgdeltakelsen et løft, og at større autonomi til kommunene ikke nødvendigvis resulterer i høyere deltakelse. Det er imidlertid veldokumentert i forskningen at politikk har størst innvirkning for valgdeltakelsen, blant annet indirekte som en følge av konkurranse mellom partiene på nasjonalt plan. Det er dermed grunn til å tro at fri beskatningsrett kan tilføre lokalpolitikken en konfliktdimensjon som kan bidra til økt valgdeltakelse.

Det andre hovedtemaet i debatten er spørsmålet om hvorvidt forutsetning for demokratisk kontroll med skattenivået i lokalpolitikken er til stede. Formannskapsmodellen legger sterkt vekt på enighet og det å få til de brede politiske løsningene i lokalsamfunnene. Kommunene fremstilles ofte som kollegiale styringsorganer som minimaliserer konflikt slik at velgerne ikke ser de lokale motsetningene. Spørsmålet ble blant annet diskutert i Eiendomsskatteutvalgets innstilling (NOU 1996:20). Utvalget tok utgangspunkt ikke bare i at eiendomsskatten er beskjeden, men at den også inngår sammen med andre skattefundamenter, noe som kan gjøre det vanskelig for velgerne å plassere ansvaret. Argumentet har enda større tyngde for inntektsskatten som deles med staten. Gitt antagelsen om at velgerne først og fremst er opptatt av den samlede inntektsskattebyrden, kan det bety at det kommunale ansvaret blir utydelig. Mouritsen (2001) viser, med bakgrunn i danske data, at svært få velgere har kunnskap om den nøyaktige kommunale skatteprosenten i sin kommune (kun 3,6 % kjente den nøyaktige satsen). Hvorvidt ansvaret kan plasseres eller ikke, er imidlertid ikke avhengig av at velgerne kjenner til den nøyaktige skatteprosenten, men av om de er i stand til å overskue hvilke lokale partier som

har ansvaret for eventuelle endringer i skattenivået. Hvis skattesatsene i en kommune ikke kan føres tilbake til innbyggernes partivalg antas fordelene med kommunal frihet å bortfalle (Sørensen og Monkerud 2004). Problemstillingen er grundig belyst i forskningsrapporten som er vedlagt denne innstillingen. I rapporten analyseres både gebyrsatser og eiendomskatt. Studien viser at partitilknytning har betydning for velgernes og lokalpolitikernes syn på skatte- og avgiftsnivået i kommunene. Partidisciplinen og polariseringen i holdninger til skattenivået er imidlertid noe større i de folkerike kommunene. Forskningsrapportens konklusjon er at forutsetningen for demokratisk kontroll i norske kommuner er gode. Forskerne peker på at krav om obligatorisk folkeavstemning om endringer i skattenivå vil kunne lette innføringen av utvidet beskatningsfrihet (ibid.).

Hvis fokuset flyttes fra velgerkontroll til faktisk økonomisk politikk er det ikke gitt at velgerkontroll er avgjørende for større lokal frihet i skattepolitikken. Forskning på effekten av ulike valgordninger viser at politiske systemer med sterk fokus på velgerkontroll ikke nødvendigvis har et bedre grep om den økonomiske politikken enn systemer der disse mekanismene ikke er like fremtredende. I litteraturen er det ikke uvanlig å påstå at forholdstallsvalg ikke bare fører til koalisjonsregjeringer, men svake mindretallsregjeringer som igjen gir politisk kaos og lite effektiv styring (se Strøm 1990, 1997). Flertallsvalg, med sterk fokus på velgerkontroll, legger utvilsomt et grunnlag for at regjeringer faktisk kan styre. De gjennomgripende reformene i britisk politikk i Thatcher-perioden på 1980-tallet er et eksempel (Steinmo og Thelen 1992). Det betyr imidlertid ikke at gode mekanismer for velgerkontroll i seg selv resulterer i større suksess i den økonomiske politikken. Statsviteren Arend Lijphart (1994) viser, i en komparativ studie av ulike valgsystemer, det motsatte: land med forholdstallsvalg har bedre resultater med hensyn til makro-økonomisk styring enn land med flertallsvalg. Hans konklusjon er at forholdstallsvalg er å foretrekke fordi det gir bedre representasjon, og minst like effektive rammer for å utforme offentlig politikk (ibid: 8). Persson og Tabellini (2005) mener imidlertid at flertallsvalg og topartisystemer gir lavere skatter og offentlige utgifter. Hovedpoenget her er at formannskapsprinsippet ikke nødvendigvis trenger å være et hinder for at kommunene vil føre en ansvarlig skattepolitikk i tråd med velgernes preferanser.

8.5 Kommisjonens syn og forslag

Kommisjonen registrerer at den friere beskatningsretten i våre nordiske naboland kombineres med en sterkere regulering av velferdstjenestene (Sverige) – sterkere inntektsutjevning mellom kommunene – og at skattepolitikken inngår som en integrert del av forhandlingssystemet mellom kommunene og staten (Danmark).

Kommisjonen mener at de begrensninger som i dag legges på kommunens muligheter til å skaffe egne inntekter svekker handlefriheten lokalt, reduserer mulige gevinster ved desentralisert oppgaveansvar og i svært liten grad stimulerer innbyggerne til deltakelse og aktivitet i lokalpolitikken.

Kommisjonen er samlet om at kommunene bør gis friere beskatningsrett. Erfaringene fra andre nordiske land viser at større kommunal frihet ikke nødvendigvis svekker den overordnede nasjonale styringen eller har negative fordelingspolitiske effekter. Erfaringer fra Sverige tilsier at en kommunal inntektsskatt bør basere seg på arbeidsinntekt som ikke er så skjevt fordelt mellom kommunene som kapitalinntekter kan være.

- Samtlige kommisjonsmedlemmer foreslår at kommunene får friere beskatningsrett ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.

Medlemmet Brosvik

- deler flertallets syn om at større frihet i skattepolitikken går via et reformert inntektsskattesystem. Dette medlem mener imidlertid at fordelingspolitiske hensyn tilsier at større lokal frihet bør kombineres med en sterk skatteutjevning kommunene imellom. Dette medlem ber derfor om at en, før innføring av friere beskatningsrett, gjennomgår inntektssystemet med sikte på å klargjøre de fordelingspolitiske forutsetningene for og konsekvensene av en slik reform.
- Medlemmene Sørheim, Strøm-Erichsen, Skard, Wøien og Ramberg støtter forslaget om en konsekvensutredning.

Samtlige kommisjonsmedlemmer – med unntak av medlemmet Brosvik

- mener at en friere kommunal beskatningsrett ikke må påvirke eller forrykke balansen i dagens inntektssystem. Velger en kommune å øke det kommunale skatteøret, skal de økte inntektene tilfalle kommunen.

Kommisjonens flertall - medlemmene Sørheim, Brosvik, Strøm-Erichsen, Skard, Stegane, Tysdal Moe, Ramberg og Wallevik

- går inn for at kommunene i tillegg får større frihet ved et reformert og utvidet eiendomsskattesystem, som må innrettes med en sosial profil. En utvidet eiendomsskatt bør fortsatt være en frivillig og eksklusiv lokal skatt som ikke deles med staten. Disse medlemmer mener at eiendomsskatte-reglene bør endres slik at de gir reell beskatningsfrihet for alle kommuner. Det betyr at avgrensningen av eiendomsskatten til bymessige strøk og til verk og bruk fjernes. Eiendomsskatten kan gjelde boliger, fritidsboliger og næringsvirksomhet, samt arealavgift for etableringer i sjø.

Det er noe uenighet i kommisjonen når det gjelder spørsmålet om obligatorisk folkeavstemming ved endringer av kommunalt skattenivå.

Kommisjonens flertall – lederen og medlemmene Berg, Brosvik, Sørheim, Skard, Strøm-Erichsen, Myrvold, Øgård, Wøien, Wallevik, Stegane og Tysdal Moe

- mener forutsetningene for demokratisk kontroll lokalt allerede er gode, og at det representative systemet skal håndtere en skattereform. Disse medlemmene mener det fortsatt skal være opp til kommunene selv å bestemme hvorvidt et forslag skal legges ut til en rådgivende folkeavstemming.

Kommisjonens mindretall - medlemmene Røssland og Ramberg

- mener en ordning med obligatorisk folkeavstemming ytterligere kan bidra til å styrke velgerkontrollen og øke det politiske engasjementet.

Kapittel 9

Internasjonale avtaler og lokaldemokrati

Det internasjonale menneskerettighetsregime har medført en sterkere rettighetsorientering i velferdslovgivningen. Lokaldemokratikommisjonen mener at hensynet til lokal tilpasning av tjenestene bør utredes nøye i forbindelse med utformingen av ny rettighetslovgivning.

Lokaldemokratikommisjonen ser Europarådets virksomhet som et vesentlig element i arbeidet med europapolitiske spørsmål og mener det er viktig at staten fortsatt følger opp sine forpliktelser i forhold til charteret om lokalt selvstyre.

EØS-avtalen har direkte og vidtrekkende konsekvenser for kommunene. EØS-avtalens anbudsregler har stor betydning for kommunene som kjøpere av tjenester. Lokaldemokratikommisjonen mener at lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør.

Lokaldemokratikommisjonen mener det er viktig å øke kompetansen og den politiske forståelsen på EØS-feltet. Kompetansen kan utvikles ved at kommuner og fylker sikres deltakelse i relevante arbeids-/ekspertgrupper under EU-Kommisjonen. Lokaldemokratikommisjonen mener at det bør etableres en rådgivende lokal og regionalkomité i EFTA. Dette vil trekke kommuner og fylkeskommuner inn i EFTAs arbeid med EØS-saker samtidig som det kan bidra til å utvikle samarbeidet med EUs regionkomité

9.1 Innledning

Internasjonaliseringen har endret forutsetningene både for utformingen av nasjonal (og lokal) politikk og befolkningens demokratiske deltakelse. Behovet for å øke det internasjonale handlingsrommet må i stadig større grad avveies mot behovet for nasjonalt (og lokalt) handlingsrom. Stadig flere nivåer får dermed betydning for utformingen av enkeltlands politikk. Resultatet er at det ikke lenger er like lett å gi entydige svar på hvem som faktisk styrer (Pettersson 2002). Utviklingen representerer slik en utfordring for demokratiet generelt, ikke for lokaldemokratiet spesielt. De demokratiske konsekvensene av internasjonale avtaler og tilknytningsformer er et sentralt tema i den nor-

ske så vel som den danske maktutredningen (Østerud m.fl. 2003, Togeby m.fl. 2003).

I Norge har overføringen av kompetanse fra nasjonale til internasjonale myndigheter og domstoler skjedd gradvis. Makt- og Demokratiutredningen går så langt som å slå fast at det etter hvert har oppstått uklarheter "omkring Grunnlovens ord i § 1, om Norge som et selvstendig rike" (Østerud m.fl. 2003:55). Budskapet er at internasjonal rettsliggjøring binder Norge til vidtgående suverenitetsavståelse. Spesielt gjelder det den europeiske menneskerettighetsdomstolen og overnasjonal domstolskompetanse i EU/EØS (Tranøy og Østerud 2001). EØS-medlemskapet vurderes som et grunnleggende konstitusjonelt (og demokratisk) problem (Graver 2000, Smith 2003).

Lokaldemokratikommisjonen skal i henhold til mandatet "redegjøre kortfattet for hvordan lokaldemokratiet påvirkes av internasjonale avtaler" (Kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004). Kommisjonens gjennomgang fokuserer på internasjonale tilknytningsformer som berører kommunene og fylkeskommunene direkte. EØS-avtalens implikasjoner for kommunene drøftes i en forskningsrapport som Noralv Veggeland (Høyskolen i Lillehammer) har utarbeidet for kommisjonen (se vedlegg nr. 9). Rapportens konklusjon er at EØS-avtalen begrenser kommunenes handlingsrom på flere områder samtidig som den gir nye muligheter til samarbeid og finansiering via EU-programmer. Veggeland ser konturene av en ny kommunetype, kontraktskommunen. Hovedproblemet ser ut til å være at kommunene lider av underskudd på EØS-relatert kompetanse. En grunn til det er manglende kanaler for deltakelse.

Dette kapitlet tar først for seg spørsmålet om hvordan lokaldemokratiet påvirkes av internasjonale avtaler som det internasjonale menneskerettighetsregime, det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde (EØS) og deltakelse i Europarådet. Deretter beskrives EØS-avtalens demokratiske forankring. Kapitlet ender opp med kommisjonens vurderinger av avtalenes betydning for kommunenes spillerom. I tillegg vurderes spørsmålet om hvordan kommunene både administrativt og politisk kan trekkes mer aktivt inn i EØS-prosessen.

9.2 Politisk internasjonalisering og lokalpolitisk handlingsrom

Politisk internasjonalisering henviser til utviklingen i retning av at politiske beslutninger i økende grad tas på overnasjonalt nivå (*Togeby m.fl.2003:288*).¹ Dette kapitlet tar kun for seg de områder der internasjonaliseringen har klare berøringspunkter til kommunene.² Det gjelder Norges deltakelse i internasjonalt samarbeid gjennom FN, Europarådet og Norges EU-rettede avtaler, og da i første rekke etableringen av EØS. Mens menneskerettighetskonvensjonene kan få økende betydning for kommunenes rolle som ytere av sentrale velferdstjenester, har EØS-avtalen mer vidtrekkende konsekvenser for kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner bruker stadig mer tid og ressurser på gjennomføring av EØS-regelverk. Norges deltakelse i internasjonale organer bidrar, for å låne et begrep fra Makt- og demokratiutredningen, til at *politikken rettsliggjøres*. Dette er rettsliggjøring som Stortinget har valgt å pålegge seg selv gjennom de foreliggende avtalene. Det spesielle, og problematiske med internasjonale avtaler kontra ordinær norsk lovgivning, er at de har bakgrunn i traktater som Norge ikke har innflytelse over og som det i realiteten er svært få (om noen) muligheter til å få endret (*Smith 2003*).

¹ Den danske maktutredningen sonderer mellom tre former for globalisering: økonomisk, kulturell og politisk (*Togeby m.fl. 2003*). Økonomisk og kulturell globalisering påvirker i større grad de rammer som politikken uformes under. Eksempelvis så antas økonomisk globalisering å svekke nasjonalstatens styringsmulighet, eksempelvis muligheten for å regulere og beskatte internasjonale virksomheter.

² En dansk opptelling viser at landet er med i ca. 400 internasjonale samarbeidsavtaler. Tilsvarende tall gjelder sannsynligvis også for Norge. De fleste internasjonale organisasjoner som Norge deltar i er sterkt spesialiserte som NATO og WTO, mens EU er et eksempel på en organisasjon som utvikler seg i en mer multifunksjonell retning.

9.2.1 Menneskerettighetsregimet

I en artikkel i Morgenbladet slås det fast at "Norge bryter menneskerettighetene. Hver dag, hele året" (14-20 januar 2005). Bakgrunnen er at FNs menneskerettighetskomité i 2004 slo fast at KRL-faget er i strid med foreldrenes frihet til å sørge for sine barns religiøse oppdragelse. Komiteen reiser også spørsmål ved norske politikkområder som psykiatrien, behandlingen av utviklingshemmede, bruk av varetekt, asylsøkere og barnevern.

Menneskerettighetene skulle i utgangspunktet representere en motvekt mot offentlig maktmisbruk. Reglene kan defineres som grunnleggende krav til individets stilling uansett rettssystem (*NOU 2001:22, 51*). Menneskerettighetene har imidlertid blitt et stadig mer komplekst område (se Tabell 9.1). Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) inneholder i dag en langt bredere rettighetskatalog enn Grunnloven, og de enkelte rettighetene er på flere punkter utformet mer detaljert (*Toftenaar Nielsen 2004*). Kontrollen med at konvensjonene overholdes skjer gjennom rapporter utarbeidet av det enkelte land som så granskes av internasjonale overvåkningsorgan. I tillegg overvåker en rekke frivillige organisasjoner de ulike landenes menneskerettighetspolitikk (*Amnesty, Human Rights Watch og Helsingforskomiteen*).

Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol (EMD) i Strasbourg, opprettet og finansiert av Europarådet, treffer beslutninger som Norge traktatmessig er forpliktet til å følge. Menneskerettighetskonvensjonene spiller en stadig viktigere rolle i norsk velferdsdebatt og har følgelig konsekvenser for utviklingen av velferdsretten (*Kjønstad og Syse 2001*). Et uttrykk for dette var da det i 1994 ble tatt inn en bestemmelse i Grunnloven om at staten skal 'respekttere og sikre menneskerettighetene' (*ibid.*). I 1999 ble så EMK, i tillegg til to FN-konvensjoner, gjort til gjeldende norsk rett. Det gjaldt kon-

Tabell 9.1 Menneskerettighetssystemet

Sivile rettigheter	Vern om liv, integritet, religionsfrihet, privat- og familieliv, yrings-, forsamlings-, forenings- og bevegelsesfrihet
Politiske rettigheter	Rett til å delta i styringen av eget land
Økonomiske rettigheter	Rett til arbeid, fagforeningsdeltakelse, streikerett og en tilstrekkelig levestandard
Sosiale rettigheter	Rett til støtte ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og andre forhold som den enkelte selv ikke rår over
Kulturelle rettigheter	Rett til undervisning, deltakelse i kulturlivet og til det å nyte godt av vitenskap og opphavsrett

vensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.³ Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen er gitt forrang i tolkningen av flere av disse bestemmelsene. Ved eventuell motstrid mellom konvensjonene og norsk rett så har konvensjonsbestemmelsene forrang. Norge er ikke bare folkerettslig forpliktet ovenfor konvensjonene, men har altså en direkte forpliktelse iht. norsk lovgivning. Hvis rettighetene krenkes så kan saken bringes inn for domstolen i Strasbourg. Det kan først skje etter at nasjonal rett eventuelt har tatt stilling.

Kjønstad og Syse (2001) slår fast at FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gjør at rettighetstenkningen gis større tyngde i velferdslovgivningen. Konvensjonen inneholder bestemmelser om enkeltindividers rett til sosial trygghet og trygdeytelser, bistand til familier, rett til en tilfredsstillende levestandard, rett til helsetjenester og rett til utdanning. Dette har blant annet bidratt til en orientering bort fra veldedighet, og over i interessepolitikk (NOU 2001:22). Presset fra sentrale interesseorganisasjoner i retning av en sterkere rettighetsprofil har økt. Sterkere rettighetsfesting av velferdstjenestene innebærer mindre spillerom for kommuner og fylkeskommuner til å tilpasse velferdstjenestene til lokale forhold. Det er behov for mer kunnskap ikke bare om hva rettighetsfesting betyr for lokaldemokratiet, men også hva det har å si for velferdstjenestene som sådan (se også kapittel 4).

I kapittel 4 skiller det mellom direkte overføringer (som trygdeytelser) og faktisk tjenesteytende virksomhet. Mens rettighetene innenfor den statlige velferdspolitikken primært dreier seg om individuelle overføringer, som utløses automatisk når visse situasjoner oppstår, er rettighetene i den kommunale velferdspolitikken orientert mot selve tjenesteutøvelsen. Det betyr at innslaget av skjønn i det siste tilfellet uansett må være betydelig, og at det dermed ikke er gitt at en individuell rettighet til bestemte tjenester gjør det lettere å nå de mottakerne man har til hensikt å bistå. Slik lovgivning kan også tenkes å skape en stiv og lite fleksibel velferdspolitik. Det vil spesielt være tilfelle lokalt der enkeltindividers behov løses i et pragmatisk og smidig samarbeid både mellom nivåer og sektorer.

9.2.2 Europarådet

Europarådet er en viktig arena for Norges arbeid med europapolitiske spørsmål. Det gjelder spør-

mål som menneskerettigheter, demokratisering, rettsstatsutvikling og sosial samhörighet. Europarådets kommunalkongress (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) ble etablert i 1994 og er en rådgivende forsamling, der over 300 lokale og regionale folkevalgte fra 46 medlemsland møter. Norge har 5 delegater til Kommunalkongressen.

Kommunalkongressen skal bidra til å fremme effektive lokale/regionale styreformer, kartlegge demokratiutviklingen, overvåke lokale/regionale valg og fremme samarbeid for fred, toleranse og bærekraftig utvikling over landegrensene. Kongressen er også et talerør for lokale/regionale myndigheter i uformingen av europeisk politikk og tar initiativ som har til hensikt å fremme folks deltagelse i demokratiske prosesser.

The European Charter for Local Self Government ble vedtatt av Europarådet i 1985. Norge ratifiserte charteret i 1989, og er slik forpliktet til å utvikle lokaldemokratiet i tråd med de prinsipper som nedfelles i charteret.

9.2.3 EØS-medlemskapet

Til tross for at medlemskap i den Europeiske Union (EU) ble avvist gjennom folkeavstemningen i 1994 er Norge nært knyttet til EU både *institusjonelt* og *økonomisk*. Norge karakteriseres som et 'ikke-medlem innenfor EU' (*Svåsand 2002:330*). Institusjonelt er det sterke bånd til EU gjennom EØS-avtalen, Schengen-avtalen og gjennom det assosierte medlemskapet i det forsvarspolitiske samarbeidet (den Vesteuroppeiske Unionen). Økonomisk har båndene mellom EU og Norge blitt sterkere over tid. Kun 10 prosent av total norsk import og eksport gikk mellom land utenfor EU i 2002. Denne andelen vil ventelig synke gitt utvidelsen av EU. Tilpasningen til EU har også skjedd raskt. Allerede i 1997 hadde Norge overtatt rundt 2000 rettsakter eller rundt 15 000 sider lovtekst fra EU (*Christensen og Lægveid 2002*). I dag har antallet rettsakter passert 4500. Norge ser ut til å tilpasse seg raskere til EU-lovgivningen enn EUs medlemsland (*ibid: 285*). Mens kun 8.8 prosent av EU-direktivene ikke hadde blitt integrert i EFTA landenes lovgivning i 2001, så var tilsvarende tall for medlemslandene 12.8 prosent (*Svåsand 2002*).

EØS-avtalen ble iverksatt i 1994 og er den mest omfattende avtalen Norge noensinne har inngått (*Østerud m.fl. 2003, Christensen og Lægveid 2002*). Hensikten med avtalen var å sikre norske varer og tjenester tilgang til EUs indre marked, samtidig som man ønsket å verne landsbruks- og fiskerisektoren. Foruten disse to sektorene er også penge-

³ Utover dette er det en rekke spesialkonvensjoner på områder som rasediskriminering, kvinnekjønndiskriminering, tortur, barne- og personvern m.m.

valutapolitikken og handelen med tredjelandsvarer unntatt fra avtalen (*Arnesen og Graver 2001*). EØS-avtalen omfatter også Veterinæravtalen om dyrehelse, hygieniske forhold og mattrygghet. Norge kan i prinsippet ensidig si opp avtalen, samtidig som avtalen gir en vetorett mot å innføre nye EU-bestemmelser i det norske regelverket. Av politiske grunner sitter begge disse alternativene langt inne (*Østerud m.fl. 2003*). Det er en klar ubalanse mellom de tre små EFTA landene Norge, Liechtenstein og Island og EUs 25 medlemsland. På de områder avtalen omhandler er Norge folkerettslig bundet av de felleslover og direktiver som vedtas i EU.

EØS-avtalen er ikke bare omfangsrik, den er *dynamisk* og har bidratt til dannelsen av *nye institusjoner* (*Veggeland 2004, Svåsand 2002*). Avtalens dynamiske karakter består i at nye EU-direktiver på de områder avtalen omfatter integreres i norsk lovgivning kontinuerlig. Denne kontinuerlige tilpassningen gjør at det er behov for institusjoner som kan overvåke tilpasningen. Norge er i så måte ikke direkte underlagt EUs institusjoner som eksempelvis EU-domstolen. Iverksettelsen av direktivene overvåkes ikke av EU, men av et eget overvåkingsorgan ESA og EFTA-domstolen. EFTA-domstolen dømmer autoritativt i situasjoner der det eventuelt er konflikt mellom norske lovbestemmelser og fellesretten. Den norske regjeringens politiske bindeledd til EU går via en egen EØS-komité. Partene i arbeidslivet er trukket inn i EØS-arbeidet gjennom to rådgivende komiteer, hhv. EFTAs konsultative komité og EFTAs parlamentarikerkomité.

9.2.4 EØS-avtalens betydning for kommunesektoren

EØS-avtalen berører kommunesektorens arbeid med myndighetsutøvelse, forvaltning og tjenesteproduksjon. Kommunenes rolle er å sørge for at EUs regler følges opp på de områder avtalen gjelder og at reglene praktiseres ensartet med praktiseringen i andre land som inngår i samarbeidsområdet. Erfaringen fra andre land viser at dette er en krevende oppgave. I en svensk utredning pekes det på at EUs påvirkning er direkte og langtrekkende på mange kommunale ansvarsområder (*SOU 2003:123*). Spesielt gjelder det anbudssiden. Det fremgår også av utredningen at svenske kommuner er svært kritiske til at EU-lovgivningen enten er for detaljert eller for dårlig tilpasset lokale forhold.

Veggeland (2004) peker på at EØS-avtalen både begrenser kommunens handlingsrom (direkte og indirekte), og at den samtidig åpner for nye muligheter.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har anslått at offentlig sektor anskaffer varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for ca. 200 milliarder kroner i året (*Arnesen og Graver 2001*). I 1995 kjøpte kommunene alene tjenester for 82 milliarder kroner.

EØS-avtalens *konkurranseregler* har følgelig vidtrekkende konsekvenser for enkeltkommuner både som *kjøpere* og *tilbydere* av tjenester. Regelverket på anbudssiden har flere funksjoner (ibid.):

- a) det skal sikre at potensielle leverandører vet at myndigheter etterspør visse varer og tjenester,
- b) det skal ikke være proteksjonistisk, og
- c) det skal ikke legges vekt på andre hensyn enn selve leveransen.

På tilbydersiden har regelverket også betydning, særlig i de tilfeller der kommunene har valgt å engasjere seg direkte i konkret næringsvirksomhet enten som tilbydere av tjenester eller gjennom kommunale aksjeselskaper.

Når det gjelder innkjøp er kommunene, som andre offentlige organer, underlagt EØS-avtalens regelverk. Dette er et område hvor Norge stiller strengere krav enn det EØS-kravet tilsier (*Veggeland 2004*). I henhold til anbudsdirektivet skal anbud utlyses først når kostnadene overstiger 1.5 millioner kroner. Norge har satt grensen til 200 000 kroner. Dette skaper et ikke ubetydelig merarbeid for kommunene og hindrer fornuftige lokale tilpasninger. Anbud og innkjøp er viktige virkemidler som kommunene kan bruke for å realisere lokale politiske målsettinger. Eksempelvis kan det være behov for mer fleksible løsninger for offentlige innkjøp med utgangspunkt i spesifikke lokale forhold.

Omstillingsprosesser i kommunesektoren har gjort at EØS-avtalen i økende grad får betydning for kommunene som *tilbydere* av tjenester og eiere av bedrifter og materielle verdier. Statsvitenskapelig litteratur har vært opptatt av spredningen av New Public Management (NPM) løsninger for offentlig sektor. Kort sagt dreier det seg om anvendelsen av bedriftsøkonomiske ledelses- og organisasjonsprinsipper innenfor det offentliges virkeområde. Stikkordene er privatisering, konkurranseutsettelse, fritt valg, organisering i større enheter og delegasjon av myndighet (*Christensen og Lægread 2001*). Spredningen av slike bedriftsøkonomiske prinsipper har ført til en oppblomstring av kommunale selskaper, aksjeselskaper og til konkurranseutsettelse av tjenester. EØS-avtalen får her spesielt betydning for kommunenes rolle som lokalsamfunnsutviklere. Kommunale selskaper berøres direkte av EØS-reglene som ikke skiller mellom

privat og offentlig eid næringsvirksomhet. Veggeland (2004) peker at regelverket på dette feltet er lite kjent i kommunene. EØS-regelverket om forbud mot offentlig støtte er viktig her, og flere kommuner har begått feil i forhold til dette regelverket. Offentlige myndigheter må påse at tiltak ikke diskriminerer en økonomisk aktør som opererer i en markedsmessig konkurransesituasjon. Den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften og Oslo kommunes salg av sykehusboliger ble begge berørt av regelverket for offentlig støtte. EFTA domstolen har slått fast at en geografisk differensiert arbeidsgiveravgift er i strid med EØS-avtalens art.61 om statsstøtte. EØS-avtalen gir heller ikke adgang til å gi fortrinnsrett for norske borgere (eller bedrifter) i erverv av eiendom. Imidlertid er det fremdeles mulig å ha en praksis som begrenser tildeling av grunnrettigheter etter ikke-nasjonale kriterier som odelsretten eller bo- og driveplikten i landbruket (*Østerud m.fl. 2003*). Makt- og demokratiutredningen slår imidlertid fast at EU-prinsippene om fri etableringsrett og fri flyt av kapital utgjør et "vedvarende press mot forvaltningen av norske naturressurser gjennom EØS-avtalen" (*ibid: 52-53*). Den pågående diskusjonen om hjemfall av vannkraftressurser er et eksempel på dette.

Det er viktig å understreke at EØS-avtalen ikke tilsier at kommunene må velge nye og mer markedsorienterte styrings- og organisasjonsformer. EØS-reglene får først betydning når kommunene selv har foretatt dette valget (*Veggeland 2004*). EØS-avtalen utgjør dermed ikke en begrensning på kommunenes politiske handlingsrom på dette området. Veggeland mener imidlertid at EØS-avtalen kan tenkes å skape forventninger om nødvendigheten av slike moderniseringsfremstøt. I tillegg peker han på at den pågående moderniseringsprosessen i kommunesektoren har konsekvenser for demokratiet lokalt. Denne problemstillingen vil bli drøftet inngående i Lokaldemokratikommisjonens andre utredning som legges frem våren 2006.

I EU er det en stadig pågående debatt om hvordan tjenester av spesiell betydning for allmennheten skal organiseres i møte med konkurransereglene for det indre marked. Det er fellestrekk mellom denne debatten og den norske debatten om fristilling og konkurranseutsettelse av ulike typer *offentlige tjenester*. Skille går mellom "offentlige tjenester av allmenn økonomisk betydning" og "spesielt forpliktende andre offentlige tjenester" (*Veggeland 2004*). Når det gjelder de førstnevnte tjenestene, betraktes konkurranseutsettelse som mindre problematisk. Her har EØS-avtalen direkte konsekvenser for kommunenes rolle som *tjenesteutøvere*. Innenfor teknisk sektor (vann og

avløp, renovasjon/avfall) har flere direktiver konsekvenser både for kommuner og kommunale bedrifter. Vanddirektivet og deponi- og kompostdirektivet er eksempler på dette (Prosjektrapport, Europapolitisk plattform 2003). Debatten internt i EU om konkurranseutsettelse har, som i Norge, først og fremst handlet om de sistnevnte tjenestene som har et mer kollektivt nedslagsfelt (helse- og sosialtjenester, utdanning, kultur, miljø osv.). Todelingen ovenfor er grunnlag for diskusjonen både om differensiert regulering, og om unntak fra konkurranselovgevingen for kollektivt orienterte tjenester.

EØS-avtalen og prinsippet om fri bevegelse av arbeidskraft kan også få økende betydning for koordineringen av pensjons-, sosial- og trygderettigheter mellom de europeiske land (*Kjønstad og Syse 2001*). Flytter en person innenfor EØS-området, skal vedkommende i prinsippet ikke tape sosiale rettigheter på å gjøre dette. EØS-avtalen tilsier at forskjellsbehandling av en medlemsstats arbeidstaker på grunn av statsborgerskap er forbudt når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår. I prinsippet betyr dette at sosiale ytelser kan bli gjort gjeldende for andre enn norske borgere, noe som kan bety økte kostnader for kommunene.

Veggeland (*ibid.*) peker på at EØS-avtalen også gir kommunene nye muligheter gjennom deltakelse i diverse *EU-programmer*. Totalt sett deltok Norge i 31 programmer på 8 forskjellige områder i 2000 (*Svåsand 2002*). EØS-avtalen innebærer at fylker og kommuner aktivt kan engasjere seg i disse programmene. EUs regionalpolitiske Interreg program har blant annet hatt betydning for å utvikle samarbeidet mellom EU og Norge på det regionalpolitiske område. Et viktig tema i dette samarbeidet er kommunenes/regionenes rolle som utviklingsaktører. Det er særlig fylkeskommunene som har grepet fatt i dette gjennom aktiv deltakelse og utvikling av egne internasjonale strategier og handlingsplaner. Internasjonalisering ser ut til å ha fått en viktig plass i den regionale utviklingsaktørrollen som har blitt utformet for fylkeskommunene etter overføringen av ansvaret for sykehusene til staten. Stikkordene for dette samarbeidet er nærings-, bedriftsutvikling, turisme og kultur. Parallelt med dette skjer det en glidende utvikling der tradisjonelle vennskapsavtaler mellom kommuner og fylker erstattes av mer forpliktende samarbeid med regioner i andre land. Også i dette samarbeidet er lokalsamfunns- og næringsutvikling viktige oppgaver. Når det gjelder deltakelse i andre relevante EU-programmer er mulighetene i følge Veggeland (2004) lite kjent i kommunene.

Det dreier seg om programmer innenfor en rekke områder som forskning/utdanning, sosial- og konsumentpolitikk, kultur, miljø og energi, og offentlig helsepolitikk.

Mens forskningen i liten grad har vært opptatt av hvordan EØS-avtalens innhold påvirker vilkårene for utformingen av politikken lokalt, har langt flere vært opptatt av avtalens demokratiske forankring.

9.3 EØS-politikkens folkevalgte forankring

Overføring av beslutningsmakt til overnasjonale organer gjør at skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk blir uklart (Nordby 1997, Jerneck 1990, Blomgren 1995). Spørsmålet er hvordan internasjonale beslutningsprosesser preget av forhandlinger mellom land, skal gis et nasjonalt demokratisk fotfeste. I samtlige EU/EFTA-land har de respektive parlamenter etablert egne fagutvalg for å håndtere utfordringen (Norton 1996). Det spesielle for Norges del er at EØS-avtalen kun åpner for deltakelse i forberedelsesfasen til nye EU-bestemmelser, og ikke i selve beslutningsfasen.

Måten EØS-medlemskapet fungerer på ser ikke ut til å ha gjennomslagskraft i den offentlige debatten. En grunn til dette er at det norske utenforskapet i EU har marginalisert Stortinget som lovgivende myndighet (Sejersted 1997, Christensen 1997, Norby og Veggeland 1999). Stortinget betraktes nærmest som et sandpåstrøingsorgan i EØS-politikken (ibid.). Regjeringen konsulterer med Stortingets EØS-utvalg i forkant av møtene i EU/EFTA komiteen, men EØS-utvalget kan ikke, som parlamentsutvalg i EUs medlemsland, foreslå endringer i reglene eller instruere regjeringen i forkant av forhandlingene. EØS-utvalget har i realiteten kun to valgmuligheter, å godta nye regler, eller å forkaste dem. Det er ingen formell tilbakerapportering til EØS-utvalget om regjeringens møter i Brussel (Myhre-Jensen og Fløistad 1997:111). Referatene fra møtene i EØS-utvalget er i tillegg hemmelige i ett år. Forutsetninger for en bred offentlig debatt om EU-tilpasningen er dermed begrenset. EØS betraktes som et skrøpelig verktøy som det politiske flertallet ikke ønsker å sette i fare ved å bruke den vetoretten som ligger i avtalen (Svåsand 2002).

Det er også få politiske møtepunkter mellom forvaltningsnivåene der europapolitiske spørsmål diskuteres. Det er etablert et Europapolitisk lokalt og regionforum mellom sentrale myndigheter og representanter for kommuner, fylkeskommuner

og Sametinget om EU/EØS-spørsmål. Forumet ledes av Utenriksdepartementet/Kommunal- og regionaldepartementet på statssekretærnivå. Hensikten med forumet er å bidra til å øke kunnskapen og forståelsen for hvordan EU og EØS påvirker de ulike forvaltningsnivåene (Prosjektrapport, Europapolitisk plattform 2004). Så langt har forumet avholdt 3 møter. Det er også etablert en kontaktgruppe mellom staten og kommunesektoren på administrativt nivå.

Norge er ikke representert politisk i den endelige beslutningsfasen i EU, men er likevel ikke uten innflytelse på EUs lovgivningsprosess. EØS-medlemskapet har blant annet bidratt til en omfattende internasjonalisering av sentralforvaltningen. Et bredt spekter av nettverk og spesialutvalg arbeider med saker som vedrører flere fagdepartementers arbeidsområder (Christensen og Læg Reid 2002). Bare i 2003 deltok Norge i cirka 350 arbeids- og ekspertgrupper under Kommisjonen (Prosjektrapport, Europapolitisk plattform 2003). Lokal- og regionalforvaltning er i svært liten grad representert i de arbeids- og ekspertgrupper som Norge deltar i. Kommunenes Sentralforbund (KS) har med bakgrunn i dette foreslått at det bør etableres en lokal og regional komité i EFTA. Tanken er at en slik komité skal inkludere kommunale og fylkeskommunale folkevalgte i det løpende arbeidet i EFTA, samt å fungere som en plattform for samarbeid med Regionkomiteen i EU. Både Utenriksdepartementet og Kommunal- og Regionaldepartementet har pekt på at forslaget er komplisert og kostnadskrevenende (ibid.). Deltakelse fra lokalforvaltningen i regelutformingsfasen i EU på relevante områder kan uansett være et viktig bidrag med henblikk på å øke kompetansen om EØS-reglene både lokalt og nasjonalt. Det vil gi kommunene og fylkene en mulighet til å gi tilbakemeldinger både til EU-systemet og sentralforvaltningen om eventuelle problemer med praktiseringen av regelverket lokalt. Målet bør være å bidra til at det utvikles et regelverk som i best mulig grad er tilpasset lokale forhold.

På forvaltningsnivå er det også utviklet ulike typer av *hospitantordninger* der det gis anledning til å hospitere i Europa-kommisjonen og i andre lands lokalforvaltning (Prosjektrapport, Europapolitisk plattform 2003). Hospitantordningene er åpne også for regional og lokal forvaltning. I praksis ser dette imidlertid ikke ut til å fungere. Høsten 2004 var det seks hospitanter i Kommisjonen, samtlige fra sentralforvaltningen (ibid.). Dette til tross for at det i de siste søkerrundene har vært flere kvalifiserte søkere fra kommunal sektor. Regional og

lokal deltakelse i hospitantordningen vil utvilsomt kunne ha en kompetansehevende effekt.

Kontakten mellom sentralforvaltning og norske representanter i europeiske interesseorganisasjoner har økt i takt med EU tilpassningen. På samme måte som forvaltningsapparatet, har norske *arbeidslivsorganisasjoner* også en direkte kanal inn i EUs lovgivningsprosess. Etter at Maastricht-traktaten trådte i kraft i 1993, har EU-Kommisjonen hatt jevnlig konsultasjoner med arbeidslivsorganisasjonenes europeiske paraplyorganisasjoner (*Veggeland 2004*).⁴ Både Kommunenes Sentralforbund (KS), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen (LO) har gjennom disse organisasjonene adgang til å inngå avtaler som kan bli omgjort til bindende EU/EØS-regelverk. Norske kommuner og fylkeskommuner er i tillegg engasjert i en rekke europeiske organisasjoner som spiller en viktig rolle i påvirkningen av EU.⁵ Utover dette har samtlige norske fylkeskommuner og mange kommuner etablert, eller har planer om å etablere, regionkontor i Brussel. Næringsutviklingsaspektet er et sentralt arbeidsområde for de fleste av disse kontorene. I tillegg prioriterer KS informasjonsformidling om EØS-avtalens berøring med kommunesektoren høyt. KS setter våren 2005 i gang et opplæringsprogram for kommunesektoren. Tiltaket er viktig og retter seg både mot folkevalgte, styrer og administrasjon. Innenfor enkelte temaområder som offentlige anskaffelser og innkjøpsfaglige spørsmål har KS allerede utviklet et tilbud. Blant annet tilbys det seminarer om etablering av foretak og selskaper, virksomhetsoverdragelse og styreopplæring

Norsk påvirkning på EUs lovgivning skjer gjennom delvis uformelle kanaler og på siden av det representative politiske systemet. Innflytelsen er orientert mot regelforberedelsesfasen i EU. I selve beslutningsfasen er Norge ikke representert. Konsekvensen er at den folkevalgte styringen svekkes og at befolkningen dermed har begrenset mulighet til å øve innflytelse på EØS-politikkens innhold.

⁴ Kommunenes Sentralforbund (KS), NAVO, HSH og staten (ved Moderniseringsdepartementet) deltar i organisasjonen for arbeidsgiverne i offentlig sektor (CEEP), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) i de private arbeidsgivernes paraplyorganisasjon (UNICE) og Landsorganisasjonen (LO) og YS er representert i den europeiske fagbevegelsen (ETUC).

⁵ Europarådets kommunalkongress, Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Assembly of European Regions (AER) og Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) er viktige fora for norske kommuner og fylkeskommuner. CEMR er den alleuropeiske paraplyorganisasjonen for lokal og regional forvaltning der KS er medlem.

9.4 Kommisjonens syn

Det er staten som er part i internasjonale avtaler som forplikter Norge og er dermed naturlig nok i størst grad involvert i internasjonalt arbeid. Det ligger derfor en spesiell utfordring knyttet til det å involvere lokalt og regionalt nivå i forståelsen og utviklingen av de internasjonale forpliktelsene.

Det internasjonale *menneskerettighetsregime* har indirekte betydning for kommunens rolle i velferdsstaten. Rettighetstenkningen får større tyngde i velferdslovgivningen, noe som kan medføre en svekkelse av kommunenes spillerom i utformingen av velferdstjenestene. Lokaldemokratikommisjonen mener derfor at hensynet til lokal tilpasning av tjenestene bør utredes nøye i forbindelse med utformingen av ny rettighetslovgivning.

Lokaldemokratikommisjonen ser *Europarådets* virksomhet som et vesentlig element i arbeidet med europapolitiske spørsmål og mener det er viktig at staten fortsatt følger opp sine forpliktelser i forhold til charteret om lokalt selvstyre. Tilsvarende gjelder andre prinsipielle vedtak som styrker lokaldemokratiet og folkelig deltakelse i demokratiske prosesser.

EØS-avtalen har mer direkte og vidtrekkende konsekvenser for kommunene. EØS-avtalens anbudsregler har stor betydning for kommunene som kjøpere av tjenester. Lokaldemokratikommisjonen mener at lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør. Dagens norske regelverk påfører kommunene unødvendig høye administrative kostnader samtidig som det kan være til hinder for hensiktsmessige og fleksible løsninger for offentlige innkjøp med utgangspunkt i lokale forhold. EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte begrenser i tillegg kommunesektorens arbeid med nærings- og samfunnsutvikling.

Kompetansen på EØS-feltet ser også ut til å være lav både lokalt og nasjonalt. Lokaldemokratikommisjonen mener dette tilsier at det bør satses sterkt på kompetansehevende tiltak. Det er i den forbindelse behov for økt fokus på tiltak som kan bidra til bedre kommunikasjon og samarbeid mellom statlig og lokalt/regionalt nivå. Dette bør skje ved at lokalforvaltningen mer aktivt trekkes inn i sentralforvaltningens EU-rettede arbeid. Konkret bør kommuner og fylker sikres deltakelse i relevante arbeids-/ekspertgrupper under EU-Kommisjonen. Dette kan bidra til at det utvikles EØS-regler som er bedre tilpasset norsk virkelighet og til å øke kompetansen både nasjonalt og lokalt. I tillegg bør det legges mer arbeid i å sikre lokal delta-

kelse i hospitantordningen, det være seg i EU-Kommisjonen eller i andre lands kommuneforvaltning. Et mål med dette arbeidet bør også være å sikre større lokal- og regional deltakelse i relevante EU-programmer.

Lokaldemokratikommisjonen mener at det bør etableres en rådgivende lokal og regionalkomité i EFTA. Dette vil trekke kommuner og fylkeskommuner inn i EFTAs arbeid med EØS-saker samti-

dig som det kan bidra til å utvikle samarbeidet med EUs regionkomité. Lokaldemokratikommisjonen mener det er viktig å stimulere til økt politisk forståelse for EØS-relaterte problemstillinger både lokalt og regionalt. Her har de politiske partiene også et viktig ansvar for å skape politiske møtepunkter der EØS-politikken diskuteres. EØS-medlemskapet griper inn i viktige spørsmål som angår både fylker, kommuner og enkeltindivider.

Kapittel 10

Økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens forslag

Målet for arbeidet med denne innstillingen har vært å bidra til å utvikle rammevilkår for kommuner og fylkeskommuner som kan styrke lokaldemokratiet og stimulere til lokalpolitisk deltakelse. Kommisjonen vil peke på at en viktig begrunnelse for det lokale selvstyret er at det bidrar til effektivitet ved offentlig oppgaveløsning. Gjennom å gi lokalt folkevalgte et større økonomisk, administrativt og politisk spillerom, vil det kunne oppnås prioriteringer som er bedre tilpasset hvert enkelt lokalsamfunn, enn om staten alene har ansvaret. Dersom kommisjonens vurderinger og forslag til tiltak legges til grunn for det framtidige forholdet mellom staten og kommunesektoren, mener kommisjonen det kan oppnås bedre utnyttelse av offentlige ressurser. I forhold til statlig bruk av styringsvirkemidler, mener kommisjonen at det er viktig å redusere bruken av regelstyring. Regelforenklingen bør videreføres og omfanget av øremerkede midler til kommunene bør reduseres til fordel for rammefinansiering. Gjennom detaljstyring hindres kommunene i å være fleksible og effektive i oppgaveløsningen. Redusert detaljstyring kan gi økonomiske gevinster uten at det går ut over kommunal servicekvalitet. Dette vil igjen styrke kommunenes økonomiske handlingsevne. Gjennom å utvide rammene for lokaldemokratiet vil også innbyggerne få økte muligheter til å utøve kontroll over ressursbruk og prioriteringer. Kommisjonen går ut fra at det er i innbyggernes interesse at offentlig forvaltning drives mest mulig effektivt.

Et sentralt utgangspunkt for mange av de foreslåtte tiltakene er at staten i stor grad opptrer fragmentert. Dette er et trekk ved staten som har blitt forsterket i de siste årene. Kommisjonen mener dette er en utvikling som bør balanseres med en utvikling av samordningsmekanismene i statsforvaltningen. Ved styrket samordning kan oppgaver bedre sees i sammenheng og virkemiddelbruken overfor kommunene kan harmoniseres. Både lokalt, regionalt og sentralt vil bedre samordning i staten kunne gi økonomiske gevinster.

Kommisjonen ser derfor for seg at det frigjøres ressurser som på lengre sikt kan brukes til andre lokale formål. På kort sikt vil frigjøring av ressurser for mange kommuner bety at de kan opprette balanse i økonomien og ta igjen etterslep i løsning av oppgaver.

Kommisjonen går inn for friere lokal beskatningsrett. En viktig grunn til det er at innbyggerne i sterkere grad skal kunne øve innflytelse over kommunens inntekter. Kommisjonen mener at dersom innbyggerne mer direkte kan være med å bestemme over hvor mye skatt de skal betale, vil det bidra til en vesentlig utvidelse av lokaldemokratiet. Allmennhetens interesse for lokalpolitikk vil styrkes når spørsmålet om hvor mye skatt som skal betales kommer opp på den politiske dagsorden. Det er ikke gitt hvordan dette vil slå ut på kommunenes inntekter. Men sterkere velgerkontroll over skattenivået i kommunene kan både bidra til en økning og reduksjon i kommunenes inntekter. Hvordan en ordning med friere beskatningsrett skal utformes og konsekvensene av en slik ordning må utredes nærmere.

Kommisjonen ser for seg flere administrative konsekvenser av sine forslag:

Bedre samordning i statsforvaltningen vil medføre at enkelte rutiner for samspillet mellom KRD og sektordepartementene må endres. Det vil være nødvendig med en spesifisering av hvilke rutiner dette gjelder. Det samme gjelder hvilken rolle Statsministerens kontor skal ha i forhold til samordningsspørsmålet.

En vektlegging av dialog mellom forvaltningsnivåene krever at det legges til rette institusjonelle ordninger. Dette gjelder for det første hvordan konsultasjonsordningen skal videreutvikles. For det andre, vil en avgrensning av fylkesmannens funksjon i dialogen mellom staten og kommunene og i fylkesmannens klage- og tilsynsfunksjon, bety omstilling i fylkesmannsembetene. For det tredje kan det bli aktuelt å legge til rette, administrativt og økonomisk, for en ordning med hospitering mellom forvaltningsnivåene. Dette er forhold som trenger mer utredning.

Det er grunn til å peke på at mange av kommisjonens forslag og vurderinger er av prinsipiell karakter. Dette er derfor forhold som ytterligere må utredes før de økonomiske og administrative konsekvensene kan fastslås i detalj.

Litteraturliste

- Agenda 2005, Lokaldemokrati og kommunale oppgaver – Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling, Agenda Utredning & Utvikling AS
- Amdam, Jørgen, Johan Barstad, Inge Dyrhol, Johann Roppen og Geir Tangen 2004, Strategisk analyse av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre. Forskningsrapport Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda;57: Høgskulen i Volda
- Andersen, Magnar, Arild Buanes og Nils Aarsæther 2002, Kommunene ser på staten. Makt- og demokratiutredningens rapportserie: Rapport 52.
- Arnesen, Finn og Hans Petter Graver 2001, "Rettslige sider ved Norges EU-rettede avtaler", i Bernt Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.), Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Baldersheim, Harald 2004, Norske kommunar i internasjonalt perspektiv. Forskningsrapport utarbeidet for Lokaldemokratikommisjonen.
- Baldersheim, Harald 1993, "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?" i Per Lægred og Johan P. Olsen (red): Organisering av offentlig sektor. Oslo: Tano.
- Baldersheim, Harald 1987, "Frå statstenar til stifinnar" i Næss, Hans Eivind m fl 1987: Folkestyre i bygd og by. Oslo: Universitetsforlaget
- Baldersheim, Harald m fl 1997, Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano Aschehoug
- Baldersheim, Harald og Audun Offerdal 1982, Former for desentralisering og hopehav i offentlig politikk og administrasjon. Eit teoretisknot. Upublisert arbeidsnotat: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose 2003, "Kampen om kommunen. Foran et nytt kommunalt hamskifte?" i Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift, vol 19, s 231-239
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Larry Rose og Morten Øgård 2003, Er smått så godt? Er stort så flott? Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003
- Baldersheim, Harald 1998, "Kommunal fristilling; Subsidiaritet på norsk" i Tore Grønlie og Per Selle (red): Ein stat? Fristillingas fire ansikt. Oslo: Det norske Samlaget.
- Berg, Paul Olav 2004, "Staten som distriktpolitisk aktør" i Lundkvist, Knut Bjørn (red): Ressurser og omstilling – et geografisk perspektiv på regional omstilling i Norge. Fagbokforlaget: Bergen
- Berge, Dag Magne, Åge Brekk, Ingunn Gjerde og Anne Karin Ødegård 1998, Mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Rapport nr. 9804 Møreforskning Molde. 1998
- Bergmark, Åke 2001, "Den lokal velferdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet", i SOU 2001:52: Velferdstjenester i omvandling. Stockholm.
- Bergsgård, Arne 1937, Formannskapslovene. Opphav og utvikling, Minneskrift til formannskapslovenes 100-års jubileum, Oslo: Gyldendal
- Bernt, Jan Fridthjof og Alice Kjellevoid 2000, "Velferdsstat, rettssikkerhet og kommunalt selvstyre", i Kjønsstad, Asbjørn, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid og Harald Hove: Sosial trygghet og rettssikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bernt, Jan Fritjof 2001, "Kveler velferdsstaten lokaldemokratiet?" i Fimreite, Anne Lise, Helge O Larsen og Jacob Aars (red.) Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget
- Bjørklund, Tor 1999, Et lokalvalg i perspektiv, Oslo: Tano.
- Bjørklund, Tor 2005, Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet, Lokalvalgsundersøkelsen 2003, Kommer.
- Bjørklund, Tor 2000, "Fallende valgdeltakelse – kommunale variasjoner og mulige forklaringer", i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.) Lokaldemokratiet - Status og utfordringer. Oslo
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie 2000, Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltagelse. Rapport 12:2000, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Blais, Andre og Agnieszka Dobrzybska 1998, 'Turnout in electoral democracies', *European Journal of Political Science*, 33, ss.239-261.
- Blomgren, Magnus 1995, 'Parlamentarismen och EU-medlemskapet. En analys av den svenska Riksdagens beslut att inrätta EU-nämnd', Uppsats inör C1 seminariet i statsvetenskap vid Umeå Universitet, Höstterminen 1995.
- Blom-Hansen, Jens 2000, "Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne- en samfundskontrakt i opløsning?" i Dahler-Larsen, Peter og Klausen, Kurt Klaudi (red): *Festfyrværkeri eller Gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusendskiftet*. Odense: Odense Universitetsforlag
- Blom-Hansen, Jens 2002, *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politikk, Magtudredningen*, Århus: Århus Universitetsforlag.
- Boadway, Robin og Eva Mörk 2003, "Fördelning av makt och ansvar." i Per Molander (red), *Staten och kommunerna*, Stockholm: SNS-Förlag.
- Borge, Lars-Erik 2004, "Eiendomsskatten: Statlig eller kommunal? Obligatorisk eller frivillig?", i *Økonomisk Forum* nr.9, årg.58 2004.
- Borge, Lars-Erik og Jørn Rattsø 2004, *The Relationships between costs and user charges: The case of A Norwegian utility service*, Paper, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Borge, Lars-Erik, Fredrik Carlsen og Jørn Rattsø 2001, "Lokal beskatningsfrihet i det norske styringsopplegget for kommunesektoren", *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 2001, 42, 163-189,
- Bukve, Oddbjørn 2002: "Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen" i *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* Vol 18 s. 263-283.
- Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red) 2002, *Den nye kommunen – kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Christensen, Dag Arne 1997, "Europautvala i Danmark, Sverige og Norge: Sandpåstrøingsorgan eller politiske muldvarpar?", i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Nr. 2, 1997.
- Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø 2001, "Norsk valgdeltakelse i et makro-perspektiv" i NOU 2001:3: *Velgere, valgordning, valgte*.
- Christensen, Dag Arne, Rune Karlsen og Bernt Aardal 2004, *På vei til e-demokratiet? Forsøkene med elektronisk stemmegivning ved kommune- og fylkestingsvalget i 2003*, Oslo, Institutt for samfunnsforskning: Rapport 2004:6.
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, Lars Svåsand og Jacob Aars 2004, *Ny personvalgsordning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget 2003, Rokkansenteret: Rapport 8/2004*.
- Christensen, Tom og Per Lægred 2002, *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Crewe, Ivor 1981, 'Electoral Participation', I David Butler, Howard R. Penniman og Austin Ranney (red), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington: American Enterprise for Public Policy Research.
- Dahlberg, Matz og Jürgen Von Hagen 2003, "Finns det ett bailoutproblem i Sverige?", i Per Molander (red), *Staten och kommunerna*, Stockholm: SNS-Förlag.
- Danielsen, Rolf 1987: "Frihet og likhet. Det lokale selvstyrets dilemma" i Næss, Hans Eivind m. fl: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Davidsson, Lars 2004, *Kammare, kommuner och kabinett*, Stockholm: SNS Förlag
- Eckhoff, Torstein 1987, *Rettskildelære*. Oslo: TANO
- Eckhoff, Torstein 1983, *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli
- ECON 2002, *Forventninger og ressurser – et evig dilemma*. ECON rapport 69/02.
- Esping-Andersen, Gösta 1999, *Social Foundations of Post-Industrial Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Feiring, Eli, Synne Sæther Mæhle og Hilde Wisløff Nagell 2002, "To myter om rettighetsfesting av velferdspolitikken", *Retfærd* 99 (4).
- Fimreite, Anne Lise 2001, *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. Bergen:LOS-senteret, rapport 5/2001
- Fimreite, Anne Lise 2003, "Velferdsstaten og lokal-demokrati – uforenelige størrelser?" i *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, vol 19, s 231-239
- Fimreite, Anne Lise og J. E. Grindheim 2001, *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fimreite, Anne Lise og Per Lægred 2004, *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Notatet er utarbeidet på oppdrag fra Lokaldemokratikommisjonen.
- Fimreite, Anne Lise Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars 2004, *Tillit mellom forvaltningsnivåene – sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Rokkanrapport 2004:2

- Flo, Yngve 2004, Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900. Avhandling til dr.art.-graden. Historisk institutt: Universitetet i Bergen.
- Flo, Yngve 2003, "Det kommunale sjølvstyre som politisk og analytisk omgrep", Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/2003. 84. årgang.
- Franklin, Mark N. 1996, "Electoral Participation", I Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa Norris (red), Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective, London: Sage.
- Fylkesmannsinstruksen, Gitt ved kgl res 07.08.1981, endret ved kgl res 10.11.1988 og 06.07.1999
- Fürst, Roland og Helene Høverstad 2004, Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-rapporteringen. Problemnotat: Kommunal- og regionaldepartementet 2004
- Goul Andersen, Jørgen. 2003, Politikk og samfund i forandring, København: Columbus.
- Graver, Hans Petter 2000, "Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA-agreement", ARENA working papers WP 00/23.8 Jan 2001.
- Groes, Nils 2004, "Skatteprocenter, Servicenevau og udligning i kommunerne", i Groes, Nils (red), Brudstykker eller sammenheng? – en antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform, København: Fokus.
- Grønlie, Tore 2004, "Fra velferdskommune til velferdsstat" Historisk Tidsskrift nr 4 2004
- Hagen, Terje P. og Rune Sørensen 2001, Kommunal organisering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, Terje P. 2005, Kommuner, velferdsstat og demokrati. Notat utarbeidet for lokaledemokratikommisjonen.
- Hansen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen 2004, Statlig tilsyn med kommunesektoren. NIBR-rapport 2004:4
- Hansen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen 2004, Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene. NIBR-rapport 2004:7
- Hansen, Tore 2000, "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?" I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red): Det kommunale laboratorium. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore 2004, Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring. Notat utarbeidet for Lokaldemokratikommisjonen
- Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen 2000, Stortinget som lokalpolitisk aktør. NIBR Pluss-serie 3-2000.
- Heidar, Knut og Jo Saglie 2002, Hva skjer med partiene?, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hoffman-Martinot, Vincent, Colin Rallings og Michael Thrasher 1996, "Comparing local electoral turnout in Great Britain and France. More similarities than differences?", European Journal of Political Science, 30, ss.241-257.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen 2004, Kommunal Organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR. Notat 2004:124
- Hovik, Sissel og Trine M. Myrvold 2001, Er det størrelsen det kommer an på? Prosjektrapport 2001:1, NIBR
- Hovland, Edgar 1987, "Grotid og glanstid" i Næss, Hans Eivind m. fl: Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Innst.S. nr.232 2003-2004, Innstilling fra finanskomiteen om skattereform.
- Jackman, Robert W. og Ross A. Miller 1995, "Voter Turnout in Industrial Democracies during the 1980s", Comparative Political Studies, 27, ss. 467-492.
- Jansen, Alf-Inge 1981, "Politikaren – Tenestemannen og utøving av leiarskap" i PM 1981 nr. 1
- Jensen, Synnøve og Brita Kleivan 1999, "Deliberasjon – en alternativ samhandlingsform i stat – kommuneralasjonen?" Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift nr 3. 1999
- Kalseth, Jorid og Jørn Rattsø 1994, "Political control of Administrative Spending. The case of Local Governments in Norway." Paper NTNU, Universitetet i Trondheim: Økonomisk institutt.
- Kjellberg, Francesco (red.) 1988, Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommune og stat. Oslo: Kommuneforlaget
- Kjellberg, Francesco 1988, "Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia". I Dente, Bruno og Francesco. Kjellberg (red): The Dynamics of Institutional Change. London: Sage
- Kjellberg, Francesco 1965, "Politisk lederskap i en utkantkommune." Tidsskrift for samfunnsforskning nr 1.
- Kjellberg, Francesco 1991, "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene." Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift nr 1, 1990, 45-63
- Kjellberg, Francesco 1994, Between autonomy and integration : the revision of the Norwegian Local Government Act, 1987-92 Forskningsnotat / Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo; 06/94

- Kjølsrød, Lise 2003, "En tjenesteintens velferdsstat" i Ivar Frønes og Lise Kjølsrød (red): Det Norske samfunn Oslo: Gyldendal akademisk
- Kjønstad, Asbjørn 2003, "Rettighetslovgivning og kommunalt selvstyre", Lov og Rett, 42 (6).
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse 2001, Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, Rettsikkerhet, Tvang. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kommunal- og regionaldepartementet 2000, Konsultasjoner med kommunesektoren 17.januar 2000 - rapport fra arbeidsgruppen
- Kommunal- og regionaldepartementet 2004, Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren. Publikasjonsnr. H-2143. 2004
- Kommunenes Sentralforbund 2000, Idéhåndbøker fra KS om lokaldemokrati: Boks utgitt på Kommuneforlaget.
- KOU 1-98 Rydd opp!
- KOU 2003:3 Velferd – Virkelighet og visjoner
- KS 2003, Effektiviseringsnettverkene: Dokumentasjonsrapport
- KS 2002, Fra samtaler til avtaler? KS interessepolitikk-Debattheft 2003, Kommuneforlaget, Oslo
- Kuhle, Stein 1979, "Kan vi stole på kommunene" i Sosiologi i dag årg. 9, nr 3
- Langørgeren, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud 2002, Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapport Statistisk sentralbyrå, 2002/15. Oslo
- Larsen, Helge O. 1995-1996, "Ordførervervet og politisk mistillit", Vedlegg til Ot.pro.nr.58, Om lov om endring i Lov av 25 september 1992 nr. 107, om kommunar og fylkeskommunar.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal 1994, Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys, Oslo: Kommuneforlaget
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal 2000, "Political Implications of the New Norwegian Local Government Act of 1992" i Amnå, E og S. Montin: Towards a New Concept of Local Self-Government? Bergen: Fagbokforlaget
- Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen 1997, "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket og hva ønsker folket?" I Baldersheim, Harald m. fl: Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano Aschehoug
- Lawson, Kay (red) 1980, Political parties and linkage : a comparative perspective. New Haven, Conn: Yale University Press
- Leighley Jan E 1995, Attitudes, "Opportunities and Incentives. A Field essay on Political Participation". Political Research Quarterly, 48. pp 181-209
- Lijphart, Arend 1994, "Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering", European Journal of Political Research 25:1-17.
- Lundeberg, Rindal Ingrid 2004, "Rettsliggjørings makt. Noen empiriske og normative forutsetninger", Nytt Norsk Tidsskrift (kommer).
- Lundtorp, Svend 2004, "Ingen eksempler på frivillige kommunalreformer i Europa. En studie av kommunalreformer i Europa", i Groes, Nils (red), Brudstykker eller sammenheng? – en antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform, København: Fokus.
- Mattson, Ingvar 1996, Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av Riksdagen och Folketinget, Lund: Lund University Press.
- Maurtinussen, Paal E. 2005, Upubliserte resultat fra prosjekt. SINTEF
- Mintzberg, Henry 1978, The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall
- Moderniseringsdepartementet 2005, Tildelingsbrev 2005 kap 1510 til fylkesmannsembetene
- Molander, Per (red) 2003, Staten och kommunerna, Stockholm: SNS-Förlag.
- Morgenbladet 14-20 januar 2005, Norge bryter menneskerettighetene. Hver dag, hele året.
- Mouritzen Poul Erik 2001, "Spændinger i velfærdsstaten", i Fremtidens kommunestyre, København: AKF.
- Myrvold, Trine Monica 2001, Smått og godt? - om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet: en kunnskapsoversikt og indikator diskusjon. NIBR prosjektrapport: 2001:1 Oslo
- Møller, Geir, Nils Aarsæther og Peter Arbo 1996, Kommunale næringsfond. Evaluering 1996. Tromsø: NORUT Samfunnsforskning referert i Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo 2002: Fris tilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Oslo: Samlaget
- Naustdalslid, Jon 1991, Kommunestørrelse, autonomi og likhet. NIBR-rapport 1991:26
- Nerland, Sølve Mikal, Stine Ludvigsen, Terje P. Hagen og Rune Sørensen 2002: Finansieringsmodeller og brukervalg i kommunene. Universitet i Oslo og BI
- Nordby, Trond og Frode Veggeland 1999, "Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen", Tidsskrift for samfunnsforskning 1/99.
- Nordisk Ministerråd 2004, Demokrati i Norden. Demokratiutvalget, ANP 2005:701
- Norton, Philip 1996, National Parliaments and the European Union, London: Frank Cass.
- NOU 1988:38, Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.

- NOU 1990:13, Om lov om kommuner og fylkeskommuner.
- NOU 1996: 20, Ny lov om eiendomsskatt.
- NOU 1997:8, Om finansieringen av kommunesektoren.
- NOU 2000:22, Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.
- NOU 2001:22, Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer.
- NOU 2001:3, Velgere, valgordning, valgte
- NOU 2001:7, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven
- NOU 2003:19, Makt og Demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.
- NOU 2003:9, Skatteutvalgets forslag til endringer i skattesystemet.
- NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene.
- NOU 2004:17, Statlig tilsyn med kommunesektoren.
- NOU 2004:19, Livskraftige distrikter og regioner.
- NSD 1998, Kommunal Monitor - søkelys på tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer i norske primærkommuner. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, c1998
- Offerdal Audun 2003, "Politisk deltakelse – er den så nøye da? Et essay om valgets betydning", Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 3/2003
- Offerdal, Audun 2000, "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose red. (2000): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering. Bergen: Fagbokforlaget
- Offerdal, Audun 2005, Politisk deltaking lokalt, Bidrag for lokaldemokratikommisjonen.
- Offerdal, Audun og Jacob Aars 2000, "Kommunene og det lokale demokrati i en omstillingsfase", i Audun Offerdal og Jacob Aars (red), Lokaldemokrati. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag, Oslo: Kommuneforlaget.
- Olsen, Johan P. 1978, "Organisert politisk ulikhet" i Johan P. Olsen (red.) Politisk Organisering, Oslo: Universitetsforlaget
- Ot. prp. nr. 59 1992-93, Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov
- Overrås, Oddvar og Jan Fridhjof Bernt 2001, Kommuneloven med kommentarer, Oslo: Kommuneforlaget.
- Parsons, Talcott 1960, Structure and process in modern societies, New York: Free Press
- Pattie, Charles og Ron Johnston 1998, "Voter turnout at the British General Election of 1992. Rational choice, social standing or political efficacy?", European Journal of Political Science, 33, ss.263-283.
- Persson, Torsten og Guido Tabellini 2005, "Constitutions and Economic Policy", Journal of Economic Perspectives (kommer).
- Petersson, Olof 2002, "Makten över maktstrukturerna", i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen og Birgit Møller (red), Demokratisk set, Århus: Århus Universitetsforlag.
- Petersson, Olof 2004, Federalism, Stockholm: Pocketbiblioteket, SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Lauri Karvonen, Eivind Smith og Birgitta Swedenbort 2004, Demokratirådets rapport 2004. Demokratins grundlag, Stockholm: SNS Förlag.
- Petterson, Olof 2003, "Den sista maktutredningen?" i Nytt Norsk Tidsskrift, 4/2003
- Pierre, Jon 2001, "Decentralisering, governance och institutionell förändring" i Rothstein, Bo (red): Politikk som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. Stockholm: SNS Forlag
- Prosjektrapport 2003, Europapolitisk plattform. Samarbeid med regionale og lokale myndigheter. Prosjektrapport i forbindelse med oppfølgingen av Regjeringens europapolitiske plattform, Oslo, 10.januar 2003.
- Prosjektrapport 2004, Europapolitisk plattform: Status for samarbeidet mellom sentrale/regionale/lokale myndigheter samt Sametinget om europapolitiske spørsmål, Oslo, 18.oktober 2004.
- Rasch, Bjørn Erik 1993, "Hva er symbolpolitikk?", i Bjørn Erik Rasch (red), Symbolpolitikk og parlamentarisk styring, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rattsø, Jørn 2003, Om finansiering av kommuner og velferdstjenester, Oslo: Utredning for Kommunenes Sentralforbund.
- Rattsø, Jørn 2004, Local tax financing in the Nordic countries, General report for the 2004 NSFR meeting in Oslo October 28-29.
- Rieper, O. , M. Bengtson og J. Blom-Hansen 2003, Aftaler mellem kommune og stat - den norske konsultasjonsordningen i skandinavisk og europæisk perspektiv. København: AKF Forlaget.
- Riksrevisjonen 1999-2000, Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene. Dokument nr 3:3 1999-2000 referert i Håkonsen, Lars, Knut Høyland og Kjetil Lie 2000, Statlig styring av kommunene- Effektivitets og fordelingsvirkninger. Telemarksforskning- Bø, rapport nr 180 2000.
- Rongen, Gunnar 1995, Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene. Rapport BI

- Rose, Lawrence 1996.: "Norway" i E.Albæk et.al.: Nordic Local Government. Helsinki:Acta.
- Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen 1998, "The Legitimacy of Local Government. What makes a difference? Evidence from Norway", Paper prepared for presentation at session 15, 'Citizens and Cities. How do Citizens Provide Input and Assesses Their Localities, Word Congress of Sociology, Motreal, Canada.
- Rose, Richard 1997, "Evaluating Election Turnout", i Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation, International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance).
- Seim, Asbjørn 1996, Stortinget: En fugl fønix på maktutredningens ruiner?, Bergen: Rapport 9602, LOS-Senteret.
- Seip, Anne Lise 1991, "Velferdskommunen og velferdstrekanten – et tilbakeblikk" i Nagel, Anne Hilde (red): Velferdskommunen – Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten. Oslo: Alma Mater Forlag
- Sejersted, Fredrik 1997, "EØS og Folkestyret", Nytt Norsk Tidsskrift 1/97.
- Sharpe, L. J 1970: "Theories and Values of Local Government", Political Studies no 2
- Smith, Eivind 2003, "Rettsliggjøring – eller et sosialdemokratisk prosjekt", Kronikk: Aftenposten 24.11.2003.
- Smith, Eivind 2003, Konstitusjonelle konsekvenser av en mer forpliktende konsultasjonsordning. Rapport skrevet for KS
- SNS Författningsprosjekt 2004, Slutsatser och sammanfatning. Stockholm: SNS Demokratiråd.
- SOU 2003:123, Utvecklingskraft för hållbar välfärd. Stockholm: Finansdepartementet.
- St.meld. nr 19 (2001-2002), Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og kommunalt nivå
- St.meld. nr 29 (2003-2004), Om skattereform
- St.meld. nr 31 (2000-2001), Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling
- St.meld. nr 44 (1982-1983), Om maktutredningen
- St.meld. nr. 23 (1992-1993), Forholdet mellom staten og kommunane.
- St.meld. nr. 17 (2004-2005), Makt og demokrati.
- St.prp. nr. 1 (2004-2005), Statsbudsjettet.
- St.prp. nr. 64 (2003-2004), Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004.
- St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v.
- Statskonsult 2004, Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet, Rapport 2004:10, Oslo: Statskonsult.
- Stava, Per 2002, "Valdeltaking i Norden – normer, egeninteresse eller meningsstyring?", i Bernt Aardal (red), Valgdeltakelse og lokaldemokrati, Oslo: Kommuneforlaget.
- Steinmo, Sven og Kathleen Thelen 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", i Sven Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (red), Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strukturkommissionens betænkning 2004, Hovedbetænkningen, København: Januar 2004.
- Strøm, Kaare 1990, Minority Government and Majority Rule, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare 1997, "Regjeringsansvarlighet og Demokrati", i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red): Demokrati – Vilkår og virkninger, Bergen: Fagbokforlaget.
- Sunnevåg, Kjell og Guttrom Schjelderup 1997, "En samfunnsøkonomisk vurdering av ulike finansieringsformer for kommunal virksomhet", Vedlegg i NOU 1997:8, Om finansiering av kommunesektoren.
- Sørensen, Rune 2004, "Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet", Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift, nr. 2.
- Sørensen, Rune 1989, "Det kommunale demokrati. En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler", Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift 3.
- Sørensen, Rune 1997, "Styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer", Vedlegg i NOU 1997:8, Om finansiering av kommunesektoren.
- Sørensen, Rune J og Lars Chr. Monkerud 2004, Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle? Forskningsrapport utøft på oppdrag av lokaldemokratikommisjonen.
- TBU 2004, Teknisk beregningsutvalgs for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Rapport desember 2004.
- Teigen, Håvard, Inge Hermanrud og Inga Gjerdalen 2001, Kommunale næringsfond – framtida til virkemiddelet – hva mener kommunene?. Forskningsrapport nr 84/2001 Høgskolen i Lillehammer referert i Aarsæther, Nils og Signy Irene. Vabo (2002) Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Oslo: Samlaget.
- Teorell, Jan og Anders Westholm 1999, "Att bestämma sig för att vara med och bestämma." SOU 1999:132, s. 137-204.
- Toftegaard Nilsen, Gorm 2004, "Menneskerettighetene – politikk i juridisk forklædning?" Politica 16, nr. 1.

- Togeby, Lise 2005, "Hvorfor den store forskel?", Tidsskrift for Samfunnsforskning 1-2005, årg.46, s. 55-60.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallagårda 2003, Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magutredningen, Århus: Århus Universitetsforlag.
- Toresen, Jøran 2003, Handlingsplan for Eldreomsorgen-Mindre ulikhet i dekning og årsforbruk? NIBR-notat 2003:113, Oslo
- Tranøy, Bernt Sofus og Øyvind Østerud 2001, Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Utredningsinstruksen: gitt ved kgl res. 18. februar 2000
- Vabo, Signy Irene 2001, "Which role is there for loval politicians to play in a welfare state? A comparative study of Norway and Sweden" i Vabo, Signy Irene (2001): Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner. Dr. polit avhandling, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap
- Vabo, Signy Irene 2001, Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner. Dr. polit avhandling: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Vabo, Signy Irene og Rune J. Sørensen 2004, Sentraliseringsparadokset: fører partienes konkurranse om velgeroppslutning til sentralisert kontroll av kommunene? Forskningsrapport Handelshøyskolen BI; 4/2004
- Veggeland, Noralv 2004, Det nye lokaldemokratiet. Internasjonale avtaler og europeisering av Norge. Notat utarbeidet for Lokaldemokratikommisjonen.
- Wetterberg, Gunnar 2004, "Historien, ekonomin og rättigheterna", i Anne Lise Fimreite et al: Medborgare eller målsägare. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Wettergren, Gunnar 2004, Den kommunala Självstyrelsen, Stockholm: Pocketbiblioteket SNS Förlag.
- Wickwar, William H. 1970, The political theory of local government, University of South Carolina Press
- Zimmer, Frederik 2004, Lokal beskatning – juridiske generalrapporter, Generalrapport for NSFR møte i Oslo 28-29 oktober 2004.
- Øgård, Morten 2000, "New Public Management – markedet som redningsplanke?" I Balderheim, Harald og Lawrence E. Rose (red): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Bergen: Fagbokforlaget,
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle 2003, Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aardal, Bernt 1999, Velgerne i 90-årene. Oslo: NKS-forlaget
- Aardal, Bernt 2002, Valgdeltakelse og lokaldemokrati, Oslo, Kommuneforlaget.
- Aardal, Bernt 2003, Velgere i villrede En analyse av stortingsvalget 2001. Oslo: Damm
- Aardal, Bernt og Henry Valen 1997, "The Storting Elections of 1989 and 1993: Norwegian Politics in Perspective", i Kåre Strøm og Lars Svåsand (red), Challenges to Political Parties. The Case of Norway. Michigan: The University of Michigan Press, .
- Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo 2002, Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Oslo: Samlaget

Vedlegg 1

Lokaldemokrati og kommunale oppgaver

Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling

Forord

Dette notatet er utarbeidet på oppdrag for lokaldemokratikommisjonen. Hensikten er å drøfte sentrale egenskaper ved det norske generalistkommunesystemet opp mot ideen om et system med differensiert oppgavefordeling. Bakgrunnen er at generalistkommuneprinsippet er satt under debatt, og at spørsmålet om differensierte løsninger vurderes, både ut fra prinsipielle overveielser og gjennom konkrete forsøk med avvikende oppgavefordeling i en del kommuner.

AGENDA er engasjert av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) for å evaluere oppgaveforsøkene, og skal i den forbindelse levere en delrapport om generalistkommunesystemet og differensiert oppgavefordeling senere våren 2005. I notatet som presenteres her redegjør vi for noen sentrale kjennetegn på generalistkommunesystemet og trekker opp perspektiver og problemstillinger knyttet til mulige konsekvenser av å innføre alternativer til systemet. Flere av spørsmålene vil kreve nærmere utdyping, blant annet gjennom pågående informasjonsinnhenting. En mer utførlig gjennomgang presenteres derfor i vår rapport til KRD senere i 2005.

Tor Dølvik og Geir Vinsand.
Agenda Utredning & Utvikling AS
Sandvika, februar 2005

1 Innledning

Et av de bærende prinsippene i kommunereformene i Norge, har vært generalistkommuneprinsippet. Det går i korthet ut på at kommunene er likestilte, - de lovpålagte oppgavene er like i alle kommuner, finansieringssystemet er det samme og kommuneloven angir de samme rammene for organisering og styringsprinsipper. Innenfor disse rammebetingelsene skal kommunene gjennom lokale prioriteringer finne fram til lokalt tilpassede løsninger av et bredt spekter av oppgaver, basert på demokratiske beslutningsprosesser. Kommunene er med andre ord "generalister" og ikke "spesialister".

Spørsmålet om hvilke oppgaver kommunene skal ha ansvar for, henger sammen med kommunenes ressursmessige forutsetninger. De norske kommunene har svært forskjellig størrelse og ressursgrunnlag. I et generalistkommunesystem kan dermed kommunestrukturen bli dimensjonerende for hvilke oppgaver det er aktuelt å tildele alle kommunene.

Et alternativ til generalistkommunesystemet kan være et differensiert kommunesystem, der kommunenes oppgaveportefølje varierer ut fra forskjeller i kommunenes ressursmessige forutsetninger, som folketall, geografiske kjennetegn, inntektsmuligheter mv.

I dette notatet vil vi kort peke på hva som kan forstås med et slikt differensiert system, og drøfte noen egenskaper ved det opp mot sentrale kjennetegn ved generalistkommunesystemet. Vi vil belyse egenskapene ved å drøfte hvordan systemene kan tenkes å ivareta sentrale samfunnsmessige mål og hvilke fordeler og ulemper som kan være knyttet til systemene.

2 Tradisjon, fag og politikk

Dagens organisering av den offentlige forvaltningen kan beskrives og forstås ut fra flere innfallsvinkler. Det gjelder både forvaltningsstrukturen med tre nivåer, oppgavefordelingen mellom nivåene og generalistkommunesystemet. Dagens generalistkommunesystem har vokst fram og har sin begrunnelse i flere forhold:

- *Historie og tradisjon:* Reformen i offentlig organisering og forvaltning tar til enhver tid utgangspunkt i eksisterende institusjoner og styringsprinsipper. Det innarbeidete forvaltningsystemet og de eksisterende enhetene representerer en egentynge som begrenser handlingsrommet for (og ofte ønskeligheten av) å "tenke fritt" og designe radikalt nye systemer.
- *Faglige kriterier og vurderinger:* Forvaltningspolitikken dreier seg om hvordan offentlig organi-

sering og forvaltningsutforming som virkemiddel kan bidra til å realisere overordnede mål. Faglig baserte prinsipper og kunnskap er dermed sentrale premisser for hvordan forvaltningen utformes.

- *Politiske verdiprioriteringer.* Forvaltningsutforming er imidlertid ikke resultat av rene "tekniske" vurderinger, men reflekterer også ideologiske brytninger og politiske verdivurderinger knyttet til hvordan makt og ressurser skal fordeles og interesser organiseres.

I en diskusjon om valg av framtidig kommunesystem, og behovet for å myke opp generalistkommunesystemet, bør en derfor reflektere over hva som har vært begrunnelsene for dagens kommunesystem, og hvordan disse begrunnelsene eventuelt vil kunne vektlegges i et system der generalistkommuneprinsippet mykes opp. I hvilken grad kan disse begrunnelsene videreføres og ivaretas også innenfor ulike former for differensiert oppgavefordeling, og i hvilken grad representerer slike modeller mer omfattende avvik fra prinsipper og retningslinjer som har vært retningsgivende til nå?

Siden formannskapslovene ble innført i 1837, har det vært tre forvaltningsnivåer i Norge, - stat, fylke og kommune. Fylkeskommunene spilte riktignok ikke rollen som selvstendig forvaltningsnivå før den moderne fylkeskommunen så dagens lys i 1976, med eget direkte valgt fylkesting, egne skatteinntekter og selvstendig administrasjon. Men allerede i 1837 ble den treleddete forvaltningsstrukturen nedfelt i lovverket. Noen oppgaver ble ansett å være lokale i sin karakter, som kommunene kunne ta seg av. Andre oppgaver var for store til at den enkelte kommune kunne løse dem alene, og fylkeskommunene ble derfor arenaen for å håndtere disse oppgavene. Allerede her ble det altså lagt et prinsipp til grunn for oppgavefordeling mellom tre nivåer, - nasjonalt, regionalt og lokalt, basert på kjennetegn eller egenskaper ved oppgavene som skulle løses.

Formannskapslovene innebar altså at det ble etablert både et kommunalt forvaltningsnivå og et regionalt forvaltningsnivå, basert på det lokale folkestyret i kommunene. Staten hadde allerede lenge operert med sitt regionale styringsnivå gjennom amtene og amtmennenes apparat under eneveldet. Fylkeskommunene ble på sett og vis lokaldemokratiets motvekt mot dette embetsstyre, gjennom fylkeskommunene (amtsformannskapene) som samarbeidsorgan for herredskommunene, der ordførerne i herredskommunene møttes. Men i fylkeskommunens barndom hadde staten en hånd på rattet til fylkeskommunen, med fylkes-

mannen som leder av amtsformannskapet og administrasjonen. Byene sto utenfor ordningen med fylkeskommunene og hadde en annen oppgaveportefølje enn herredskommunene.

Det offentlige virkefeltet er fundamentalt endret siden formannskapslovene ble innført, både i innhold og i relasjonene mellom nivåene. Men viktige sider ved dagens organisering i kommuner, fylkeskommuner og statlige organer må likevel forstås med bakgrunn i de gradvise (og noen ganger sprangvise) reformprosesser som har preget utviklingen fram til dagens moderne velferdsstat. Fortidens fortolkninger og verdiprioriteringer har medført organisatoriske og forvaltningsmessige løsninger som er med på å danne dagens institusjonelle rammebetingelser for offentlig oppgaveløsning. Dette er de historisk betingede forutsetningene for dagens forvaltningsorganisering.

Prinsipielle retningslinjer og hensyn bak oppgavefordelingen har spilt en sentral rolle i diskusjonen om konkrete reformer. I oppgavefordelingsutvalgets utredning ble tre sett av generelle hensyn og verdier oppsummert (*NOU 2000:22*):

1. Hensynet til brukerne
2. Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
3. Hensynet til nasjonale mål

Ut fra disse verdiene og målene utledet oppgavefordelingsutvalget et sett av retningslinjer for ansvars plassering i forvaltningen. I tråd med tidligere offentlige utredninger og meldinger, preserte også oppgavefordelingsutvalget at slike generelle retningslinjer må suppleres med konkrete politiske avveininger når den faktiske forvaltningsorganisering fastlegges. Derfor må også verdimessige og politiske begrunnelser trekkes inn når dagens ansvarsfordeling og organisering skal forklares. Sykehusreformen kan tjene som illustrerende eksempel ved at en større forvaltningsreform ble gjennomført uten at modellene som nylig hadde vært faglig utredet i oppgavefordelingsutvalgets utredning, ble en del av løsningen i den gjennomførte reformen. Men både oppgavefordelingsutvalgets utredning og utredningene som var utført i årene før reformen, hadde antakelig brakt fram analyser og problembeskrivelser som var med på å utløse behovet for politisk handling knyttet til sykehussektorens utfordringer. De hensynene og avveiningene som utredningene pekte på, har slik sett trolig vært verdifulle i begrunnelsene for reformen.

En prinsipiell diskusjon om generalistkommunesystem kontra modeller for differensiert oppgavefordeling, vil kunne komme til å spille en tilsvarende rolle. Det er vanskelig å identifisere sikre

egenskaper knyttet til konkrete modeller, som grunnlag for et eventuelt framtidig valg av system. Men det kan likevel være verdifullt for den videre reformdebatten å problematisere hvordan sentrale hensyn og verdier blir berørt i ulike modeller.

3 Reformretninger og vurderingskriterier

3.1 Avgrensning

Det løpende reformarbeidet i Norge har i hovedsak vært utformet med utgangspunkt i at kommuneinndelingen og forvaltningsstrukturen ligger fast. Gjeldende kommunestruktur har vært utgangspunktet for å vurdere ansvarsfordelingen mellom kommuner, fylkeskommuner og staten og for utforming av øvrige rammebetingelser knyttet til statlig styring og finansiering. Reformarbeidet har vært kjennetegnet av en prinsipiell politikk med sikte på å styrke kommunenes forutsetninger for å fylle rollen som generalistorganer, mens oppgavefordelingen er blitt justert ut fra mer sektorpolitiske hensyn. Dette er representert ved rute 1 i tabell 1.1..

En annen og mer grunnleggende reformstrategi går ut på å tilpasse kommunestrukturen til de oppgaver som kommunene har og er tiltenkt i framtida (rute 2 i tabellen). Christiansenutvalgets utredning (*NOU 1992:15*) representerte et bredt oppspill til en slik reformprosess. Også oppgavefordelingsutvalget (*NOU 2000:22*) vurderte en slik systemreform, knyttet til oppgavefordelingen og inndelingen for regionalt nivå. Men ikke siden fylkeskommunereformen i 1976 og kommuneinndelingsreformene på 1960-tallet, har forvaltningsstrukturen og kommuneinndeling vært gjenstand for grunnleggende reform. Sykehusreformen i 2002 representerer et mulig unntak, fordi reformen førte til at fylkeskommunens generalistrolle ble stilt under debatt.

Begge disse reformstrategiene tar utgangspunkt i generalistkommunetenkningen, om at alle kommuner (og fylkeskommuner) har de samme oppgavene.

I en tredje reformstrategi tas kommuneinndelingen for gitt, mens eventuelle reformbehov i

offentlig sektor/kommunesektoren besvares ved å ved å differensiere oppgavefordelingen mellom kommunene. I dagens diskusjon dreier diskusjonen seg om at strategi 3 kan bli en nødvendig følge dersom strategi 2 ikke gjennomføres. Men det kan også tenkes at dette er aktuelt selv etter en reform i kommuneinndeling, slik den fjerde rubrikken indikerer. Selv i en situasjon med reformert kommuneinndeling, vil det kunne oppstå behov for å differensiere oppgavefordelingen ut fra variasjon i lokale forutsetninger.

I utgangspunktet avgrensner vi oss til å drøfte modell 1 og 3, altså generalistkommunesystemets utfordringer innenfor dagens kommuneinndeling opp mot et differensiert system basert på dagens inndeling. Mange av de prinsipielle systemmessige forskjellen mellom generalistkommunesystemet og differensierte modeller, vil trolig være analoge innenfor begge inndelingssituasjonene.

3.2 Kriterier

I vår endelige vurdering av de to kommunesystemene vil vi ta utgangspunkt i de generelle hensynene som har vært vanlig å legge til grunn for å vurdere reformer i systemer eller virkemidler. Vi ser det som særlig interessant å vurdere hvordan ulike kommunesystemer legger til rette for å ivareta følgende samfunnsmessige mål:

1. *Demokrati*. På hvilken måte vil de ulike modellene ivareta sentrale verdier knyttet til å virkeliggjøre lokaldemokratiet? Dette dreier seg om hva slags deltakelseskanaler modellene åpner for, herunder representasjonsordninger, om de styrende politiske organene er valgt indirekte eller direkte, kommunenes påvirkningsmulighet og styringsmulighet overfor de oppgavene de har og i hvilken grad modellene ivaretar hensynet til lokal tilhørighet.
2. *Effektiv ressursbruk*. Dette dreier seg både om å kunne tilpasse tjenestene til lokale ønsker og preferanser (allokerings effektivitet) og muligheten til produsere tjenester til lavest mulige kostnader (kostnadseffektivitet). I tillegg er det et effektivitetshensyn at tjenestene er geografisk tilgjengelige og tilpasset brukernes behov.

Tabell 1.1 Mulige reformretninger for kommunesystem

	Uendret kommuneinndeling	Reformert kommuneinndeling
Generalist-kommunesystem	1. Dagens kommunemodell	2. Konsoliderte generalistkommuner
Differensiert oppgavefordeling	3. Modeller for differensiering ut fra kjente rammer	4. Modeller for differensiering ut fra tenkte rammer

3. *Rettferdig fordeling.* For det første må lokale enheter ha ressurser og kapasitet til å sørge for at befolkningen mottar offentlige tjenester av likeverdig kvalitet og standard, uavhengig av bosted og kommunetilhørighet. For det andre må den statlige styringen av kommunene være treffsikker.
4. *Rettssikkerhet.* Modellene må kunne legge til rette for å ivareta grunnleggende hensyn til rettssikkerhet. Dette dreier seg om oppfyllelse av nasjonale rettigheter overfor borgerne, krav til likebehandling i forhold til lovverket, beskyttelse mot vilkårlighet i myndighetsutøvelsen overfor borgerne, forutsigbarhet i lovanvendelsen. Rettssikkerhet kan stille krav til kompetanse og det må tas hensyn til behovet for en viss avstand mellom beslutningsapparatet og borgerne.
5. *Makroøkonomisk styring.* Staten har behov for å regulere og styre den samlede offentlige aktiviteten, av hensyn til nasjonaløkonomiske mål. Innebærer modellene at dette målet må ivaretas gjennom ulike former for finansiell styring av kommunene, herunder rammestyring, forhandlingsbaserte systemer eller detaljstyring av aktivitetsnivået?
6. *Oversiktlig forvaltning.* Sett fra borgernes side bør det være klart hvem som har ansvar for ulike sider av offentlig virksomhet, og det offentlige apparatet bør framstå mest mulig tilgjengelig og samordnet overfor de behovene som brukerne har i sitt møte med forvaltningen.

I dette notatet vil vi legge til grunn en enklere og mindre systematisk vurdering av de to modellene i forhold til målene.

4 Generalistkommunesystemet

4.1 Generalistkommunebegrepet

Begrepet *generalistkommune* ble introdusert av Christiansenutvalget (*NOU 1992:15*) for å betegne at kommuner og fylkeskommuner er generalistorganer, ved at de samordner store deler av det offentlige tjenestetilbudet lokalt og regionalt og at henholdsvis kommuner og fylkeskommuner er likestilte som forvaltningsorganer i den statlige styringen. Alle kommuner er tillagt de samme oppgavene gjennom lovverket. Myndigheten knyttet til de lovpålagte oppgavene legges direkte til kommunen, og ikke til organer der kommuner deltar som part sammen med andre. Ny kommunelov (1992) og harmoniseringen av særlovgivningen understreket også et viktig generalistprinsipp, ved

at lovpålagt myndighet i hovedsak skal legges til selve kommunen, og ikke til bestemte organer eller enheter i kommunen. Dermed framheves kommunens høyeste organ – kommunestyret – som overordnet ansvarlig instans for å løse kommunens lovpålagte oppgaver ut fra en samlet avveining. Etter 1992 er betegnelsen benyttet i en rekke meldinger og offentlige utredninger.

Generalistkommunebegrepet er ikke entydig definert og benyttes i ulike sammenhenger. Nedfor oppsummeres kort tre ulike betydninger.

Generalistkommunesystem kan brukes som karakteristikk og betegnelse på det kommunesystemet som har vokst fram i Norge, basert på et enhetlig definert rammeverk i form av finansiering, bred og likeartet oppgaveportefølje, og en enhetlig statlig styring (*Flo 2002, Aars 2002*). Kommunenes mulighet til å prioritere mellom mange sentrale offentlige oppgaver og til å samordne ulike sider ved den samlede offentlige aktiviteten, anses som en vesentlig side ved dette systemet.

Med *generalistkommuneprinsipp* siktes det til en normativ vurdering som har konsekvenser for reformpolitikken, nemlig at reformene innenfor ulike områder bør bygge opp om kommunene som grunnleggende byggesteiner i demokratiet og ansvarlig instans for å løse sentrale offentlige oppgaver på lokalt nivå. Christiansenutvalget argumenterte for at generalistkommuneprinsippet burde føres videre, og la dette til grunn for sin vurdering av reformbehovet i kommuneinndelingen. Det samme gjorde regjeringen Harlem Brundtland i sin etterfølgende stortingsmelding om kommuneinndeling i 1995. I *St. meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen, s.14* het det bl.a.:

”Mens utviklingen i de øvrige rammebetingelsene har vært til dels dramatiske, har den administrative inndelingen i kommuner og fylker i hovedtrekk ligget fast. Dette svekker grunnlaget for et generalistkommunesystem.”

Kommunesystemet er utformet i et ideologisk spenningsfelt, mellom en tradisjonelt borgerlig autonomimodell og en sosialdemokratisk integrasjonsmodell (*Flo 2002*). Denne spenningen var tydelig i diskusjonen om reform av kommunestrukturen på 1950-tallet, og kom også til uttrykk da inndelingsmeldingen ble behandlet i Stortinget i 1996, i direkte tilknytning til generalistkommunebegrepet.

Under behandlingen i Stortingets kommunalkomité, framførte Arbeiderpartiets følgende merknad:

”Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det vil være betenkelig dersom dagens kommunestruktur skulle være til hinder for en

videre satsing på desentralisert velferdsutvikling, men det vil være like betenkelig dersom det utvikler seg et differensiert kommunesystem, der forskjellige kommuner tilbyr forskjellige tjenester. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at vi får en kommunestruktur der alle kommuner er sterke nok til å kunne tilby et tilfredsstillende nivå på de tjenestene vi ser på som en del av vår velferd. Av denne grunn mener disse medlemmer det er viktig å satse videre på generalistkommunen.”

I Høyres merknad het det:

”Komiteens medlemmer fra Høyre er svært skeptisk til departementets og Arbeiderpartiets bruk av begrepet generalistkommuner. I selve begrepet ligger etter disse medlemmers syn den sosialistiske enhetstanken. Dette syn bygger på erfaringer om Arbeiderpartiets vilje til og ideologi om mer statlig styring og kontroll, mer ensrettethet og mindre mangfold.”

Generalistkommunerolle kan brukes som betegnelse på hvordan kommuner faktisk fungerer innenfor et slikt system. I hvilken grad har den enkelte kommune reell mulighet til å allokere ressurser på tvers av flere sentrale kommunale oppgaver? Kommunene står overfor ulike utfordringer og de har ulike økonomiske og kompetansesmessige ressurser. Innenfor et generalistkommunesystem finner vi derfor kommuner som fyller ulike roller og som i varierende grad samsvarer med nasjonale systemkrav. I tillegg vil den statlige styringen kunne påvirke generalistrollen, ved å begrense handlefriheten og muligheten til å foreta reelle tverrsektorielle prioriteringer.

4.2 Kjennetegn ved dagens system

Vi konsentrerer oss i det videre om generalistkommunesystemet som landsdekkende kommunesystem. Som en sammenfatning kjennetegnes dette systemet av følgende:

- *Demokrati gjennom direkte valg.* Kommuneloven er felles og angir de samme rammene for styringsprinsipper og organisering som skal følges i alle kommuner. Demokratisk styring gjennom direkte valg til det øverste folkevalgte organet, er et sentralt kjennetegn på dette.
- *Bredt oppgaveansvar.* Kommunene har ansvar for flere tjenesteytende oppgaver og for utviklingsoppgaver, dvs. de har et helhetlig ansvar for lokal oppgaveløsning. Oppgavebredden anses som en viktig forutsetning for kommunens politiske rolle, gjennom den muligheten det gir til å avveie oppgaver mot hverandre, noe som også

forutsetter handlefrihet til å avgjøre omfang og standard innenfor og mellom oppgaver. Detaljeringsgraden i de statlige påleggene har betydning for kommunenes mulighet til å gjøre lokale tilpasninger innenfor og på tvers av sektorer.

- *Enhetlig oppgavefordeling.* Kommunene pålegges oppgaver i hovedsak gjennom særlovgivningen, der det i lovene ikke skilles mellom kommuner av ulik type. Alle kommunene har de samme lovpålagte oppgavene og det tas for gitt at kommunene har forutsetninger for å løse oppgavene i tråd med nasjonale mål, enten i egen kommunal regi eller gjennom samarbeid med andre. Kommunene har også frihet til å påta seg oppgaver, dersom disse ikke ved lov er lagt til andre organer. Prinsippet om enhetlig oppgavefordeling har viktige konsekvenser for hvordan nasjonale reformer i oppgavefordelingen gjennomføres.
- *Enhetlig finansieringssystem.* Finansieringssystemet er det samme for alle kommuner. Gjennom betydelig utjevning av ressursene mellom landets kommuner, skal de i prinsippet ha likeverdige muligheter til å løse sine oppgaver. Hovedformen for finansiering skal være rammefinansiering som legger til rette for lokal frihet til å prioritere ressursbruken.
- *Likebehandling gjennom statlig styring.* Utover en enhetlig oppgavefordeling og et enhetlig finansieringssystem er kommunene også likestilte i forhold til staten gjennom den øvrige statlige styringen. Kommunenes handlefrihet påvirkes av at staten påvirker de lokale prioriteringene gjennom øremerkede overføringer, rettighetsfesting og andre former for styring gjennom lov og forskrift, supplert med en differensiert veilednings- og styringsdialog (*Fimreite 2002, 2003*). De ulike statlige styringsvirkemidlene legger bindinger på den lokale prioriteringsmuligheten. Gjennom den generelle styringen er imidlertid kommunene stilt overfor de samme insentivene og motiveringsordningene som slike virkemidler representerer.

Generalistkommunesystemet hviler også på at lokal oppgaveløsning i hovedsak skjer i regi av kommunene selv, med mulighet til supplerende løsninger gjennom interkommunalt samarbeid. I både kommuneloven og særlovgivningen er interkommunalt samarbeid i all hovedsak begrenset til å gjelde ”drift og organisering”, ikke overføring av det formelle ansvaret for oppgaveløsningen til interkommunale organer. Hvis store deler av kommunens oppgaveløsning forutsetter at kommunenes lovpålagte ansvar overføres til interkommunale organer, kan

det stilles spørsmål ved om generalistkommunerollen oppfylles.

Innenfor et landsdekkende generalistkommunesystem med for tiden 433 kommuner kan det finnes mer eller mindre permanente avvik fra grunnprinsippene ovenfor. Det gjelder for eksempel Oslo kommune som både er kommune og fylkeskommune. For tiden pågår også en rekke forsøk med ulike former for differensiert forvaltningsutforming, jf. nærmere omtale i kapittel 5.

4.3 Mulige fordeler med et generalistkommunesystem

Gjennom de siste årene har generalistkommunesystemet blitt oppfattet som en viktig betingelse for lokalt selvstyre. Det har vært hevdet at et reelt demokrati tilsier at de folkevalgte organene bør ha flere oppgaver som skal veies opp mot hverandre og prioriteres mellom. Direkte valg til folkevalgte organer har vært ansett som en fordel av hensyn til innbyggernes mulighet for deltakelse og påvirkning. Videre har det vært hevdet at generalistkommuner innebærer effektivitetsmessige fordeler. De er dels knyttet til at ansvaret for flere oppgaver gjør det mulig å allokere ressurser ut fra et samfunnsmessig helhetssyn. Enhetlige finansieringsordninger (rammestyringen) kan også gi insentiver til å finne fram til kostnadseffektive løsninger ut fra kjennskap til lokale forhold.

I St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* ble det sagt at en videreføring av generalistkommunesystemet innebærer "åpenbare fordeler for både innbyggerne, kommunesektoren og staten". I meldingen ble det pekt på følgende begrunnelser:

- For innbyggerne vil generalistkommunen være et vern mot ytterligere fragmentering av offentlig sektor, et instrument for å motvirke ansvarspulverisering og tap av demokratisk kontroll gjennom oppbygging av nye forvaltningsorganer, samt en viktig arena for demokratisk deltakelse.
- For kommunesektoren skaper generalistkommunen gode betingelser for desentralisering og en sterk satsing på kommunesektoren over hele landet. Systemet sikrer at kommunene kan opptre som viktige distrikts- og regionalpolitiske aktører, dels i kraft av deres velferdspolitiske rolle, dels i kraft av deres rolle som utviklingsorganer overfor omgivelsene.
- For staten gir et likeartet kommunesystem over hele landet grunnlag for en rettferdig og samordnet styring, samt en effektiv samfunnsutbygging og ressursutnyttelse.

4.4 Mulige ulemper ved et generalistkommunesystem

Ulempene ved et generalistkommunesystem er nært knyttet til at den enkelte kommunene ikke er skreddersydd for bestemte formål. Det har vært sagt at dagens generalistkommuner medfører en type gjennomsnittlige kommuner som verken er effektive tjenesteprodusenter eller effektive demokratiske organer for innbyggerne. Ulempene ved et generalistkommunesystem kan være knyttet til flere forhold:

1. Generalistkommuner kan innebære svake prestasjoner i oppgaveløsningen som følge av for store ulikheter i lokale ressurser.
2. Et generalistkommunesystem kan være dårlig egnet til å takle dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver.
3. Et generalistkommunesystem kan oppfattes som lite fleksibelt i den løpende nasjonale reformpolitikken.
4. Det kan være vanskelig å sikre et velfungerende generalistkommunesystem over tid fordi det stiller krav til en overordnet tilpasning av flere rammebetingelser etter bestemte prinsipper, noe som kan være vanskelig å få til i et sektorisert politisk system.

I punkt 1 ligger at et generalistkommunesystem kan stille krav til en viss likhet i forutsetninger for oppgaveløsning mellom kommunene for å sikre kvalitet og effektivitet. Dagens kommuneinndeling betyr at de samme lovpålagte oppgaver skal ivaretas av små kommuner med noen hundre innbyggere og store bykommuner med flere hundre tusen innbyggere. Det innebærer for det første en fare for at de minste kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å løse sine oppgaver i tråd med nasjonale mål. For det andre er det spørsmål om dagens kommunesystem fungerer som en sperre for utnyttelse av muligheter for desentralisering og økt oppgaveløsning i de store kommunene. Kombinasjonen av en standardisert desentralisering og en statisk kommuneinndeling kan representere en rekke utfordringer i forhold til mål om effektiv ressursbruk, kvalitet og likeverdighet på offentlige tjenester.

I punkt 2 ligger at forutsetningene for oppgaveløsning i dagens kommuner er under stadig forandring som følge av store endringer i befolkningsutvikling og bosettingsmønster. Dagens kommuner utfordres også som følge av stadige endringer i oppgaver og krav til oppgaveløsningen. Innholdet i disse drivkreftene og konsekvenser for generalistkommunesystemet er nærmere omtalt nedenfor.

I punkt 3 ligger at staten og nasjonale myndigheter i dag har sterke interesser i den kommunale oppgaveløsningen, bl.a. som følge av at kommunene er ansvarlige for store deler av velferdspolitikken. Hensynet til likhet står sterkt i velferdspolitikken og de nasjonale aktørene er opptatt av at de offentlige systemene løpende må tilpasses brukernes behov og ikke omvendt. Spesielt i den nasjonale velferdspolitikken kan dagens generalistkommunesystem lett bli oppfattet som lite fleksibelt og dårlig tilpasset ønsker om en mer brukerorientert offentlig sektor.

I punkt 4 ligger at måloppnåelsen i et generalistkommunesystem er sterkt avhengig av at flere rammebetingelser sees i sammenheng på nasjonalt nivå. Et velfungerende generalistkommunesystem krever en balanse og en viss harmoni mellom flere rammebetingelser samtidig:

- Kommunenes oppgaver må være interessante og bygge opp under et reelt lokaldemokrati basert på viktige avgjørelser og lokal påvirkningskraft.
- Kommuneinndelingen må sikre at alle kommuner har et minimum av forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver i tråd med overordnede nasjonale mål.
- Finansieringssystemet og den øvrige statlige styringen må gi lokalpolitikkerne handlingsrom for prioritering og utøvelse av politisk skjønn.

4.5 Dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver

Utfordringene for generalistkommunesystemet kan illustreres med utgangspunkt i den situasjonen som har eksistert de siste 30-40 årene, med stabilitet i kommuneinndelingen kombinert med store endringer i kommunenes ressursgrunnlag og oppgaver. Nedenfor illustreres endringene i

kommunenes ressursgrunnlag ved å oppsummere hvordan befolkningsutviklingen har medført en økende polarisering mellom kommunene.

Befolkningsutvikling

I etterkrigstiden har det skjedd en betydelig sentralisering i bosettingsmønsteret. Mange lokalsamfunn i distriktene har hatt vedvarende nedgang i folketallet, både som følge av utflytting, men etter hvert også som resultat av endringer i aldersstrukturen, som har medført lavere naturlig vekstkraft i befolkningen. Samfunnsgeografen Kristian Aasbrenn lansert for 15 år siden *uttytningssamfunn* som betegnelse på distriktssamfunn og kommuner som var kjennetegnet av en slik vedvarende nedgang i befolkningstallet (*Aasbrenn 1989*). Hans perspektiv var ikke at samfunnene sto overfor en trussel om avfolkning, men at stadig større områder ville være kjennetegnet av uttynningsskapende prosesser som skaper gradvis svekkelse av muligheten til å innfri velferdsstatens ambisjoner om likeverdige og trygge levekår i alle deler av landet. Kommunene i disse uttynningssamfunnene vil stilles overfor særskilte utfordringer, av en annen karakter enn vekstområdene i sentrale strøk.

Befolkningsutviklingen etter 1989 har ikke representert noe brudd med disse utviklingstrekkene, og framskrivningene for de neste 15-20 årene indikerer heller ikke noe trendbrudd. På den annen side er det også en rekke motvirkende drivkrefter knyttet til mobilitetsøkning og bedre samferdselsløsninger, generell økonomisk vekst og økt levestandard, vekst i offentlig sektor og i kommunesektoren, som kan dempe de eventuelle problemskapende virkningene for "uttytningssamfunnene".

Tabell 1.2 Kommunestrukturen 1990, 2004 og 2020

Størrelsesklasse	1990		2004		2020*	
	Kommuner	Samlet folketall	Kommuner	Samlet folketall	Kommuner	Samlet folketall
Under 1000	17	11 464	23	16 649	26	18 545
1000-1999	72	108 296	73	105 724	72	102 718
2000-2999	67	169 578	63	155 570	61	149 192
3000-4999	96	378 649	83	327 027	74	288 655
5000-9999	95	676 213	91	646 420	88	602 963
10000-19999	65	904 875	57	819 184	61	850 710
20000-49999	28	830 056	32	955 940	39	1 169 595
>50000	8	1 170 699	12	1 550 943	13	1 793 111
Sum	448	4 249 830	434	4 577 457	434	4 975 489

* Befolkningen i kommunene per 2004 framskrevet til 2020, SSB's MMMM-alternativ fra 2002.

Tabell 1.3 Ulike nivåer for befolkningsendringer 2004-2020. MMMM SSB

Befolkningsendring	Antall kommuner	Befolkning 2004				
		Gjennomsnitt	Samlet folketall	Minste kommune	Største kommune	
Kommuner med vekst	15 prosent el. mer	36	12 614	454 114	215	56 668
	10 - 14,9 prosent	48	35 445	1 701 362	617	521 886
	5 – 9,9 prosent	101	13 757	1 389 501	508	154 351
	0 – 4,9 prosent	94	6 247	587 179	887	27 245
Kommuner med nedgang	0,1 - ,9 prosent	79	3 503	276 757	366	14 657
	5 - 9,9 prosent	51	2 453	125 090	525	5 741
	10 - 14,9 prosent	18	1 823	32 805	539	5 430
	15 prosent el. lavere	7	1 521	10 649	529	2 684
Alle kommunene	434	10 547	4 577 457	215	521 886	

I tabell 1.2 oppsummeres noen hovedtrekk i kommunestruktur og befolkningsutvikling som illustrerer endringene.

I 1990 var det 448 kommuner, hvorav 35 prosent hadde færre enn 3000 innbyggere. Antall kommuner med færre enn 1000 innbyggere har økt fram til 2004, og ser ut til å bli flere hvis dagens kommuneinndeling føres videre. Befolkningsut-

viklingen fører til en økende andel av befolkningen i store kommuner.

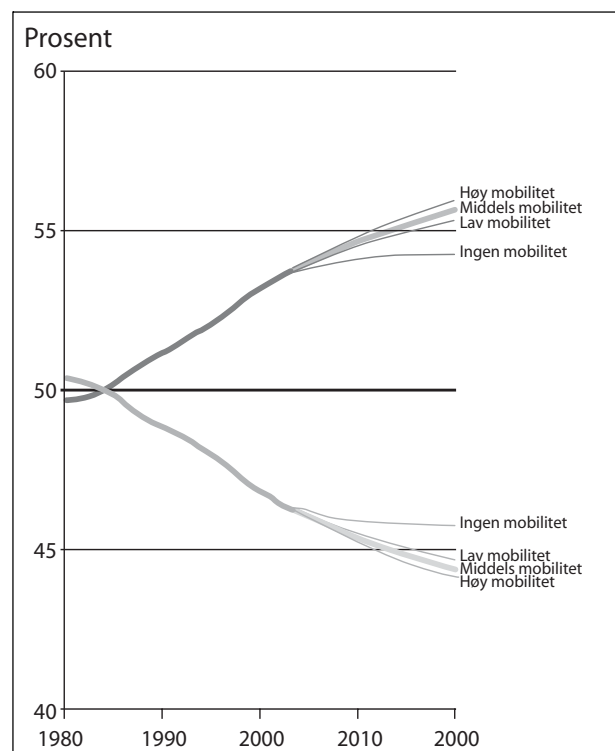
Vel 1/3 av kommunene ser ut til å få befolkningsnedgang de kommende 15 årene. I disse kommunene bodde det snaut 450 000 innbyggere i 2004. Nedgangen ser ut til å bli mer enn 15 prosent i 7 av kommunene. Dette er kommuner som i 2004 hadde en gjennomsnittsstørrelse på 1500 innbyggere (jf. tabell 1.3).

Befolkningsveksten ser ut til å bli sterkest i de større kommunene, men som det framgår av tabellen er det stor spredning i kommunestørrelsen innenfor alle vekstklassene.

En overordnet sammenfatning av den geografiske fordelingen av framskrevet befolkningsutvikling, er illustrert av Brunborg og Texmon (2003), jf figur 1.1.

I 1980 bodde litt under halvparten av befolkningen i de mest sentrale kommunene i landet, mens litt over halvparten bodde i de øvrige kommunene (med lavere sentralitet). Fram til 2002 økte andelen i sentrale kommuner, og i følge SSB's framskrivninger vil andelen fortsette å øke, uansett hvilke mobilitetsforutsetninger som legges inn i beregningsmodellene.

Det tegner seg med andre ord et bilde av økende polarisering internt i kommunesektoren. Befolkningsfordelingen mellom kommunene er endret, mens inndelingen har ligget fast.



Figur 1.1 Andel av befolkningen i de mest sentrale kommunene (sentralitet 3) og de øvrige kommunene (sentralitet 0-2).

Kilde: SSB

Oppgaver og kompetansekrav

Kommunenes oppgaver har økt i omfang og kompleksitet, det faglige innholdet i oppgavene som skal løses stiller i økende grad krav til fagkompetanse og spesialisering. Det kan dreie seg om flere forhold:

- Administrativ styringskompetanse. Det stilles økende krav til økonomistyringskompetanse og juridisk kompetanse for å kunne ivareta kommunenes økonomiske og forvaltningsmessige interesser og oppfylle nasjonal krav. Det gjelder både den overordnede styringen og ledelsen av kommunen, men også forvaltningsoppgaver knyttet til regelverk og forvaltningsoppgaver innenfor en rekke sektorer.
- Det stilles økende krav til faglig ekspertise og sektorkompetanse innenfor tjenesteproduksjonen. Det gjelder f. eks barnevern, psykiatri, PPT, legetjeneste/legevakt.
- IKT representerer en betydelig mulighet til å effektivisere og forenkle saksbehandling, brukerkontakt og administrative funksjoner, men stiller også krav til IKT-kompetanse for å klarlegge anvendelsesmulighetene, sørge for anskaffelser og ta teknologien i bruk på en rasjonell måte.
- Innenfor utviklingsoppdragene dreier det seg om behov for å samordne planprosesser og utvikle en helhetlig utviklingspolitikk ut fra kommunenes brede ansvar for arealpolitikk, næringsutvikling, landbruk, miljøvern osv.

Utfordringene er blant annet belyst av NIBR gjennom en empirisk kartlegging og analyse av hvordan kommuner med lavt innbyggertall ivaretar sentrale funksjoner knyttet til lokaldemokrati, tjenesteyting, samfunnsutbygging og rettsikkerhet, og hvilke strategier de følger for å kompensere for eventuelle ulemper knyttet til kommune størrelsen (*Myrvold og Hovik 2001*). Undersøkelsen dokumenterer enkelte utfordringer knyttet til kommune størrelsen målt som innbyggertall, men nyanserer bildet ved å vise at også andre strukturelle kjennetegn som sentralitet kan representere utfordringer. Undersøkelsen viser hvordan kommunene benytter et repertoar av strategier for å kompensere for eventuelle smådriftsulempet og kompetanseutfordringer, men trekker ikke entydige konklusjoner om småkommunenes evne til å innfri kravene eller til å fylle generalistrollen. I en sektorstudie av barnevernet peker Kvello og Wendelborg på problemer i småkommunene med å ivareta barnas rettsikkerhet, opprettholde kompetanse innenfor tjenesten og evne til å utnytte og utløse andre deler av hjelpeapparatet overfor enkelte brukere (*Kvello og Wendelborg 2003*).

Hovedutfordringene som knytter seg til generalistkommunesystemet er at forskjellene i lokalt ressursgrunnlag øker. Til tross for statlig utjevningpolitikk, vil den lokale kompetansen og kapasiteten til å løse oppgaver i tråd med overordnede

mål være forskjellig. Det kan dermed oppstå grunnleggende ubalanser mellom oppgaver og lokale ressurser som medfører uønskede ulikheter i velferdsnivå, store kostnadsforskjeller eller andre typer avvik fra sentrale samfunnsmessige mål. Allerede for snart 15 år siden mente Christiansen-utvalget at ubalansene mellom oppgaver og lokale ressurser representerte en fundamental utfordring for dagens generalistkommunesystem.

5 Differensiert oppgavefordeling

5.1 Begrunnelser og motforestillinger

Differensiert oppgavefordeling er lansert som en mulig konsekvens av at det ikke gjennomføres endringer i kommuneinndelingen. Nåværende kommunalminister Erna Solberg har i en rekke sammenhenger resonnert slik. Det er gjerne de minste kommunenes utfordringer som trekkes fram som begrunnelse for en inndelingsreform, og bl.a. deres evne til å ivareta generalistkommunerollen. I et slikt perspektiv blir differensiert oppgavefordeling negativt definert, som en konsekvens av manglende inndelingsreform.

En positiv begrunnelse for differensiert oppgavefordeling har også vært lansert, og tar utgangspunkt i et mer fleksibelt syn på kommuneinstitusjonen: De ulike lokale forutsetningene som eksisterer i Norge, ikke minst i geografi og befolkningsgrunnlag, kan legges til grunn for en variert forvaltningsutforming. Dette kan åpne for å høste desentraliseringsgevinster i form av bedre behovstilpasning, mer effektiv ressursbruk ved at flere oppgaver kan løses på lavere nivå (desentralisering til noen kommuner) og det kan legge grunnlag for å vitalisere lokalpolitikken gjennom større oppgaveansvar lokalt. Oppgavedifferensiering kan også innebære at kommunale og fylkeskommunale oppgaver enkelte steder løses av ett forvaltningsnivå og dermed bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltningsstruktur for innbyggerne.

Da regjeringen Bondevik presenterte sin stortingsmelding som fulgte opp oppgavefordelingsutvalgets utredning, tok den til orde for å myke opp generalistkommuneprinsippet ut fra slike begrunnelser:

”I et generalistkommunesystem definerer de kommunene som har dårligst forutsetninger for å løse oppgaver, hvilke oppgaver kommuner med gode forutsetninger skal kunne løse. Regjeringen mener en rigid praktisering av generalistkommunesystemet ikke i stor nok grad legger til rette for forvaltningsløsninger som er brukerorienterte, gir en effektiv offentlig sektor og gir gode rammebe-

Tabell 1.4

	Kommunal sektor	Statlig sektor
Nasjonalt		Departement Direktorat
Regionalt	Fylkeskommune Lovpålagte samarbeidsorganer for fylkeskommuner	Fylkesmannsembetet Annen regional statsforvaltning (funksjonsbasert)
Nærregionalt eller lokalt	Lovpålagte samarbeidsorganer for kommuner Kommuner	Lokal statsforvaltning

tingelser for lokaldemokrati. Regjeringen mener dette er uheldig og ønsker å myke opp generalistkommunesystemet ved å igangsette forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. Hensikten med forsøkene må være å legge til rette for en oppgaveløsning som innebærer et kvalitativt bedre tjenestetilbud for brukerne." (*St. meld, nr 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*).

Her kommer det med andre ord til uttrykk en ambisjon om at kommunene kan og bør spille en større rolle for offentlig oppgaveløsning, og at dette kan realiseres i deler av landet, om ikke overalt.

En teoretisk begrunnelse for differensiering kan være den velferdsteoretiske betraktningen om at myndighetsområdet for en oppgave bør samsvare med oppgavens geografiske nedslagfelt (fiskal ekvivalens). Et enhetlig kommunesystem innebærer nødvendigvis mange avvik fra et slikt samsvarsprinsipp. I et mer differensiert system åpnes det i teorien for bedre samsvar og dermed mer optimal oppgaveløsning. I en kommentar til Christiansenutvalgets utredning, kritiserte Kjellberg at dette teoretiske perspektivet ble trukket inn som grunnlag for å bedømme de faktiske egenskapene til eksisterende forvaltningsmodeller (*Kjellberg 1992*). Men som tilnærming til å vurdere oppgavedifferensiering, har det en viss relevans.¹

Motforestillingene til et differensiert system har generelt vært knyttet til de demokratiske egenskapene ved et slikt system, ved at borgernes stemme ved lokalvalgene får ulik vekt. Noen velgere vil avgi stemme til en folkevalgt forsamling som har omfattende og bredt ansvar, mens for andre borgere vil den direkte påvirkningsmuligheten være avgrenset til å gjelde noen av de samme oppgavene. Overfor de øvrige oppgavene blir

påvirkningsmulighetene ivaretatt indirekte. Det vil også reises demokratiske utfordringer knyttet til å trekke de folkevalgte til ansvar gjennom stemmegivning, for de oppgavene som styres gjennom indirekte valg (*Aars:2002*).

En annen motforestilling gjelder mulige ulemper som følger av en mer differensiert (fragmentert) forvaltnings- og ansvarsstruktur og tilhørende behov for en spesialdesignet (selektiv) eller oppgavespesifikk statlig styring og kontakt med kommunene.

5.2 Ulike hovedformer

Med utgangspunkt i de fem kjennetegnene på generalistkommunesystemet (jf kapittel 4), kan differensiering i utgangspunktet forstås som avvik fra et eller flere av disse fem kjennetegnene.

Det er imidlertid mest hensiktsmessig å drøfte spørsmålet ut fra den konvensjonelle innfallsvinkelen, nemlig at differensiering kan være et system der dagens enhetlige oppgaveplassering fravikes. Innføringen av et slikt system vil kunne skje på mange måter, og vil dermed ha ulike konsekvenser for sentrale kjennetegn ved dagens kommunesystem (demokrati, statlig styring osv).

Vi forbeholder diskusjonen om oppgavefordeling til de *lovpålagte oppgavene*, og ser bort fra det mangfold av oppgaver som kommuner og fylkeskommuner i prinsippet kan påta seg (negativt avgrenset selvstyre). Det vil si at *et system for differensiert oppgavefordeling går ut på at staten gjennom lovgivningen fastlegger en differensiert ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner eller statlige forvaltningsorganer*. Nedenfor utdypes det nærmere hva dette kan innebære.

Dagens oppgavefordeling kan forstås som resultat av svarene på følgende to spørsmål:

- Bør oppgavene løses lokalt eller sentralt?
- Krever oppgaven utøvelse av lokalpolitisk skjønn eller kan den ivaretas av statlige organer?

¹ Teorien er utformet med tanke på lokale kollektive goder, mens kommunale oppgaver for det meste er individuelle goder/tjenester.

Innenfor generalistkommunesystemet har svaret på disse spørsmålene ledet til konklusjoner om en entydig ansvarsplassering i statlig eller kommunal sektor, og til en entydig plassering innenfor kommunesektoren. I et system med differensiert oppgavefordeling, kan en i utgangspunktet tenke seg at slike retningslinjer legges til grunn for en variert ansvarsplassering. Da kan ansvaret for de samme oppgavene plasseres ulikt mellom de offentlige organene som er listet opp i tabell 1.4.

Ut fra denne tabellen kan oppgavedifferensiering dermed deles inn i to hovedkategorier:

1. *Oppgavedifferensiering innenfor kommunesektoren:* I dagens system har fylkeskommunene et lovpålagt ansvar for visse oppgaver, mens kommunene har ansvar for andre. I et system med kommunal oppgavedifferensiering, vil noen kommuner kunne overta oppgaver som i dag er fylkeskommunale, mens i andre tilfeller vil (noen) fylkeskommuner kunne overta oppgaver som i dag er kommunale. Variasjonen kan også tenkes innenfor samme fylke, ved at de samme oppgavene kan være kommunale noen steder, mens de er fylkeskommunale andre steder. Videre kan det tenkes at formelle samarbeidsorganer for kommuner gjennom lov tildeles ansvaret for bestemte oppgaver, eller at enkeltkommuner pålegges visse oppgaver for innbyggere som bor i nabokommuner.
2. *Oppgavedifferensiering mellom stat og kommunesektor:* Kommunene kan tenkes å overta statlige oppgaver (i hovedsak fra lokal statsforvaltning) enkelte steder, mens statlig overtakelse av kommunale oppgaver kan tenkes andre steder. Det kan også tenkes at regional statsforvaltning overtar fylkeskommunale oppgaver, eller omvendt. I tilfeller der kommune- eller fylkesinndelingen fraviker inndelingen for de aktuelle statlige oppgavene, vil slike oppgaveendringer reise en del praktiske spørsmål.

Begge hovedformene tar utgangspunkt i at det opereres med rendyrkede skiller mellom kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig ansvar. Et toneangivende perspektiv på forholdet mellom staten og kommunene, er at kommunal og statlig sfære er integrert i hverandre, og at både stat og kommune samhandler for å løse viktige felles offentlige oppgaver.

Mye av diskusjonen om å modernisere og forbedre offentlig virksomhet, dreier seg om hvordan oppgaver skal løses i "gråsoner" mellom statlig og kommunal virksomhet. Flere aktuelle utredninger og reformdiskusjoner dreier seg om denne samhandlingen. Her kan det tenkes differensierte løs-

ninger, basert på ulike lokale forhold og forutsetninger, noe som kan dreie seg om rene samarbeidsløsninger i form av samlokalisering, eller formell myndighetsoverføring. Følgende samhandlingsbehov er aktuelle eksempler:

- Overfor ungdom i utsatte miljøer kan det dreie seg om helhetlige tiltakskjeder og samhandling mellom kommunenes rusforebyggende arbeid, skolene, BVT/sosialtjenesten, statens barne- og ungdomspsykiatriske tilbud og politiet.
- Innenfor helsetjenesten kan det dreie seg om samhandlingen mellom kommunenes helse- og sosialtjeneste og de statlige sykehusforetakene, om pasienter som er avhengig av tiltak fra begge nivåer. Modeller for samordning er utredet av "Samhandlingsutvalget" (NOU 2005:3), der juridiske, organisatoriske og økonomiske virkemidler er vurdert.
- Dannelsen av en velferdsetat gjennom felles organisering av sosialkontor, aetat og trygdekontor, som under forberedelse etter utredningen om en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NOU 2004:13).

5.3 Hvordan fastlegge oppgavefordelingen?

Innenfor de hovedformene for differensiering som er nevnt ovenfor, vil det måtte avklares hvordan selve differensieringen skal fastsettes. Nedenfor nevnes noen antatt sentrale spørsmål.

Hvem skal avgjøre differensieringen og ut fra hvilke prosesser?

I utgangspunktet vil oppgavedifferensieringen fastlegges av staten gjennom lovgivningen. Men det kunne også tenkes ulike grader av lokal innflytelse over differensieringen, der kommunene i den ene enden av skalaen velger fritt hvilke oppgaver de skal ha ansvar for, mens det i den andre enden av skalaen er et fast lovregulert system som fastsetter hvilke typer kommuner som har ansvar for hva. Mellom ytterpunktene kunne det tenkes modeller der noen oppgaver er fast lovpålagt til alle kommuner, mens det for andre er frivillig om de løser dem selv eller overlater dem til andre.

I et frivillig system kunne det åpnes for forhandlinger om hvordan oppgaver skal plasseres. I så fall måtte det etableres beslutningsprosesser og regler for hvordan slike forhandlinger skulle gjennomføres. Dersom én kommune ikke ønsket å løse bestemte oppgaver, måtte det finnes mekanismer for å fastlegge hvilket organ som skulle overta oppgaven, - skulle det være en annen kommune, et

samarbeidsorgan for kommuner, en fylkeskommune eller statlige organer? Hvilke krav skulle stilles til mottakerens plikt til å løse oppgavene? Eller skulle alt være et åpent spørsmål for forhandling? Og hvor ofte skulle oppgavefordelingen rehandles?

Vi utelukker ikke at frivillighet kan være en del av et system for differensiert oppgavefordeling, men et slikt system kan lett bli meget komplisert og uoversiktlig. I tråd med norsk tradisjon for å fastlegge oppgavefordelingen, diskuterer vi i det videre med utgangspunkt i at staten fastlegger differensieringen.

Hvilke oppgavekriterier skal det differensieres ut fra?

Oppgavedifferensieringen må ta utgangspunkt i kjennetegn ved ulike oppgaver og det må klargjøres hvilke kjennetegn som tilsier at oppgavene bør plasseres differensiert. Det kan dreie seg om at hensynet til brukerne, kompetansekrav eller rene effektivitetshensyn tilsier ulik ansvarsplassering mellom kommunene. Kriteriene for å differensiere vil trolig være ulike, avhengig av om det gjelder velferdsoppgaver, kompetansekrevene funksjoner, tjenester som har få brukere, administrative oppgaver, plan- og utviklingsoppgaver mv.

Med utgangspunkt i dagens kommunestruktur vil det måtte defineres hvilke oppgaver eller oppgavesett som skal tillegges kommuner av ulik størrelse. Her kan det tenkes grove kategorier av kommuneklasser eller mer finmaskede skiller. I tillegg må det utvikles kriterier for hvilke statlige oppgaver det kan være aktuelt å desentralisere til enkelte av kommunene.

Avhengig av hvor fingradert differensieringen tenkes, må det utvikles kunnskap som kan gi holdpunkter for å klargjøre den faktiske differensieringen. Hvilke intervaller det er aktuelt å operere med, må være gjenstand for en nærmere vurdering. Hvilke faktiske oppgaver bør f.eks. kommunene med færre enn 1000 innbyggere avlastes for, og under hvilke betingelser?

Differensieringen må ta utgangspunkt i hva som eventuelt er kritiske grenser eller terskler for å kunne løse oppgaver på ulike nivåer. Det kan også tenkes at ulike knipper av oppgaver bør holdes samlet, og eventuelt differensieres samlet, av hensyn til samordningsbehov mellom dem.

Hvilke kommunekriterier skal det differensieres ut fra?

I tillegg til kjennetegn ved selve oppgavene, vil formell differensiering skje ut fra objektive (strukturelle) kjennetegn ved kommunene, som folketall,

næringsstruktur, sentralitet, kommunikasjoner, topografi, inntektsgrunnlag mv. Det kan konstrueres ulike kommuneklasser basert på enkeltvariable eller ut fra kombinasjoner av flere, slik SBB bl.a. har gjort i sine kommuneklassifiseringer. Det finnes neppe noen tilgjengelige klassifikasjoner som uten videre kan anvendes for slike formål, men for enkelthets skyld kan det startes med folketall.

Hvor mange kommuner som vil være omfattet av differensieringen, vil avhenge av de kriteriene som velges. Hvis det trekkes en grense ved for eksempel 3000 innbyggere for kommuner som trenger avlastning i oppgaver, vil det omfatte om lag 130 kommuner i 2020, med en samlet befolkning på 250 000 innbyggere. I den andre enden av skalaen vil det for eksempel være ca 13 kommuner som har mer enn 50 000 innbyggere i 2020, med til sammen ca 1,8 mill. innbyggere, og som innenfor et slikt system kan ha potensial for påfyll av oppgaver sammenlignet med i dag.

I en situasjon med stor dynamikk i kommunestrukturen som følge av strukturelle endringer, vil enkeltkommuner bevege seg mellom ulike klassifikasjoner. Noen kommuner er på en nedadgående trend, mens andre befinner seg på en oppadgående trend. Det reiser spørsmål om hvilke mekanismer og vurderinger av oppgaveportefølje som løpende inntreffer når enkeltkommuner endrer kategori.

Hvem skal oppgavene variere mellom - staten, fylkeskommunen eller andre kommuner?

I et system med differensiert oppgavefordeling, må det tas stilling til hvilke aktører det er aktuelt å variere oppgaveansvaret mellom. I utgangspunktet vil vi anta at det både er mulig å differensiere mellom staten og kommunesektoren og mellom ulike nivåer innenfor kommunesektoren. Konkret vil det i et system med kommunal oppgavedifferensiering være et spørsmål om hvem som er aktuelle aktører til å overta kommunale oppgaver. Spørsmålene om politisk styring, økonomisk oppgjør mv vil være forskjellig avhengig av om det er andre kommuner, lovpålagte samarbeidsorganer, fylkeskommunene, eller statlige organer som overtar den kommunale oppgaven. De ansattes situasjon i et differensiert system vil også bli berørt.

5.4 Eksempler før og nå

Det har eksistert differensierte løsninger i Norge tidligere, noe som dels kan forstås på bakgrunn av ulikheter i lokalt ressursgrunnlag.

Herredskommunene hadde fram til byenes innlemmelse i fylkeskommunene i 1964 en annen

oppgaveportefølje enn bykommunene. Enkelte regionale oppgaver (bl.a. gymnaser og sykehus) ble drevet av fylkeskommunene, mens bykommunene hadde ansvar for disse oppgavene selv. Oslo kommune har beholdt sin "dobbelrolle" også etter at byene gikk inn i fylkeskommunene i 1964. I Oslo har dermed de folkevalgte hatt en direkte adgang til å prioritere mellom både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, noe som representerer et mer omfattende lokalt demokrati enn det lokalpolitikere i andre kommuner har hatt adgang til. Velgerne i Oslo kan sies å ha stemt på politikere som er utstyrt med større styringsmulighet enn kollegene i fylkestingene eller i øvrige kommuner.

I selve oppgaveløsningen har det brede oppgaveansvaret i Oslo åpnet for muligheter til vertikal integrasjon, sammenhengende tiltakskjeder mellom første- og andrelinjetjenesten, som ellers i landet har vært delt på to nivåer (kommune og fylkeskommune).

I høringsrunden til NOU 2004:13 uttalte bystyret i Oslo for eksempel at kommunen ønsket en såkalt kommunemodell for å gjennomføre arbeidslinjen i velferdspolitikken, mens utvalget hadde anbefalt en statlig etat for arbeid og inntekt. Oslo kommunes subsidiære standpunkt var en modell der de største kommunene kunne virkeliggjøre en kommunemodell, som representerer en ytterligere differensiert løsning i Oslo sammenlignet med øvrige kommuner.

Også ellers i Europa finnes det eksempler på at storbyområdene har en avvikende oppgavefordeling, som knytter seg til å håndtere storbyovergripende utfordringer i storbyområdene (*Lidstrøm 2003:182, Østersjørådet 1998*).

I norsk sammenheng har vi også hatt en rekke eksempler på særkommuner (bygningkommunen, brannkommunen, havnekommunen) og det drives nå også forsøk med særkommuner, jf nedenfor.

Aktuelle eksempler fra Norge

I Norge finner vi i dag både eksempler på oppgavedifferensiering innenfor kommunesektoren og mellom staten og kommunesektoren. En oversikt over berørte aktører og oppgaver innenfor KRDs forsøksprosjekt med oppgavedifferensiering, framgår av figur 1.2.

De fleste av forsøkene omfatter oppgaver som er overført fra lokal og regional stat til enten kommune eller interkommunalt organ. I fire av forsøkene har kommunene også overtatt fylkeskommunale funksjoner og i ett tilfelle har en kommune

overtatt en fylkeskommunal funksjon (videregående skole i Båtsfjord).

For øvrig finnes flere eksempler på forsøk med såkalte samkommuner som innebærer at lovpålagte oppgaver er overført fra to eller flere kommuner til et indirekte valgt organ. Dette er altså ikke eksempler på statlig pålagt interkommunalt samarbeid, og skiller seg derfor fra det vi har definert som oppgavedifferensiering.

Samkommunemodellen er hentet fra Finland. Her har løsningen vært et viktig instrument for å sikre kommunal oppgaveløsning og påvirkningskraft uten at det er foretatt vesentlige endringer i kommuneinndelingen etter krigen. I Finland er samkommunesystemet svært omfattende bl.a. fordi kommunene samarbeider om oppgaver som i Norge er fylkeskommunale eller statlige, for eksempel videregående skoler, sykehus og regional planlegging. På slike viktige områder er samkommuner en statlig pålagt samarbeidsform. I tillegg kommer et stort antall frivillige samkommuner. I Norge har vi for tiden minst to viktige eksempler på lignende løsninger:

- Innherred samkommune mellom Levanger og Verdal som i 2004 fikk godkjent et omfattende samkommuneforsøk om både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver.
- Et antall forsøk innenfor særlig barnevern, men også andre sektorer som landbruk og miljøvern. De fleste av disse har karakter av å være særkommuneløsninger som betyr at det er overført myndighet til et interkommunalt styre for kun én oppgave.

Til	Overføring fra		
	Stat		Fylkeskommune
	Lokalt	Regionalt	
Kommune	Drammen: Vei- og trafikkregulering		
			Båtsfjord: Videregående opplæring
	Trondheim: Barnevern		
	Bergen: Kulturminner		
	Kristiansand: Kulturminner		
	Stavanger: Kulturminner		
	Oslo: Uterom, forsøpling		
	Oslo: Tiltak Aetat		
Interkommunalt samarbeid		Nord-Gudbrandsdal: BU-midler	
		Valdres: BU-midler	

Figur 1.2 Oversikt over pågående forsøk med oppgavedifferensiering på kommunalt nivå

Videre foregår det forsøk med ulike typer oppgavedifferensiering på regionalt nivå, der interfylkeskommunale organer har overtatt statlige funksjoner:

- Forsøk der et interfylkeskommunalt samarbeidsråd har overtatt fylkeskommunale og statlige infrastruktur- og utviklingsoppgaver (BTV-samarbeidet og Vestlandsrådet)
- Forsøk med utvidet fylkeskommunalt ansvar for statlige regionale utviklingsmidler i Oppland (Fritt fram)

Som det framgår av denne oversikten brukes oppgavedifferensiering dels som løsning på forvaltningsmessige utfordringer mellom stat og kommune, dels som løsning på interne utfordringer i kommunesektoren.

Internasjonale eksempler

I litteraturen om kommunesystemer opereres det med ulike kategoriseringer av kommunesystemer (*Lidstrøm 2003, Baldersheim 2004*). Kommunenes rolle i ulike stater kan variere med om det er enhetsstater eller føderasjoner. I en vanlig inndeling grupperes kommunesystemene i Europa i fem former: Et Nord-europeisk system, britisk system, et mellomeuropeisk system, et napoleonsk system og et østeuropeisk system. Kommunenes rolle er svært ulike innenfor disse modellene, blant annet som følge av svært ulik kommunestruktur, men også pga forskjeller i konstitusjonell forhistorie, statskikk, kultur og tradisjon.

I Spania er det over 8 000 kommuner, og her er oppgavefordelingen gjennom lovverket systematisk forskjellig avhengig av innbyggertallet. Alle kommuner har ansvar for gatebelysning, vannforsyning og avløp, og deler av veinettet. Kommuner med over 5 000 innbyggere har i tillegg ansvar for parker, bibliotek, renovasjon, mens kommuner med over 20 000 innbyggere i tillegg har ansvar for sosiale velferdsordninger og brannvern. Kommuner med over 50 000 innbyggere har også ansvar for kommunikasjoner og miljøvernoppgaver (*Lidstrøm 2003:99*). Den spanske kommunemodellen er dermed en modell for differensiert oppgavefordeling, men innholdet i kommunenes ansvarsområde og kommunestrukturen er svært ulik den nordiske og norske modellen. Rundt 60 prosent av kommunene har færre enn 1 000 innbyggere. De praktiske erfaringene med oppgaveløsningen for oppgaver som med lov er lagt til større kommuner, men ikke til mindre, er imidlertid interessant å undersøke nærmere.

Det amerikanske systemet avviker betydelig fra de europeiske systemene. I USA finnes det eksempler på "kommunefrie soner" i befolknings-

tomme områder, og flere varianter av særkommuner som er spesialdesignet ut fra enkeltfunksjoner, som egne skolekommuner (*Baldersheim 2004*).

I nordisk sammenheng representerer det finske systemet med samkommuner en institusjonalisert variant av differensiert oppgavefordeling (nevnt ovenfor), med et innslag av lokal valgfrihet.

5.5 Aktuelle hovedmodeller og mulige egenskaper

Med bakgrunn i avsnittene over, avtegner det seg et bredt panorama av muligheter for å differensiere oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Egenskapene til disse variantene vil være ulike og en vurdering bør derfor knyttes til de forskjellige modellene, og ikke generelt til "differensiering". Noen av modellene vil trolig representere større og mer grunnleggende systemavvik fra dagens generalistkommunesystem enn andre. Og noen vil innebære større og mer omfattende utfordringer for den tradisjonelle relasjonen mellom stat og kommune. Likeledes vil de demokratiske egenskapene også være forskjellige. Vi ser det derfor som fruktbart i det videre å knytte noen vurderinger til en avgrenset meny av disse variantene, ut fra hva vi oppfatter som mest relevant eller aktuelt i en norsk sammenheng.

Et nærliggende utgangspunkt for å differensiere kan være den økende polariseringen mellom små og perifere kommuner med synkende innbyggertall og store og sentrale kommuner i storbyområdene. Oppgavedifferensieringen kan innebære at det etableres tre typer kommuner med forskjellige oppgaver:

1. A-kommuner med en utvidet oppgaveportefølje. Her inngår landets storbyer og eventuelt andre store kommuner. Kommuner i målgruppen må kunne ivareta fylkeskommunale og eventuelt statlige oppgaver i tillegg til dagens kommunale oppgaver.
2. B-kommuner med samme oppgaveportefølje som dagens generalistkommuner. Her kan det tenkes at flertallet av landets kommuner inngår. Disse blir dermed ikke direkte berørt av oppgavedifferensiering.
3. C-kommuner med færre oppgaver. Her inngår kommuner i uttynningssamfunn og de ufrivillige små kommunene dvs. kommuner med lavt folketall og spesielt lange reiseavstander til nærmeste senterkommune.

Etablering av de tre kommunetyperne krever en klargjøring av hvilke oppgaver som skal inngå i

modellene og hvilke kommuner som skal tildeles forskjellig status. Det er mulig å tenke seg at det opereres med varianter av A, B- og C-kommuner med forskjellige oppgaver blant kommuner med samme status. Det vil være i tråd med ideen om at oppgavene skal tilpasses lokale forutsetninger og sikre et mer fleksibelt system for oppgaveløsning. Konsekvensen blir imidlertid en svært omfattende differensiering som antakelig vil være krevende å etablere og vedlikeholde over tid.

En mer aktuell strategi kan være at staten fastlegger tre forskjellige oppgaveporteføljer, dvs. ett sett av oppgaver til hver kommunetype. Det betyr i praksis at det må etableres en tredelt oppgavefordeling mellom staten og kommunesektoren. I tillegg må oppgavefordelingen være områdespesifikk, dvs. det må kunne fastlegges hvilke konkrete kommuner som skal ha A-, B- eller C-status. Det vil være en betydelig utfordring å finne fram til gode kriterier for å skille mellom de ulike kommunetypene.

I det videre skal vi kort vurdere aktuelle problemstillinger ved å etablere en avvikende oppgavefordeling for A- og C-kommuner.

Modell med utvidet oppgaveportefølje i storbyområder (A-kommuner)

Det ligger i modellen at A-kommunene skal tildeles oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen eller staten, eventuelt begge deler. Det mest nærliggende kan være at andre storbyer innfører samme kommunemodell som Oslo har i dag. Det vil i så fall innebære at kommuner som ønsker A-status må ha grunnlag for å overta alle fylkeskommunens oppgaver, både videregående skole, kollektivtrafikk, regional utviklingsrolle osv. Modellen kan eventuelt suppleres med statlige funksjoner ut fra nærmere vurderinger av samordningsbehov og gevinster på konkrete områder.

Denne typen storbymodeller vil trolig kunne innføres utenom Oslo, uten at det kreves omfattende endringer i styringsprinsipper og forholdet mellom staten og kommunene. Lokaldemokratiet vil "utvides" i de aktuelle storbykommunene basert på direkte valg til et kommunestyre med et større oppgaveansvar. Finansieringen kan baseres på direkte beskatning og statlig rammefinansiering etter dagens prinsipper. Vurdert ut fra demokratiensyn er det vanskelig å se at det er et prinsipielt brudd med dagens system å gjøre hovedstadsmodellen tilgjengelig for flere kommuner.

Hovedutfordringene ved en slik modell er trolig knyttet til følgende:

- Det må fastlegges kriterier som skal legges til grunn for å bestemme hvilke storbyer og eventuelt øvrige store kommuner som skal kunne overta fylkeskommunale og/eller statlige funksjoner, herunder krav til for eksempel innbyggertall og geografisk funksjonalitet for å ivareta oppgavene. Ut fra dagens kommuneinndeling vil det trolig være svært få av dagens storbykommuner som har nødvendig kapasitet og kompetanse til å kunne overta ansvaret for hele den regionale tjenesteproduksjonen og utviklingsoppgavene. Trolig forutsetter A-status med et reelt og helhetlig oppgaveansvar at det må gjennomføres omfattende endringer i dagens kommuneinndeling i aktuelle byområder. Det kan gjelde både Bergen og Trondheim og i alle fall byregioner som Stavanger, Drammen, Tønsberg osv. som i dag er utpreget flerkommunale.
- Konsekvenser for forvaltningssystemet og mulighetene for en demokratisk og rasjonell oppgaveløsning for øvrige kommuner utenfor storbyregionene. Ved å innføre A-kommuner påvirkes bl.a. grunnlaget for å videreføre fylkeskommuner for andre omkringliggende kommuner. Dersom flere bysamfunn får A-status, beveger forvaltningsmodellen seg i retning av den gamle forvaltningsordningen fra før 1964, da byene sto utenfor fylkeskommunen.

Modell med færre oppgaver for uttynningssamfunn (C-kommuner)

I uttynningssamfunnene kan det være behov for å finne ordninger som ivaretar kravene til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i oppgaveløsningen på en bedre måte. Behovet for avlastning og større enheter i oppgaveløsningen kan gjelde flere typer oppgaver, både kompetansekrevende administrasjon og tjenesteyting og utviklingsoppgaver innenfor planlegging, næringsutvikling, miljøvern og landbruk. Hovedmålene ved en avlastningsstrategi kan være at disse samfunnene dels skal sikres likeverdige velferdstjenester, dels større påvirkningskraft i utviklingsarbeidet. Modellen innebærer at visse oppgaver skal overføres til andre aktører, noe som vil måtte fastsettes ut fra nærmere studier av avlastningsbehov i aktuelle kommuner. Gitt at småkommuner befinner seg i forskjellige geografiske og forvaltningsmessige situasjoner, vil det være en betydelig utfordring å komme fram til ett bestemt knippe av oppgaver som skal trekkes ut og overføres til andre.

En annen utfordring vil være å fastlegge hvilke andre aktører som eventuelt kan ivareta oppgavene. Det finnes minst fire alternativer som kan vurderes nærmere:

- Nabokommune(r)
- Statlig pålagt samarbeidsorgan
- Lokal eller regional statsforvaltning
- Fylkeskommunen

Konsekvensene av oppgavedifferensieringen kan tenkes å bli svært forskjellige avhengig av hvem som overtar ansvaret for oppgaveløsningen. Nedfor knyttes noen kommentarer til de fire avlastningsstrategiene.

Nabokommunen overtar

Denne løsningen innebærer at nabokommunen eller senterkommunen overtar ansvaret for å yte bestemte tjenester eller andre funksjoner overfor innbyggerne i C-kommunen. Det kan bety at en B- eller A-kommune får et utvidet oppgaveansvar i forhold til innbyggere utenfor egen kommune. For å sikre en permanent og forutsigbar ordening vil det trolig være nødvendig at staten pålegger B- eller A-kommunen det økte oppgaveansvaret.

En slik løsning kan gi en god praktisk løsning og vil trolig kunne gjennomføres uten kompliserte finansieringsordninger. Det gjelder i tilfeller hvor C-kommunen grenser til en større kommune som allerede har et forvaltningsapparat som kan styrkes for å betjene innbyggerne i nabokommunen. Finansieringen kan sikres gjennom uttrekk i henhold til kriterieverdiene for C-kommunen og overføring av rammen til den aktuelle nabokommunen. Utfordringene ved modellen kan være knyttet til følgende:

- Geografiske situasjoner der det ikke finnes tilgrensende kommuner som kan ivareta oppgaven (større flerkommunale uttynningssamfunn).
- Konsekvenser for skatteøret i berørte kommuner, noe som berører både avgiver- og motakerkommune.
- Konsekvenser for demokratisk styring og innflytelse. Innbyggerne i C-kommunen vil kunne påvirke oppgaveløsningen gjennom bruker- og institusjonsdemokrati, men vil ikke gjennom stemmeretten kunne påvirke den overordnede prioriteringen av oppgaven i nabokommunen. Mulighetene for å utøve velgerkontroll gjennom kommunevalget blir forskjellig. Stemmeseddelen får ulik vekt avhengig av om velgerne bor i en A-, B- eller C-kommune.

- Konsekvenser for øvrige oppgaveløsning i C-kommunene. Behovet for avlastning kan i prinsippet gjelde flere grunnleggende oppgaver som kan føre til at C-kommunen står igjen med lite hensiktsmessige restfunksjoner eller blir en restkommune med sterkt begrenset lokalt selvstyre. For de aller minste kommunene kan modellen bety at det overføres så mange oppgaver at det rokker ved den grunnleggende oppfatningen av hva en "kommune" er i norsk sammenheng. I figur 1.3 illustreres ulike grader av avlastning, der alternativ 1 illustrerer dagens generalistkommuner, mens alternativ 5 til høyre i figuren mer kan karakteriseres som en minikommune med sterkt begrenset lokalt selvstyre.

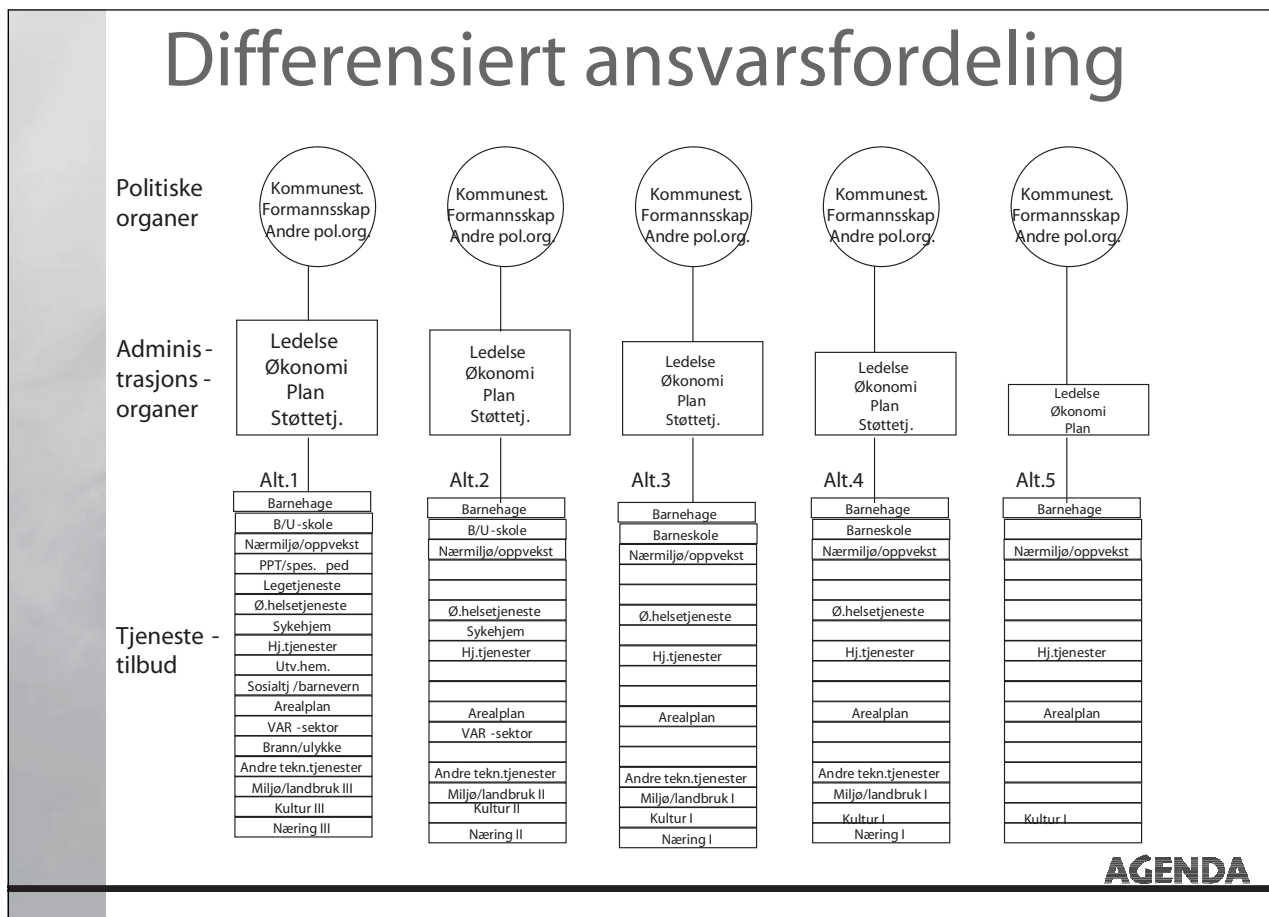
Statlig pålagt samarbeidsorgan

Et nærliggende alternativ kan være at staten legger ansvaret for overskytende oppgaver i C-kommunene direkte til et interkommunalt organ. Dette kan være løsningen hvis det ikke finnes aktuelle nabokommuner som kan overta oppgavene, eller det kan være en standardmodell for avlastning for alle aktuelle C-kommuner. Modellen betyr at staten gjennom lovgivning må regulere hvilke oppgaver som skal løses interkommunalt og hvilke kommuner som skal delta i samarbeidet. Denne løsningen vil trolig kreve en detaljert form for lovgivning som ligner regelverk for statlig pålagte sam- eller særkommuner.

En fordel ved denne løsningen kan være at den gir samme type forvaltningsløsninger for alle aktuelle C-kommuner i landet. C-kommunene kan også beholde visse påvirkningsmuligheter gjennom deltakelse i styrende organer for den interkommunale virksomheten. Finansieringen kan også skje indirekte med utgangspunkt i de deltakende kommuner. Utfordringene vil i så fall være knyttet til en indirekte demokratisk styring og finansiering av de lovpålagte interkommunale organene. Løsningen vil også innebære at nye lovpålagte organer etableres mellom kommuner og fylkeskommuner. Dette kan oppfattes som kompliserende både i forhold til brukerne og i forhold til andre deler av forvaltningen. I tillegg kommer utfordringer knyttet til restfunksjoner og verdien av å være egen kommune som omtalt ovenfor.

Statlige lokal- eller regional forvaltning

Muligheten for avlastning gjennom statlig oppgaveløsning reiser både praktiske og prinsipielle



Figur 1.3 Ulike oppgaveporteføljer i C-kommuner

utfordringer. De praktiske er knyttet til at staten i dag med få unntak har et lokalt apparat som kan overta ansvar for lokal tjenesteproduksjon. Det er mulig å tenke seg at legevakt, andre helsetjenester og barnevern overføres til de statlige helseforetakene. De nye velferdsetatene som er under vurdering, kan gi nye muligheter for å etablere et statlig avlastningsapparat, men det er foreløpig usikkert. I dagens situasjon ville statlig overtakelse av kommunal tjenesteproduksjon forutsette at det etableres ny statlig kompetanse og en statlig kontorstruktur i de aktuelle distrikter.

De prinsipielle spørsmålene ved en slik modell dreier seg særlig om lokal legitimitet og hvilke oppgaver og funksjoner som bør være gjenstand for lokal demokratisk styring og prioritering. Modellen innebærer at det innføres "mindre" lokaldemokrati i C-kommunene enn i B- og A-kommunene. Modellen gir heller ingen lokaldemokratisk prioritering og tilpasning av de oppgaver som staten overtar. Som ovenfor kommer også utfordringer knyttet til restfunksjoner og verdien av å være egen kommune i uttynningsområdene.

Fylkeskommunen

Også fylkeskommunen vil måtte bygge opp kapasitet og kompetanse til å overta eventuelle nye oppgaver fra kommunene. I lys av de siste endringene i oppgavefordelingen (sykehus, barnevern, rus), er fylkeskommunen kanskje først og fremst aktuell som avlastningsarena for kommunale oppgaver innenfor opplæringssektoren. Men det kan også være aktuelt å overføre visse kompetansekrevende administrative funksjoner og ikke minst utviklingsoppgaver.

Løsningen forutsetter at det må reguleres hvordan fylkeskommunens rolle skal være ulik overfor innbyggere som er bosatt i forskjellige kommuner innenfor fylket.

En slik modell reiser også demokratiske problemer. Innbyggerne i mange av kommunene vil velge representanter til et kommunestyre som er direkte ansvarlig for visse oppgaver, samtidig som de også velger fylkestingsrepresentanter som får et direkte ansvar for de samme oppgavene overfor innbyggere i andre kommuner i samme fylke.

6 Oppsummering

Et hovedperspektiv er at differensiering kan gjennomføres på forskjellige måter, og at det i ulike grad vil representere et brudd med dagens kommunesystem.

Innenfor gjeldende kommuneinndeling kan en videreføring av generalistkommunesystemet utløse behov for avlastning av visse oppgaver i en del av de minste kommunene, mens det er potensial for påfyll i en del av de store bykommunene. En differensiert reformstrategi kan være et fleksibelt svar på eventuelle ubalanser mellom ressurser og oppgaver, noe som kan gjennomføres ved å modifisere generalistkommunesystemet. Den formen for differensiering som her er diskutert, kan gjennomføres uten at det berører oppgaveporteføljen eller rammebetingelsen for det store flertallet av kommunene, mens det innføres avvikende ordninger for et fåtall av de store bykommunene og for de minste utkantkommunene. Vi kaller dette for et modifisert generalistkommunesystem, som vil kreve visse justeringer i finansieringssystemet, presiseringer i kommuneloven og særlovene.

Det vil trolig være et større brudd med generalistkommunesystemet å innføre et landsdekkende system med statlig pålagt interkommunalt samarbeid, slik vi delvis finner i Finland. Det samme gjelder et eventuelt system med en gliende skalering av oppgavefordelingen (spansk modell). Her vil mer omfattende justeringer i lovgivning, finansieringssystem og mer raffinerte statlig styringsteknikker måtte utvikles, i tillegg til at det reiser mer grunnleggende spørsmål om hvordan et representativt lokaldemokrati skal utformes. Gevinstene kan ligge i å utvikle mer fleksible og brukerorienterte offentlige ordninger på tvers av formelle skiller mellom stat og kommune og mellom ulike nivåer innenfor kommunesektoren.

Vi har diskuterte hvordan noen samfunnsmessige utfordringer kan møtes gjennom organisatoriske og forvaltningsmessige reformer og endringer. Forvaltningsreformer besvarer neppe alle utfordringer i kommunesystemet, de innebærer at spillereglene for offentlig oppgaveløsning endres. Aktørene som opererer innenfor ethvert system vil måtte ta handlingsmulighetene i bruk for å realisere mål og ambisjoner, noe som vil gjelde både i et generalistkommunesystem og i ulike differensierte kommunesystemer. Innenfor ethvert system må det derfor utvikles dialog, samhandling og gjensidig rolleforståelse,

som kan bidra til god oppgaveløsning og et vitalt lokaldemokrati.

Referanser

- Baldersheim, Harald (2004): *Norske kommunar i internasjonalt perspektiv*, notat til lokaldemokratikommisjonen
- Brunborg, Helge og Texmon, Inger (2003) "Fortsett sentralisering, regionale befolkningsframskrivninger 2002-2020", *Økonomiske analyser 4/2003*, SSB
- Fimreite, Anne Lise (2002) "Framtidens kommuner", i Flo, Yngve, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars: *Generalistkommune og oppgavedifferensiering*, Rokkansenteret, Notat 23, 2002 Bergen
- Fimreite, Anne Lise (2003), "Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 3/03*
- Flo, Yngve (2002) "Generalistkommunen i eit historisk perspektiv", i Flo, Yngve, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars: *Generalistkommune og oppgavedifferensiering*, Rokkansenteret, Notat 23, 2002 Bergen
- Kjellberg, Francesco (1992) "Nye løsninger på gamle problemer eller gamle løsninger på nye problemer?", i *Sosialøkonomen nr. 6 1992*
- Kvello, Øystein og Wendelborg, Christian (2003): *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge*, NTF-rapport 2003:2, Nord-Trøndelagsforskning
- Lidström, Anders (2003): *Kommunesystem i Europa*, Liber AB, Malmö
- Myrvold, Trine Monica og Hovik, Sissel (2001): *Er det størrelsen det kommer an på?* Prosjektrapport 2001:1, NIBR
- NOU 1988:38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*
- NOU 1996:5 *Hvem skal eie sykehusene?*
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*
- NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt*
- Østersjørådet (1998): *Political and Fiscal Decentralization Reforms in the Baltic Sea States*, København
- St meld nr 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*
- St meld nr 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*
- St. meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*

Vinsand, Geir (2002): *Nye samarbeids- og kommunemodeller*, Agendarapport R3506

Aars, Jacob (2002): "Oppgavedifferensiering og kommuneinstitusjonens legitimitet", i Flo, Yngve, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars:

Generalistkommune og oppgavedifferensiering, Rokkansenteret, Notat 23, 2002 Bergen

Aasbrenn, Kristian (1989): *Uttynningssamfunnene - en utfordring for velferdsstaten*, ØF-notat 11/1989, Østlandsforskning

Vedlegg 2

Norske kommunar i internasjonalt perspektiv

Harald Baldersheim

Institutt for statsvitenskap Universitetet i Oslo Desember 2004

Forord – oppdraget

Dette notatet er skrive på oppdrag frå Lokaldemokratikommisjonen. Hovudpunktet i oppdraget er spørsmålet: "Hva er likheter og ulikheter (i andre lands kommunalvesen) i forhold til Norge som kan ha betydning for lokaldemokratiets funksjonsmåte? ... erfaringer fra andre land med sterke innslag av desentralisert demokrati". Vidare blir det spurt etter ei drøfting av grunnleggjande årsaker til og behov for kommunar, lokaldemokrati og lokalt sjølvstyre i vestlege land, med vekt på den prinsipielle tenkinga som ligg bak det kommunale sjølvstyret. Har ulike statstradisjonar noko å seie for kva rolle kommunane har? Kva kan Norge lære av kommuneorganisering i andre land? Står lokaldemokratiet overfor utfordringar som er felles på tvers av landegrensar? Har utviklinga i EU noko å seie for lokaldemokratiet, m. a. subsidiaritetsprinsippet? I tillegg peikar notatet på oppgåvefordelinga og organiseringa av samspelet mellom styringsnivå, herunder tilsynet med kommuneforvaltninga, som aktuelle tema.

Notatet har fire hovuddelar. Den første delen drøftar dei prinsipielle spørsmåla som er nemnt ovanfor (verdigrunnlaget for det kommunale sjølvstyret og dei statstradisjonane som sjølvstyret inngår i). I den andre delen blir utviklingstrekk ved kommunane kommentert i komparativt perspektiv. Del tre er ein meir detaljert gjennomgang av utvalde land. I del fire blir konkluderande drøftingar presentert.

Del 1

1 Verdigrunnlaget for det lokale sjølvstyret og nasjonale variasjonar

1.1 Kommunen som eit demokratisk grunnuttrykk

I eit internasjonalt utsyn over lokalstyreordningar er det to trekk som er slåande: For det første at omtrent alle demokratiske statar har lokale sjølvstyreordningar, og for det andre at det er svært

store variasjonar i utforminga av sjølvstyreordningane. Den første konklusjonen ein kan dra av denne observasjonen er at lokalt sjølvstyre blir forstått som ein vesentleg byggjestein i det nasjonale demokratiet; ein kan nesten seie det så sterkt som at utan lokalt demokrati er ikkje det nasjonale demokratiet fullverdig. Eit vitnemål om det er at etter samanbrotet av dei kommunistiske regima i Aust- og sentral-Europa var lokaldemokratiet mellom dei første byggjesteinane som blei lagt i dei nye demokratiske byggverka i dei post-kommunistiske landa. Den andre konklusjonen er at det ikkje finst ei eintydig, endefram oppskrift på kva som er demokratisk lokalstyre. Lokaldemokrati-charteret vedtatt av Europarådet utgjer ein fellesnemnar som er godtatt av alle medlemslanda, i prinsippet om ikkje alltid fullt ut i praksis. Men charteret opnar for mange institusjonelle variantar for vegen mot målet. Bakgrunnen for denne variasjonen i institusjonelle uttrykk kan finnast i ulikskapar i kultur, samfunnsforhold og statstradisjonar.

1.2 Kvifor kommunar? Verdigrunnlaget

Det klassiske verdigrunnlaget for eit lokalt sjølvstyre er tredelt: Demokrati, autonomi og effektivitet (*Sharpe 1970*). Som nemnt, finst det innslag av lokalt, folkevalt sjølvstyre i dei fleste demokratiske statar. Dette er uttrykk for at eit fullverdig nasjonalt demokrati også må komme til uttrykk på dei lokale planet, som folkestyre i dei nære ting. Lokalt demokrati gir også rom for *meir variert* demokrati, dvs. pluralisme. I kommunane samla kan eit breiare sett av verdiar komme til uttrykk i den politiske representasjonen enn det som eg mogleg innanfor ramme av eitt nasjonalt demokrati.

Lokalt demokrati er ein verdi i seg sjølv, men kan også framstillast i eit nytteperspektiv, som ein *skule i demokrati* og førebuing for deltaking i eit større demokrati, det nasjonale, slik Mills argumenterte. Den prinsipielle demokratigrunngevinga gir sjølvsagt ikkje noka klar rettesnor for kor omfattande oppgåver eit lokalt folkestyre skal tildele last for at demokrativerdien skal vere innfridd –

her er det store variasjonar frå land til land. Heller ikkje gir demokrati verdien klare retningslinjer for korleis dei demokratiske institusjonane nærmare skal utformast – også på dette punktet er det rom for svært ulike val.

Autonomi-verdien understrekar at dei lokale institusjonane må ha eit visst sjølvstende i forholdet til det større politiske systemet – staten - for at sjølvstyret skal vere reelt. Argument for lokal autonomi kan følgje av ulike grunnposisjonar. To posisjonar er av naturrettsleg art og ein av meir sosiologisk art. Ein klassisk naturrettsleg posisjon viser til behovet for å setje rammer for statsmakta i forhold til *korporasjonar* som laug, kyrkja og byar (argumentet går tilbake til Jean Bodin, ein folkerettslærd på 1500-talet). Korporasjonane har krav på eit sjølvstendig handlingsrom utanfor kontroll av staten. Men stilt direkte overfor ein mektig stat, vil dette rommet kunne komme under press, også frå ein velmeinande velferdsstat. Det er difor behov for motvekt mot og mellomledd i forhold til staten. Utan motvekt kan statsstyret utvikle seg til despoti. Liknande argument finst også hos Montesquieu (sitert etter Norton 1994:6). Kommunane kan representere motvekter og mellomledd i forhold til ein (for) ekspansiv stat.

Dette argumentet er i slekt med subsidiaritetsprinsippet, som seier at staten ikkje skal ta på seg oppgåver som andre kan løyse (minst) like bra (Council of Europe 2000/55). Dette prinsippet blei også utforma som eit vern mot ein ekspansiv stat (Italia på 1920-/1930-talet under Mussolini då den katolske kyrkja var ottefull for at kyrkjelydane heilt skulle miste velferdsoppgåver dei tradisjonelt hadde tatt på seg). Subsidiaritet er ein aktiv regel for oppgåvefordeling og understrekar ikkje berre oppgåvefordeling nedover men og at det må vere rom for sjølvstendig handling og utvikling på lågare forvaltningsnivå. Subsidiaritetsprinsippet gjer det til ei moralsk plikt for høgare nivå å syte for armslag og utviklingsrom for lågare nivå i styringsystemet (Baldersheim 2002).

I eit kommunært perspektiv vil det bli framheva at styresettet allment bør leggje til rette for at dei naturlege fellesskapa som samfunnet er bygd opp av, får gode vekstvilkår (Bellah m. fl. 1985). Slike naturlege fellesskap kan vere familie og slekt, grupper i det sivile samfunnet og mindre lokalsamfunn. Storsamfunnet er avhengig av slik fellesskap. Når dei tette banda i slike fellesskap forvitrar, forvitrar heile samfunnet. Kommunane fyller si rolle når dei fungerer som støttande rammer rundt naturlege lokalsamfunn. Grensene for kommunane bør difor ta omsyn til folks kjensle av lokal identitet og geografiske forankring. Det står ikkje

staten fritt å endre kommunegrensene eller andre sider ved lokalstyret utan å ta omsyn til verknader for lokale fellesskap.

Men igjen er det slik at verdien åleine ikkje gir klare føringar for funksjonsfordeling og lokal styremakt. At staten har eit overordna styringsansvar i forhold til kommunane, t. d. ut frå fordelingsomsyn, er ukontroversielt for dei fleste. Styringsansvaret blir ivaretatt gjennom ein hærskare av ulike kontroll- og tilsynsmekanismar, som varierer frå land til land. Eit velkjent klagemål frå kommunane – ikkje berre norske - er at desse mekanismane er blitt så mange og detaljerte at den kommunale autonomien er tømt for innhald (Andersen m. fl. 2002; Fimreite m. fl. 2004). Men å slå objektivt fast når eit slikt punkt er nådd, er ikkje lett. Mange vil seie at lokalt sjølvstyre krev at kommunane må ha eit (visst) sjølvstendig finansielt grunnlag (rett til å skrive ut skattar, fastsetje avgifter mm.) og rom for (ulik) prioritering mellom ulike formål når det gjeld bruken av inntektene.

Lokalt sjølvstyre kan som nemnt også grunnleggjast ut frå *effektivitetsomsyn*. Offentlege oppgåver blir løyst meir effektivt lokalt når dei som sit med lokalkunnskapen, kan vere med og forme måten oppgåvene skal løysast på. Den veit best kor skoen klemmer som har han på. Meir teknisk sagt gir lokalt sjølvstyre grunnlag for allokeringseffektivitet. Sidan problem og preferansar varierer frå stad til stad innanfor eit mangslunge rike, vil det gi betre tilpassing til lokale behov når det er rom for lokale prioriteringsvariasjonar, slik eit lokalt sjølvstyre (ideelt) legg til rette for. Lokal variasjon i prioriteringar vil dermed også føre til betre utnytting av samfunnsressursane i stort, gjennom betre tilpassing til varierende brukargrupper rundt omkring i landet. Over tid vil *endå betre* tilpassing (og ressursutnytting) kunna oppnåast ved at folk tilpassar seg tilbodet i einskilkommunar ved å *flytte* til kommunar som passar med dei behov og ønskemål ein har (folk flytter t. d. for å få betre eldreomsorg eller handikapomsorg). Dette er det sentrale argumentet i *public choice*-tankegangen (Tiebout 1956, Ostrom 1973). Argumentet føreset at dei lokale institusjonane er vare for og fangar opp dei forventningane som innbyggjarane har til offentlege tenester; eit lokaldemokrati vil som regel vere mekanismen som syt for det, men det kan sjølvstykast tenkjast former for institusjonell responsivitet som ikkje byggjer på det tradisjonelle representative demokratiet, t. d. direkte deltaking, brukarstyring, brukarundersøking eller utveljing av representantar gjennom lotteri. Argumentet legg vekt på ytre effektivitet, dvs. at konkurranse mellom kommunane fremjar allokeringseffektivitet. Men det kan også argumenterast for at lokalt sjølv-

styre fremjar indre effektivitet gjennom den årlege konkurransen om knappe ressursar som kjem til syne i budsjettprosessen: Budsjettprosessen gjer det synleg at ressursane er knappe og tvingar politikarane til å leggje press på administrasjonen til å effektivisere ressursbruken for å få plass til nye oppgåver eller heva kvalitet i eksisterande oppgåver. I strevet med å finne ein plass på budsjettet for ei hjartesak vil t. d. ein ordførar med planar om nytt kulturhus kunne leggje eit sterk effektiviseringsstrykk på dei ulike etatane i kommunen.

Effektivitetsargumentet for lokalt sjølvstyre kan også formulerast i eit vidare samfunnsperspektiv med vekt på den rolle kommunane kan spele for fornying av offentleg sektor og trygging av samfunnet. I eit *fornyingsperspektiv* utgjer kommunane samla eit stort laboratorium som gjer det mogleg å prøve ut mange ulike løysingar på samfunnsoppgåvene parallelt. Autonomi og pluralisme er drivkrefter i og grunnlag for eit mangfald av konkurrerende løysingar. Kommunane fungerer som stiftningar (*Baldersheim 1987*). Erfaringane frå kommunane gir grunnlag for meir informerte val av løysingar i ein kappestrid der det beste til slutt vinn fram. Vidtgåande standardisering skapar risiko for dramatiske feilsatsingar. Lokal utprøving og stegvis spreining av nyvinningar er ein rasjonell fornyingsstrategi. Dei nordiske frikommuneforsøka på 1980- og 1990-talet var ei systematisk utnytting av det kommunale laboratoriet for fornyingsformål (*Baldersheim og Ståhlberg 1994*).

Eit styresett med vidtgåande lokalt sjølvstyre er truleg mindre *sårbart* enn eit sentralisert samfunn. Dette er eit argument som har fått forsterka aktualitet etter 11/9-åttaket. Desentralisering av ansvaret for viktige samfunnsinstitusjonar inneber at heile samfunnet ikkje så lett kan lammast sjølv av ei større katastrofe. Kwart rådhus er ein liten kommandosentral som på mange område har kapasitet til å fungere uavhengig av det større systemet, om det skulle bli nødvendig. Kommunalt sjølvstyre medverkar difor til å tryggje samfunnet gjennom desentralisering av handlingsevne i krisesituasjonar.

Desse tre verdiane – autonomi, demokrati, effektivitet – kan tenkjast å komme i konflikt med kvarandre. Demokratiet kan bli så finmaska at det går ut over effektiviteten i problemløysinga, t. d. for di vedtaksprosessane blir for langdryge. Det er i alle fall eit vanleg argument. Kommunane har nytta det til å redusere talet på kommunestyrerepresentantar og saksmengda som blir lagt fram for folkevalde. Men det må understrekast at oftast er det slik at dei tre verdiane (eller deira institusjonelle uttrykk) støttar opp om kvarandre i ein god sirkel: Lokal autonomi er ein føresetnad for lokalt demokrati. Og

lokalt demokrati er ei drivkraft for lokal effektivitet. Redusert autonomi inneber mindre rom for lokal prioritering og skjønn, som snevrar inn rommet for lokalt demokrati. Er det mindre rom for lokal prioritering, blir det mindre interessant for veljarane å delta i lokale val og på andre måtar. Demokratisk konkurranse gir betre allokeringseffektivitet og skapar press i retning av meir effektiv ressursbruk, som nemnt ovanfor. Autonomi er dermed ein grunnleggjande verdi i det lokale sjølvstyret. Å styrkje lokal autonomi skapar ein god sirkel, reduksjon av lokal autonomi skapar ein vond sirkel.

1.3 Kommune og nasjonalstat som hand i hanske? Lokalstyre og statstradisjon

I fleire velkjende oversyn over kommunar i ulike land blir det gjort eit poeng av at kommuneinstitusjonen har blitt utvikla som ledd i bygging av nasjonalstaten, og at utforminga varierer systematisk etter "statstradisjon" (*Norton 1994: 14, Loughlin 2001: 11ff*). Det nye Frankrike som oppstod etter revolusjonen i 1789, var truleg den første nasjonalstaten, og her blei også den første moderne kommuneordninga innført, bygd opp etter svært rasjonelle prinsipp: Landet blei inndelt i kommunar som i hovudsak tilsvara busetnadsmønsteret (byar og landsbyar); alle kommunane blei organisert etter same grunnmodell, med same oppgåver og fullmakter. Kor oppsiktsvekkjande nytt ein *standardmodell* for lokalforvaltninga var, må forståast på bakgrunn av den store variasjonen i lokalstyre som var vanleg, ikkje berre i Frankrike men i heile Europa, med varierende rettar og fridomar for adel og borgarskap frå distrikt til distrikt; ja til og med mål og vekt varierte frå by til by (*Alder 2002*), ein arv frå middelalderen. Dei franske kommunane blei gruppert i provinsar (83 *départements*) slik at alle kommunar lett kunne nåast frå provinshovudstaden. Opphaveleg var både kommunar og provinsar styrde av folkevalde forsamlingar som uttrykk for folkesuverentiteten, det nye statsberande prinsippet. Valet til provinsforsamlingar tok snart slutt då *jakobinarane* kom til makta og trengde dei meir lokalistisk innstilte *giondinarane* til sides; i staden blei provinsstyret og tilsynet med kommunane tilagt ein representant utnemnd av sentralregjeringa i Paris med det lokale ansvaret for å byggje "det nye Frankrike" (*Norton 1994:121*). Under Napoléon, keisardømet og ein permanent krigstilstand blei ovanfrå-og-ned-preget i lokalstyret endå sterkare med dei utnemnde *prefektane* i tilsynsrolla. Modellen har gradvis fått meir og meir demokratiske innslag (sjå avsnittet om Frankrike i bolk tre), men grunntrekka har vart til denne dag og gær

igjen i lokalforvaltninga i mange land: Ein lokalt avgrensa vedtakskompetanse forvalta av (meir eller mindre) demokratiske forsamlingar balansert mot nasjonale mål og overordna *raison d'état*. Denne balansegangen har seinare prega dei fleste debattar om utforminga av lokalstyret. Slaget mellom girondinarar og jakobinarar gir atterljom i ei permanent spenning i kommuneinstitusjonen i dei fleste land (*Danielsen 1987*).

Mange inndelinger av kommunesystem i Europa tar gjerne utgangspunkt i eit skilje mellom sør- og nord-europeiske system. Dei sørlege er prega av mange og små kommunar og tett statleg kontroll (Frankrike som typeeksempel), dei nord-europeiske av større einingar, vidare oppgåver og ein samforstand med staten (Skandinavia og Storbritannia som typiske). I ein systematisk gjennomgang av statstradisjonar i Europa omtalar Dyson (1980) i tillegg til den franske (eller napoleonske) også ein tysk/germansk og ein anglosaksisk tradisjon. Den fremste teoretikaren for den tyske tradisjonen er Hegel. Tradisjonen blir karakterisert som *organisk* og legg vekt på at styringsnivå er gjensidig avhengig av kvarandre, slik at alle nivå og forvaltningsorgan må lytte til og tilpasse seg kvarandre (i motsetning til den napoleonske der sentralnivået "veit best" i kraft av betre kompetanse og oversyn). *Pluralistisk* er uttrykket brukt om den anglosaksiske (Storbritannia, USA, Canada), kjenneteikna av relativt lite innblanding frå sentrale styresmakter i lokale saker (i Storbritannia historisk overlatne til lokale herremenn styrt av eit felles etos som rettesnor). Loughlin (2001) brukar denne inndelinga som utgangspunkt for å systematisere kommuneordningar i Europa men skil ut ein eigen *skandinavisk* tradisjon. Den skandinaviske har noko av det organiske draget til felles med den tyske men er i større grad ein *kommunalisert velferdsstat* mens den tyske tradisjonen legg stor vekt på ei rolle for det *sivile samfunnet* i velferdssystemet (subsidiaritetssprinsippet, sjå ovanfor).

Lidström (2003) framhevar i tillegg skiljet mellom føderale statar og einskapsstatar. I føderale statar er oftast ansvaret for utforminga av kommunalvesenet lagt til delstatsnivået (Tyskland, Austerrike, Sveits, USA). Dette inneber at variasjonar i kommunal oppgåveløysing og kompetanse kan vere stor også innanfor nasjonalstaten, samanlikna med einskapsstatar (som t.d. dei nordiske landa eller Frankrike). Toleransen for variasjon i kommunale prestasjonar og prioriteringar er tilsvarande stor. Toleransen hang m. a. saman med at føderale system og lokal oppgåvevariasjon avspeglar kulturelt og religiøst heterogene samfunn. Føderalt "heimestyre" er

ein politisk strategi for å kunne leve med slikt mangfald innanfor *ein* stat.

Den politiske teoretikaren Arend Lijphart (1984, 1999) utviklar eit skilje mellom *majoritetsstyrte* og *konsensusstyrte* statar som grunnlag for ein klassifisering av vestlege demokrati. I eit majoritetsstyre har valvinnaren bortimot monopol på styringsmakta i valperioden, eit konsensusstyre er prega av maktdeling (formannskapsprinsippet). Storbritannia er det klassiske dømet på eit majoritetsstyre og Sveits dømet på konsensusstyre. Føderale statar har oftast eit konsensusstyre (USA er her unntaket). Mange statar finst i ein mellomkategori med element av begge delar. Frankrike ligg nær opp til eit majoritetsstyre, Norge har flest trekk av konsensusstyre. Under konsensusstyre vil forholdet mellom stat og kommunar ha eit forhandlingspreg, under majoritetsstyre vil regjeringa setje viljen sin lettare igjennom (jf. gjennomgangen av reformer i Storbritannia i del 2).

Etter samanbrotet av Wazsawa-pakta og omstillingsarbeidet i det austlege Europa og Baltikum kom i gong, kan ein også skilje ut ei gruppe av *postkommunistiske statar*. Desse er komne ulike langt med sine demokratiseringsprosjekt. Fellesnemnaren når det gjeld lokaldemokratiet, er først og fremst knytt til problema med å overvinne den institusjonelle arven etter det kommunistiske styret (*Lidström 2003*), slik som sentralisme og mistillit mellom forvaltningsnivåa (*Baldersheim m.fl. 2003*). Innføringa av eit fungerande lokalt sjølvstyre er kommen lengst i Aust-Sentral-Europa og kortast på Balkan og i dei post-sovjetiske statane.

Endeleg kan ein dele statane inn i dei som har *grunnlovsfesta* det kommunale sjølvstyret, slik det blir tilrådd av Europarådet, og dei som ikkje har gjort det. I Europa har nesten alle statar vedtatt eit slikt grunnlovsværn; unntaka er Norge, Sveits, Jugoslavia og Latvia (*Lidström 2003:186*). Eit grunnlovsværn har stor symbolverdi, men om det har konsekvensar i praktisk politikk, er uklart. I land med forfatnings- og forvaltningsdomstolar vil kanskje kommunane kunne skyte seg inn under eit grunnlovsværn i konfliktsituasjonar. I land der det ikkje er tradisjon for å løyse konflikhtar mellom stat og kommune domstolsvegen, slik som i Norge, vil kanskje ein konstitusjonell status for kommunane ha mindre å seie. Men det er likevel eit tankekors at dei andre nordiske landa har gitt kommuneinstitusjonen grunnlovsværn. Norge finn seg her i ei gruppe land som det ikkje er så lett å sjå logiske fellesnemnarar mellom.

Klassifikasjonane av kommunesystem ovanfor grupper saman land med visse felles kjenneteikn. Andre typologiar har tatt utgangspunkt i essensi-

elle kjenneteikn ved kommuneinstitusjonen slik den fungerer på lokalplanet, til dels uavhengig av land. Goldsmith (1992) har foreslått ei tredeling av kommunane i

- *klient-patron*-modellen, der sterke politikarar ("bygdehovdingar") søker å vinne politisk støtte gjennom si evne til å skaffe fordelar for lokal-samfunnet frå storsamfunnet, særleg frå staten; modellen har særleg nedslag i Sør-Europa;
- *utviklings*-modellen, der kommunane først og fremst ser det som si oppgave å skape økonomisk utvikling og arbeidsplasser lokalt, gjerne i partnerskap med lokale næringslivseleiarar; modellen er særleg kjent frå USA;
- *velferds*-modellen, der kommunane blir forventa å stå for rettvis produksjon og fordeling av offentlege tenester, gjerne i partnerskap med staten; modellen gir stort rom for profesjonar/fagstyre og finst særleg reindyrka i Norden.

I tillegg meiner Goldsmith å sjå konturane av ein ny modell – kommunen som *service-bedrift*, organisert etter mønster av private firma.

Skiljelinene mellom kommuneordningane under ulike statsformer, slik dei kjem praktisk til uttrykk, skal likevel ikkje overdrivast. Det kan argumenterast for at den skandinaviske modellen har tydelege napoleonske innslag gjennom den tilsyns- og samordningsrolla som fylkesmannen/landshövdingen/amtmanden er tildelt. Alle modellane gir rom for subsidiaritet gjennom samspel med sivilsamfunnet. Sjølv den sentralistiske franske modellen har utvikla sterke bottom-up-trekk (*cumul des mandats; contrat de plan*). I seinare år har lokalstyret fått mange fellesdrag på tvers av statsgrenser på bakgrunn av allmenne utfordringar som følgjer av samfunnsmodernisering og stigande service-forventningar; det siste har gjort kommunane i alle land til ei viss grad prega av New Public Management, vår tids variant av den napoleonske modellen.

2 Utviklingstrekk og reformar i det kommunale sjølvstyret i komparativt perspektiv

2.1 Lokalt demokrati: Institusjonell variasjon, enkeltveljaren meir i fokus

Det lokale demokratiet er i hovudsak organisert som representativt demokrati, med innslag av direkte eller deltakardemokrati. Det vil seie at lokale representantar til ei folkeforsamling blir utpeikt gjennom val basert på allmenn røysterett. Folkeforsamlinga (kommunestyret) er som regel

tillagt den øverste avgjerdsmakta i kommunen. Valordningane fell i tre hovudgrupper: Forholdstalsval, fleirtalsval og kombinasjonar av desse. Innanfor desse tre gruppene finst det igjen mange ulike variantar. Ordningar med fleirtalsval er som oftast uttrykk for ei omsut for å skape forsamlingar med styringsdyktige fleirtal. Forholdstalsval legg til rette for ein brei representasjon av den lokale opinionen. Det er vanlegast med forholdstalsval i ein eller annan variant, som regel eit val mellom konkurrerande partilister. I ein del land der veljarane i hovudsak røystar på partilister, kan dei også gi uttrykk for preferansar for personar på listene, t. d. ved å gi tilleggsrøyster til enkeltkandidatar eller ved å stryke ut kandidatar. Norge har eit uvanleg ope listeval med høve til å kumulere kandidatar på tvers av partilister. Fokus på personvalet blir sjølv sagt endå sterkare i land der veljarane skal røyste på berre *ein* kandidat på vallistene (t. d. Finland). Land med valordningar med innslag av personval er merkt med * i tabell 2.1. Det er ein allmenn tendens til at personvalet er blitt i styrkt gjennom reformer i valordningane i dei seinare åra, noko som inneber å overføre makt frå partia til veljarane.

Fleire og fleire land har i på 1990-talet opna for direkte val på leiaren for den politiske eksekutivfunksjonen (ordføraren, borgarmeisteren). Nedanfor er ei liste av europeiske land der det anten av obligatorisk med direkteval på ordføraren eller der kommunane kan velje å nytte ei slik ordning (i Norge kan kommunane søkje om å innføre direkteval, som ei forsøksordning). I andre land er det kommunestyret som vel ordføraren (i Nederland og Belgia blir ordføraren utpeika av statlege organ).

I dei fleste land blir det representative demokratiet supplert med ulike former for *direkte deltaking* eller *borgarmedvirkning* (*Europarådet 2000, nr. 72*). Nesten alle land gir rom for lokale folkeavrøystingar, men dei færraste har opna for bindande avrøystingar, avrøystingane er for det meste rådgivande. Bindande avrøystingar er for det meste innført i dei nye demokratia i Aust-Europa. Interessant nok blei bindande avrøystin-

Boks 2.1 Europeiske land med direkteval på ordførar

Norge*, Storbritannia*, Tyskland*, Austerrike*, Sveits, Portugal, Italia, Hellas, Slovakia, Ungarn, Romania, Bulgaria, Slovenia.

* i visse kommunar/delstatar

Kjelde: Lidström 2003:191

Tabell 2.1 Hovudtrekk i lokale valordningar i eit utval land

Forholdstalsval	Fleirtalsval
Norge*	Storbritannia (einmannskrinsar)
Sverige*	Slovakia
Danmark*	Sveits (i mindre kommunar)
Finland*	Tyskland (borgarmeisterval i visse delstatar)
Irland	Italia (i små kommunar)
Italia*	Frankrike (i små kommunar)
Austerrike	Polen (i mindre kommunar)
Nederland*	
Spania*	
Portugal	
Tsjekkia	
Estland	
Litauen	
Tyskland*	
Sveits	
Storbritannia (Nord-Irland)	
Frankrike*	
Polen	

*innslag av personval/personpreferanse

Kjelder: Lidström 2003, Norton 1994, Council of Europe 1998, No. 68.

gar innført i Tyskland i dei nye delstatane etter sameininga i 1990. Det er ein allmenn tendens til å søkje å leggje meir makt i hendene på einskildborgarar eller grupper i lokalsamfunnet i forhold til kommunestyret, m. a. gjennom ordningar for borgarinitiativ. Styring gjennom folkemøte med avgjerdsrett er ennå stort sett eit sveitsisk fenomen, der det har lange tradisjonar.

Landa presentert i boks 2.2 har lovfesta rett til borgarinitiativ. I dei fleste tilfelle krevst det underskrift av eit visst tal av innbyggjarar for at kommunestyret skal vere pliktig til å ta stilling til initiativet. I nokre få land (Finland, delstatar i Tyskland) kan enkeltpersonar setje fram forslag overfor kommunen.

I det store og heile er det slik at *frammøte* ved lokalvala er større i land med forholdstalsval enn i land med fleirtalsval. Men også i den første gruppa har valframmøtet vore fallande sidan 1980-talet.

Boks 2.2 Land med lokale borgarinitiativ

Norge, Bulgaria, Finland*, Kroatia, Tsjekkia, Estland, Finland, Tyskland*, Ungarn, Portugal, Slovakia, Slovenia, Sverige, Sveits, Tyrkia, Frankrike

* enkeltpersonar kan ta initiativ

Kjelde: Europarådet 2000, nr. 72

Storbritannia hadde eit frammøte på 33 prosent i 2002. Sverige ligg eksepsjonelt høgt, noko som truleg heng saman med at kommune- og riksdagsval finn stad samtidig (eit slikt samarrangement er uvanleg i europeisk målestokk). Elles er hovudinntrykket at deltakinga i lokale val ligg frå omkring 50 prosent og opp mot 70 prosent og dermed noko lågare enn ved riksvala i dei fleste land.

I ein del land har overgang til *elektroniske* valprosedyrar vore drøfta som svar på minkande valdeltaking (*Kersting og Baldersheim 2004*). Tanken er at elektroniske val, særleg via Internett, vil gjere det lettare for veljarane å stemme når dei ikkje treng å møte personleg fram i vallokalet. Det vil senke terskelen for deltaking og få fleire til "urnene". Særleg til unge veljarar, som i dag i minst grad deltar i val, skulle eit Internett-val ha appell. Tre argument blir gjerne retta mot Internett-val. Teknologien gir ikkje nok garantiar for veljar-anonymitet. Valfusk kan vere vanskeleg å etterspore. Og digital kompetanse er ujamnt fordelt mellom veljarane – ein del vil ikkje ha kunnskap eller ressursar nok til å nytte den nye teknologien – samfunnet er prega av "digitale kløfter" (*Frønes 2002*). Likevel har det i fleire land blitt gjennomført forsøk med digitale val – mange av dei i svært liten målestokk og med lite sofistisert teknologi (*Kersting og Baldersheim 2004*). Eitt av dei meir interessante forsøka fann stad i England i samband med lokalvalet i 2002 i 17 kommunar i alt. Fem av desse

innebar variantar av Internett-røysting, to av dei i kombinasjon med telefon- eller SMS-røysting. Erfaringane var at valframmøte steig noko i desse kommunane (*Pratchett og Wingfield 2004*). Det var ingen alvorlege problem med teknologien under valet. Forskarane hevdar likevel at dei grunnleggjande tryggleiksproblema ennå ikkje er løyst.

Tabell 2.2 Frammøte ved lokalval i europeiske land (ob=obligatorisk røysting)

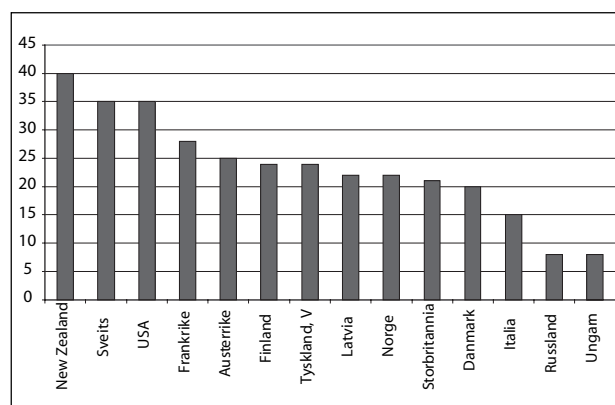
Land	Valfram- møte	År
Austerrike		
Belgia	Ob	
Bulgaria	54	1999
Danmark	85	2001
Estland	52	1999
Finland	56	2000
Frankrike	67	2001
FYROM	60	1996
Hellas	Ob	2000
Ireland	51	1999
Island	82	1998
Italia	80	1996
Kroatia	45	1997
Kypros	Ob	
Latvia	62	2001
Litauen	54	2000
Luxembourg	Ob	
Malta	68	1999
Nederland	60	1998
Norge	58	2003
Polen	46	1998
Portugal	60	1997
Romania	46	1998
Russland	50	1995
San Marino	87	1994
Slovakia	54	1998
Slovenia	58	1998
Spania	64	1999
Storbritannia (ikkje N.Irland)	33	2002
Sveits	41	1997
Sverige	78	2002
Tsjekkkiske republikk	62	1998
Tyrkia	91	1994
Tyskland	59	1999
Ungarn	46	1998

Kilde: Council of Europe 2002 (Series Local and regional authorities in Europe, No. 72), Oppdateringar ved forfattaren.; Lidström 2003:203; Baldersheim m.fl. 2003.

Kva trur så samfunnsborgarane sjølv om si evne til å kunne delta og påvirke lokalforvaltninga? Er det slik at dei har stor tillit til at dei kan nå fram til dei styrande med synspunkt og påvirke utfallet av sakene som er på dagsorden dersom dei har eit synspunkt? Og korleis stiller norske innbyggjarar seg i si vurdering av kor lydhøyre kommunane er i samanlikning med innbyggjarane i andre land? I figur 2.1 kjem det fram kor stor del av dei spurte i ei internasjonal undersøking som meinte at det var svært eller nokså truleg at dei kunne påvirke kommunen dersom dei ville få kommune til å gjennomføre eit tiltak i lokalsamfunnet.

I denne samanlikninga ligg Norge nokså midt på treet og finn seg i ei gruppe av land der mellom fjerde- og femteparten trur dei har gode sjansar til å påvirke kommunen i ei sak dei brenn for. Denne gruppa av land omfattar to andre nordiske land (Danmark og Finland) og vest-europeiske land som Storbritannia, Vest-Tyskland, Frankrike. Landa der innbyggjarane har høgast tillit til eiga påvirkningsevne, New Zealand, Sveits og USA, er land som er kjent for ein borgarkultur. Russland og Ungarn kjem nederst på lista. Heller ikkje italienarane har stor tiltru til at dei vil bli lytta til av kommunane.

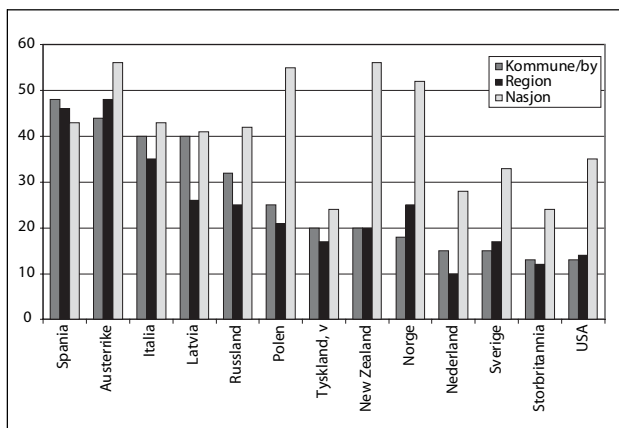
I kva grad utgjer kommunen ei institusjonell ramme rundt *naturlege, opplevde fellesskap*? Dette er som nemnt eit vesentleg spørsmål i eit kommunært perspektiv på kommunane, der kommunen har som vesentleg oppgåve å vedlikehalde og utvikle sosiale band mellom innbyggjarane. Men eksistensen av eit sosialt fellesskap kan også oppfattast som grunnleggjande føresetnad for eit politisk fellesskap. Det har lite for seg å invitere sam-



Figur 2.1 Tru på å kunne påvirke kommunen. Pst svært/nokså truleg

Q.: Suppose you wanted the local government to bring about some improvement in your local community. How likely is it that you would be able to do something about it? 1: Very likely, 2: Somewhat likely, 3: Not very likely, 4: Not at all likely.

Kjelde: ISSP Survey 2001. Social Networks, V63.



Figur 2.2 Kjenner seg knytt til geografisk område. Pst. "svært tett"

Q.: How close do you feel to your town/city/municipality (region, country)? 1: Very close, 2: Close, 3: Not very close, 4: Not close at all.

Kjelde: ISSP Survey 1995. National Identity. V5-V7.

funnsborgarane til å ta del i breiare samfunns-spørsmål eller prioriteringsprosessar dersom dei ikkje opplever at det finst noko fellesskap som vedkjem dei. Og jo tettare samfunnsborgarane kjenner seg knytt til eit område, jo meir kan ein tenkje seg at dei vil interessere seg for fellessaker som gjeld dette området. Figur 2.2 er basert på spørsmål om kor sterkt ein kjenner seg knytt til kommunen/byen, regionen (i Norge fylket) og nasjonen ein bur i.

Mellom landa som er med i denne undersøkinga (frå 1995), kjem ikkje Norge ut med spesielt sterk tilknytning til kommunen. Lokaltilknytninga er sterkast i Spania, Austerrike og Italia. I desse landa er også regiontilknytninga sterk. Norge er med i ei gruppe land der det nasjonale dominerer sterkt over det lokale og regionale (Polen, New Zealand, Sverige, USA). Den nasjonale forankringa er vesentleg sterkare enn den lokale og regionale. Interessant nok står nasjonen relativt sett veikare i landa med sterkast lokalisme og regionalisme.

Spelar så trua på kommunal velvilje overfor egne initiativ eller lokal identitetsforankring noka rolle for *lokalpolitisk* interesse og aktivitet? Breie, internasjonale undersøkingar om dette spørsmålet

er ikkje tilgjengeleg. Men kanskje kan lokal identitet og forankring parallellførast med sosial kapital eller sosial tillit. Undersøkingar frå fleire land peikar i retning av at lokalsamfunn og regionar med slike eigenskapar er prega av meir borgarengasjement og betre fungerande institusjonar (*Putnam 1993*). Norske undersøkingar peikar også i retning av det finst slike samanhengar (*Pettersen og Rose 2003*), men det må understreka at spørsmålet er sterkt omdiskutert (*Hansen 2003*).

2.2 Lokal autonomi: Handlings- og prioriteringsrom

Som nemnt ovanfor kan kommunal autonomi vurderast på grunnlag av omfanget av offentlege oppgåver som er tillagt kommunane, og kor mykje kontroll kommunane har sjølv over finansieringsgrunnlaget for og prioritering mellom oppgåvene. Den siste indikatoren – prioriteringsrommet – reiser også spørsmål om omfanget av og formene for statleg tilsyn og kontroll.

Lidström teiknar eit bilde av fire kommunetypar med utgangspunkt i to variablar: Kommunalt handlingsrom og offentleg oppgåvefordeling (fig. 1).

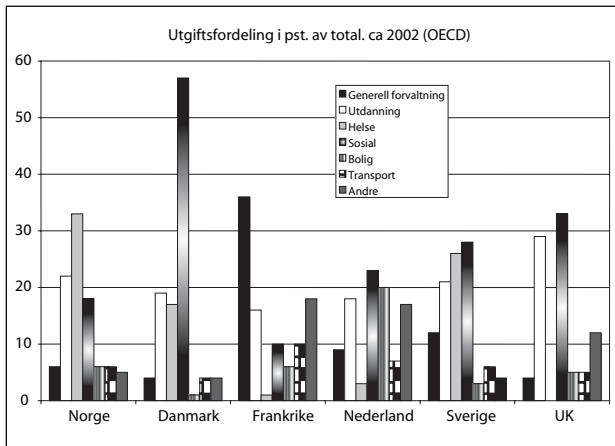
Det er ikkje meininga å plassere land eintydig i desse kategoriane men heller å nytte dei til å peike på utviklingstendensar. Nordiske kommunar kjem truleg nærmast dei ekstensivt autonome men kan ha utvikla seg mot å bli statsstyrde i seinare år. Det gjeld særleg Norge. Franske kommunar, særleg dei mindre, kjem langt på veg i kategorien marginale, mens dei større kan kanskje gjennom forhandlingsstrategiar lykkast å bli kjerneautonome.

Figur 2.3 viser kva som er dei viktigaste oppgåvene i eit utval av land. Det framgår at oppgåveprofilen varierer frå land til land. Dei skandinaviske landa skil seg ut med stort ansvar for helseretta oppgåver, der kommunenivået (medrekna, fylkes-, amts- og landstingskommunar) har ansvar for sjukehus (i Norge overtatt av staten frå 2002). Utdanning er viktig i alle landa, det same gjeld sosiale oppgåver. Storbritannia har ein spesiell profil med konsentrasjon rundt utdanning og sosial oppgåver. Frå 1980-talet har britiske kommunar langt på veg

Tabell 2.3 Fire idealtypiske kommunar

	Kommunalt handlingsrom		
		<i>Avgrensa</i>	<i>Omfattande</i>
Tyngdepunkt i oppgåvefordeling	<i>Lokalt</i> <i>Sentralt</i>	Statsstyrde Marginale	Ekstensivt autonome Kjerneautonome

Kilde: Lidström 2003:247



Figur 2.3 Kommunale oppgaver.

Kjelde: OECD 2003: tabell 4

mista preget av generalistkommunar; mange oppgaver er privatisert eller ført over til spesialorgan. Profilen for Danmark tyder på konsentrasjon om sosiale oppgaver, men dette er noko misvisande då denne søyla reflekterer at kommunane har ansvar for trygdeutbetalingar mens dei i realiteten fungerer berre som utbetalingskontor på vegne av staten. Korrigerert for den særordninga vil danske kommunar ha ein profil nokså lik norske og svenske. Franske kommunar har høge utgifter til generell forvaltning. Det tyder på at dei i realiteten har nokså avgrensa oppgaveportefølje. Britiske, nederlandske og franske kommunar få eller ingen funksjonar i helsesektoren; dette er oppgaver som blir ivaretatt av staten eller av andre aktørar.

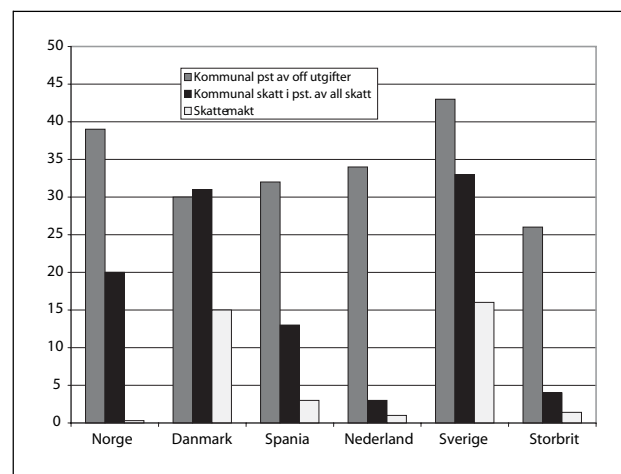
I figur 2.4 viser søylene lengst til venstre kor tunge kommunane er i økonomisk forstand innanfor offentlig sektor. Søylene kan takast som indikatorar på kor mykje av dei offentlege funksjonane som er lagt til kommunesektoren (medrekna mellomnivå-kommunar). Vi ser då at i Sverige er nesten 45 prosent av offentlege utgifter knytt til kommunale budsjett, i Norge er det litt under 40 prosent mens tilsvarende i Storbritannia er 26 prosent. Danmark med ca. 30 prosent er her korrigerert for trygdeutbetalingane nemnde ovanfor. Dette bildet stemmer med inntrykket av den desentraliserte skandinaviske velferdsstaten.

Ein del av dei kommunale inntektene kjem som overføringar og omfordeling mellom kommunar og ein del kjem som skattar og avgifter. I teorien er det dei lokalt genererte inntektene som kommunane sjølv har mest kontroll over (dersom dei sjølv kan bestemme over skatte- og avgiftsobjekt og nivået på skattar og avgifter). Neste søyle i figuren viser nivået på dei lokale skatteinntektene som del av dei samla offentlege skatteinntektene. Ser vi

bort frå føderale statar, kjem Sverige på topp med 33 pst., Danmark med 31 pst. (og Finland med 22 pst. – ikkje med i figuren). Deretter kjem Norge med 20 pst., mens Storbritannia ligg på 4 pst. og Spania på 13 pst. I dette lyset ser Norge relativt fiskalt desentralisert ut.

Men ein meir fullstendig analyse må også ta omsyn til dei bindingar som ligg på fastsetjing av skatteinntektene og skatte- og avgiftsobjekta. I Norge er det i realiteten Stortinget som fastset kommuneskatten (eller intervallet som den må ligge innanfor). Alle kommunar vel høgste skattøre pga. omsynet til overføringane. Det er også stramme føringar på avgiftssatsane (sjølvkost). Det er først og fremst eigedomsskatten som kommunane har ein viss kontroll over (både over nivået og spørsmålet om å innføre slik skatt eller ikkje). I figuren er det også søyler (lengst til høgre under kvart land) som tar omsyn til *fridomsgradene* i skatte- og avgiftspolitikken (søylene er basert på ein kombinasjon av lokalskattar i prosent av BNP og lokal skattefridom, sjå OECD Economic Studies No. 36, 2003/1, tabell 2.2). Søylene viser at Sverige og Danmark kjem ut med høgast fiskal fridomsgrad mens Norge kjem til slutt (saman med Ungarn og Mexico). Norge framstår etter denne målestokken som vesentleg meir sentralisert enn dei andre nordiske og europeiske landa.

Den finansielle kontrollen med kommunane kan ta mange former. I den nemnde OECD-rapporten blir det skilt mellom a) administrativ kontroll (t. d. tilsyn av fylkesmannen eller ulike godkjenningsordningar), b) sentralt vedtatte regelverk (om bokføring, budsjettering, låneopptak m v), c) formalisert samarbeid (t. d. informasjons- og forhand-



Figur 2.4 Finansielle indikatorar på kommunal autonomi (OECD)

Kjelde: Finansielle indikatorer på kommunal autonomi: OECD 2003, tabell 1 og 2.

lingsarrangement) og d) laus ko-ordinering frå sak til sak. I Norge finst det ei rekkje institusjonar i dei to første kategoriane men lite utvikla forhandlingsordningar, slik det finst i Danmark og Nederland.

Dei fleste land har krav og regelverk som regulerer kommunal budsjettpraksis og med sanksjonar overfor brot på regelverket. Dei viktigaste krava til lokale budsjett er: A) Reglar om budsjettbalanse, årleg eller med krav om inndekning av underskot over ein viss periode. Slike reglar gjeld i alle dei nordiske landa og i Italia, Spania, Austerrike, Portugal m fl. B) Lånetak er ein ikkje uvanleg regel (Ungarn, Polen, Portugal). C) Utgiftstak blir også praktisert i visse land, men relativt få (Tyskland, Belgia og Storbritannia under Thatcher). Sanksjonsregimet overfor avvik er likevel ikkje like strengt over alt. I mange land er det ikkje noko tydeleg sanksjonsregime (Finland, Sverige, Italia, Portugal, m fl). Andre land praktiserer administrative sanksjonar, slik som Norge, Spania, Belgia, Polen. Norge, med ROBEK og vidtgåande godkjenningsskrav ved vedvarande driftsunderskot, er truleg i ein særstilling. I visse land medfører regelbrot finansielle sanksjonar (kutt i overføringar o.l.).

2.3 Effektivitet: Reformar og omstillings- evne

Effektivitet i meir snever forstand, kostnadseffektivitet, er svært vanskeleg å vurdere på tvers av landegrensar. Det finst lite tilgjengelege data om slike spørsmål og det vil ikkje bli gjort forsøk på slike analysar her. Eg skal i staden sjå effektivitetsspørsmålet i eit vidare perspektiv: Som spørsmål om omstillingsevne og –interesse. Ein kan gå ut frå at kommunane i meir utvikla land, innanfor OECD-området t.d. står overfor mykje av det same presset når det gjeld oppgåver og ressursar. Uansett det absolutte nivået på inntektene vil dei av kommunane opplevast som for knappe i forhold til behov, etterspørsel og forventningar hos innbyggjarane. Forventningane vil alltid strekkje seg lenger enn ressursane rekk. Effektiviserings- og omstillingspresset vil difor gjere seg gjeldande i dei fleste kommunar uavhengig av landegrensar. Når kommunane ikkje maktar å innfri forventningane, oppstår det eit legitimitetsproblem, som kan skape eit politisk omstillingsbehov.

Reformar i tilbakeblikk

I eit tilbakeblikk over europeiske reformar dei siste par tiåra er det tre reformbølgjer som særleg avteiknar seg: Konkurrans- og brukar-utviklinga som starta i Storbritannia under den første Thatcher-regjeringa, frikommuneforsøka i Norden frå

midten av 1980-talet og demokratiseringsstrevet i det post-kommunistiske Europa etter 1989-revolusjonane. Desse tre reformbølgjene hadde eit godt stykke på veg eit felles mål: Ei meir lydhøyr og tilpassingsdyktig lokalforvaltning. Reformvegar og –virkemiddel var ulike: Konkurrans, eksperiment og nærleik.

Utgangspunkt og problemdefinisjonar var ulike. I Storbritannia ved starten av Thatcher-perioden blei problemet formulert som manglande effektivitet og for mykje produsentdominans i lokalforvaltninga. Reformtiltaka køyrde langs tre spor: Innføring av utgiftstak for å få pengebruken under kontroll, privatisering (kommunale boligar) og overføring av oppgåver til frittstående instansar utanfor den kommunale forvaltninga (t.d. skular) og konkurranseeksponering av kommunale etatar (gjennom pliktige anbud og benchmarking). I den første perioden dominerte dei to første spora, i den andre var det konkurranseeksponering som kom mest i fokus. Reformene førte til eit konfliktfylt forhold mellom regjeringa og (dei langt på veg Labour-styrde) kommunane. I ettertid har mange på venstresida vedgått at den kommunale effektiviteten var eit problem på denne tida, og at reformene har ført til eit styrka brukarfokus i lokalforvaltninga (*Stoker 2004*). Interessant nok er det få av endringane som er reversert av den nye Labour-regjeringa som tok over i 1997 (*Sullivan 2003*). Dei viktigaste endringane gjeld oppheving av anbudspflicht og ei omtolking av "best-value-for money"-kravet til "best-value". Det siste inneber at anbud også skal vurderast ut frå kvalitetskriterier slik at det ikkje nødvendigvis er det billegaste tilbudet som skal veljast. Elles har det nye styret lagt meir vekt på samfunnsbygging gjennom samordning av dei mange frittstående institusjonane som det forrige regimet innførte, under slagordet "joined-up government". Forskarar meiner her å sjå konturane av ein ny type lokalforvaltning under merkelappar som "nettverksstyring" og "governance" (*Stoker 2004*).

Frikommuneforsøka representerte ei særskilt nordisk tilnærming til fornyingsarbeid i lokalforvaltninga. Forsøksordningane var uttrykk for eit partnerskapsforhold mellom stat og kommune omkring ein felles problemdefinisjon (til skilnad frå det konfrontasjonsprega forholdet mellom stat og kommune i Thatcher-perioden). Problemet som forsøka skulle søkje å rette på, var klagar over minskande handlingsrom i kommunane: For mykje stivbeint regulering og for lite rom for lokal tilpassing av styringsordningane, med lite tilpassing av service og prioriteringar som resultat. Bak desse klagegjemalet låg det igjen ønskje om å synleggjere den

lokale politikken og dei lokale politikarane og derigjennom å tydeleggjere politiske ansvarsforhold. Framgangsmåten var å invitere kommunane til å komme med forslag til alternative styrings- og organisasjonsformer som så kunne prøvast ut på forsøksbasis i eit utval av kommunar. Gjennom desse forslaga blei dei lovverk og forskrifter identifisert som kommunane såg som særleg hemmande for lokal tilpassing. Var forsøka vellykka, kunne dei gi grunnlag for allmenne reformer. Vegen fram mot igangsetting av forsøk viste seg ofte å vere tyngre enn venta (Baldersheim og Fimreite 1994). Først måtte det utviklast eit generelt lovgrunnlag som gav heimel for avvik frå gjeldande lov. Deretter måte alternative ordningar utviklast og så utmyntast i praksis i forhandlingar med dei statsorgan som hadde ansvar for det lovverket som forsøket galdt. Særleg det siste kunne bli langdryge prosessar. Fleire kommunar var nær ved å gi opp undervegs. Likevel kom det store fleirtalet av godkjente forsøk i gong og blei gjennomført. I Norge var det ei overrasking at såpass mange kommunar søkte om forsøk som galdt overtaking av statlege oppgåver – forsøksordninga blei til dels til ein kommunaliseringsprosess (Baldersheim og Ståhlberg 1994). Eit stort tal kommunar var med i desse forsøka. Utvelginga var strengast i Norge, der vel 20 kommunar og seks fylkeskommunar deltok, mens det blei gitt dispensasjonar frå nesten 100 ulike lovverk. I dei andre nordiske landa hadde forsøksordningane eit opnare preg slik at det kunne vere fleire hundre kommunar som kom inn under forsøksordningane (dette hadde å gjere med måten dispensasjonsheimelen var utforma på). Resultata av forsøka blei ei oppmjuking av statleg styring av kommunane, med innverknad for kommunelovgjevinga i alle dei nordiske landa.

Demokratiutviklinga i det post-kommunistiske Europa hadde sin bakgrunn i samanbrotet av Warszawa-pakta og overgangen til fritt styresett og marknadsøkonomi. Omstillingsarbeidet var prega av ein *restitusjonslogikk* – gjenreising av demokratiske institusjonar og gjenfinning av eldre identitetar (Illner 2003). Om det var noka felles rettesnor på tvers av land i dette arbeidet, så var det slagordet: "Ingen eksperiment!" Dei søkte det trygge og prøvde - det som hadde vist seg vel fungerande i Vest-Europa. Tre trekk prega demokratibygginga på lokalplanet: Innføring av klassisk representativt lokaldemokrati, med ein del variasjonar i detaljane, som langt på veg kunne tilbakeførast til ordningar frå før 2. verdskrig. Det sette inn ein reaksjon mot dei stor-kommunane som mange stader var blitt innført av det kommunistiske regimet; ei territorieell oppsplitting i små

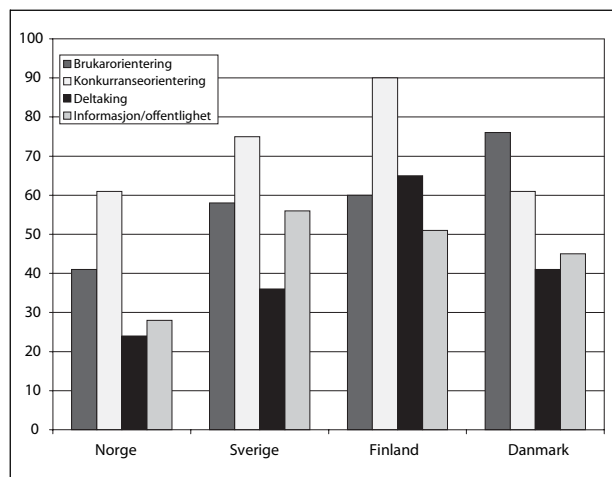
kommunar blei resultatet, særleg i Tsjekkoslovakia og Ungarn, men med unntak av Polen og Latvia. Det blei lagt stor vekt på å innføre ordningar med direkte deltaking og folkeleg kontroll (folkerøystingar, borgarinitiativ, recall, m. v.), som svar på den allmenne skepsisen til styresmakter som i kommunistperioden var avleira i breie lag. Ei reell desentralisering av finansielt grunnlag og offentlege funksjonar var vanskelegare å få til. Kommunane blei verande finansielt statsavhengige og med relativt smale funksjonar. Dels hang det saman med sentralistiske haldningar på statleg plan og dels med småkommunestrukturen og veikt lokalt skattegrunnlag. Her er det likevel variasjonar: Særleg Polen har bygd opp relativt sterke kommunar (Baldersheim m. fl. 2003). Restitusjonslogikken hadde både sterke og veike sider. Den gav klare mønster å arbeide etter. Men det førte også til litt ukritisk innføringar av ordningar som ikkje alltid passa til dei reelle forholda som rådde i dei post-kommunistiske samfunna på 1990-talet (Holmes 1997).

Reformtendensar i dag

I eit oversyn over reformtendensar i Europa rundt år 2000+ stiller Kersting og Vetter spørsmålet om det er demokrati- eller effektivitetsomsyn som i hovudsak driv reformverket (*Kersting og Vetter 2003*). Dei delar reformtendensane inn i fire retningar: Territorielle og funksjonelle reformer, endringar i styringsstrategiar (management), meir direkte borgarmedvirkning og endringar i det representative demokratiet. Dei finn reformer i alle desse fire retningane. Minst reformer er det når det gjeld (større) endringar i kommuneinndeling og funksjonsfordeling. På dette punktet teiknar det seg eit stabilt bilde særleg av vest-europeiske land. Unntaka er Hellas og Spania – i Hellas er kommunesamanslåingar under vegg; i Spania har utviklinga sidan slutten av 1970-talet vore prega av oppbygging av sterkare regionar, ei utvikling som ennå pågår. I ein del post-kommunistiske land er arbeidet med ny funksjonsfordeling ennå ikkje fullført og er til dels vanskelege tema. Etter oversynet utarbeidd av Kersting og Vetter blei publisert, har bildet endra seg i Skandinavia, der kommunestrukturen er kommen på dagsorden i både Norge og Sverige og er under endring i Danmark. I Frankrike har desentralisering av styringsverket fått høg prioritet etter valet i 2002; særleg blir det lagt vekt på å byggje sterkare regionar. Desentraliseringsarbeidet i Frankrike følgjer ein forsøksmodell med mange trekk felles med dei nordiske frikommuneforsøka.

Innføring av nye styringsstrategiar står høgt på dagsorden i mange land (*Pollitt og Bouckaert 2000*). Dette er ofte reformer med utspring i New Public Management, slik som innføring av bestillar/utførar-modellar, service-deklarasjonar, mål- og resultatstyring, konkurranseutsetting, m. m. Denne typen reformer er mest utbreidde i nord-europeiske land, særleg Storbritannia og Skandinavia, men kan også sporast i Italia og i post-kommunistiske land som Polen og Ungarn.

Demokratorienterte endringar står ikkje like sentralt i reformbildet men er på ingen måte ute av bildet. Fallande valdeltaking har vore mykje av drivkrafta bak demokratireformene. To typar av tiltak utgjer steg i retning av meir innslag av direkte demokrati: Direkte val på ordførar og lokale folkerøystingar (oversyn over slike tiltak er gitt ovanfor). Lokale folkerøystingar kan ha varierende utforming når det gjeld (a) initiativretten (borgarane eller kommunestyret?), (b) obligatorisk eller frivillig i visse saker? (c) bindande eller rådgivande avstemmingsresultat (*Kersting og Vetter 2003:342*)? Endringar i det representative demokratiet gjeld særleg valordningane. Overgang til direkteval på ordførar er nemnt tidlegare. Ei styrking av enkeltveljarane med ulike former for personrøyster er ei anna utviklingsline i fleire land. Ulike tiltak som skal gjere det enklare for veljarane å røyste peikar i same retning, t. d. førehandsrøysting, røysting via posten eller elektronisk (online) røysting. Det mest omfattande forsøket med elektronisk røysting er gjennomført i Storbritannia i samband med kommunevalet i 2002 (sjå ovanfor). *Kor reformorienterte er norske kommunar samanlikna med kommunane i andre land?* Og kva slag reformer er sett på dagsorden? Svar på desse spørsmåla krev systematiske data som ikkje er så lett tilgjengeleg. Ei undersøking frå 1997/98 søkte å kartleggje reforminitiativ i kommunar og regionar i dei nordiske landa. Kartlegginga galdt styringsordningar på kommunalt og regionalt nivå og omfatta alle regionar (fylkeskommunar, landsting, amtskommunar) og den største byen i kvar region. Kartlegginga omfatta fire typar av styrings- og forvaltningstiltak: *Brukarorienterte* tiltak (serviceerklæringar, klageordningar, brukarundersøkingar, opplæring i publikumskontakt), *konkurranseorientering* (anbud, benchmarking, bestillar/utførar-organisering, intern fakturering), *deltakingsprosedyrar* (borgarmøte, innbyggjarpanel, dialogforum med tredje sektor) og *informasjon/offentlighetsfremjande* tiltak (kommunal nyhetsavis/-brev, radiooverføring av kommunestyremøte, heimesider, kontaktkanalar via Internet) (Øgård 2002, Baldersheim 2003). Dei første kate-



Figur 2.5 Reformtendensar i nordiske kommunar og regionar (1997)

Kjelde: Øgård 2002, Baldersheim 2003

goriane kan seiast å representere New Public Management-orienterte og dei to siste demokratibyggjande tiltak. Figur 2.5 viser i kva grad dei undersøkte kommunane og regionane i dei nordiske landa hadde iverksett slike tiltak på undersøkingstidspunktet.

Figuren viser for det første at dei nordiske kommunane driv utviklingsarbeid innanfor alle dei fire kategoriane – utviklingsarbeidet er langt frå ein-sidig effektivitets- eller NPM-orientert. Likevel er det meir utviklingsarbeid i retning av brukar- og konkurranseorientering enn i dei meir demokratorienterte kategoriane. Konkurranse- og brukarorientering er sterkast i Finland. Norge scorar lågt på alle fire kategoriar og særleg når det gjeld deltakings- og informasjonstiltak overfor innbyggjarane. Det er mogleg at bildet kan ha endra seg nå, men det kan berre avgjerast gjennom ei ny, oppdatert undersøking.

Det er i seinare år formulert store forventningar til at framvekst av elektroniske kommunikasjonskanalar skal innebere ein ny giv for demokratiet, også lokaldemokratiet. Særleg online, internettbasert kommunikasjon kan tenkjast å ha eit slikt potensial. Gjennom å vere oppkopl mot nettet kan innbyggjarane kommunisere med kommunane uavhengig av tid og stad. "Døgn-open forvaltning" har vore lansert som slagord for denne utviklinga. Dei fleste kommunar i Norden har nå heimesider på internett med informasjon for innbyggjarane. Informasjonen omfatar tenestetilbodet, aktuelle politiske dokument og møtereferat, kunngjering av møtetider med mer. Fleire og fleire kommunar har gjort det mogleg å fylle ut og sende inn søknads-skjema om ulike kommunale tenester online.

Tabell 2.4 Utvikling av kommunale heimesider i nordiske bykommunar og regionar 2003/4. Gjennomsnittsscore. Skala = 0-2.

	Norge	Danmark	Finland	Sverige
Søkjefunksjonar	,9257	1,2410	,8333	,8351
Feedback-funksjonar	,7639	1,1862	1,0760	,8850
Deltakingsfunksjonar	,1190	,4487	,4907	,1798
Informasjon om lokalsamfunnet	1,0381	1,4188	1,2469	1,0292
Informasjon of tenestetilbod	,8937	1,6175	,8272	1,0775
Informasjon om politiske saker	1,0117	1,2815	1,1061	1,1782
total score	,7920	1,1990	,9300	,8642
N	35	26	18	38

Kjelde: Baldersheim 2004

Ein del kommunar prøver å involvere innbygarane meir direkte i lokalpolitiske saker gjennom elektroniske debattfora, spørjeundersøkingar over nettet, osv. Ennå er deltakingskanalane "på nettet" mindre utvikla enn service-kanalane. Den hardaste debatten gjeld spørsmålet om gjennomføring av val via internett (*Kersting og Baldersheim 2004*). Forkjemparane peikar på at val over internett vil senke terskelen for å røyste. Motstandarane peikar på tryggingssproblem og "digitale kløfter" mellom veljarane. Norge har valt å innta ei forsiktig line i dette spørsmålet, liksom dei andre nordiske landa. Nokre få land går i bresjen for å utnytte det elektroniske potensialet (Storbritannia, Sveits og Estland) (*Kersting og Baldersheim 2004*). I Norge blei det gjennomført forsøk med elektronisk avvikling av kommunevalet i tre kommunar i 2003. Forsøket hadde svært små dimensjonar og omfatta ikkje online-røysting. Lærdommane er som kan trekjast av forsøka, er tilsvarande avgrensa. Meir dristige forsøk blei gjennomført i England i 2002 (sjå ovanfor).

Kor langt er norsk kommunar komne med å leggje til rette for døgnopen forvaltning og online-demokrati? Eit fullstendig svar på spørsmålet er det vanskeleg å gi men ein indikasjon finst i ei undersøking av kommunale heimesider i region- og bykommunar i dei nordiske landa. Dei utvalde bykommunane er dei største kommunane i kvar region ("provinshovudstadene" og den nasjonale hovudstaden). Dette gir ein felles struktur i utvalet på tvers av landegrensar (med unntak av Finland, som ikkje har regionkommunar).

Undersøkinga omfatta to hovudtrekk ved heimesidene: Utviklinga av kommunikasjonsfunksjonane på heimesidene og omfanget av informasjon

av ulike typar. Kommunikasjonsfunksjonane gjeld søkjefunksjonar for framfinning av informasjon, feedback-funksjonar for innsending av informasjon frå innbyggjarane og deltakingskanalar for innbyggjarane. Dvs. kanalar med ein-, to- og trevegskommunikasjon. Tabell 2.4 karakteriserer kommunane i gjennomsnitt etter land etter ein skala frå 0 til 2. 0 vil seie at ingen kommunar har innført det aktuelle elementet, og 2 vil seie at alle har gjort det. Tabellen viser at det finst informasjonsinnhald av ulik type på dei kommunale heimesidene, med om lag likt omfang når det gjeld tenesteinformasjon og politisk informasjon. Når det gjeld kommunikasjonsfunksjonar, har sidene søkje- og feeback-funksjonar men er lite utvikla med deltakingsfunksjonar.

Dei norske kommunane har alt i alt mindre utvikla heimesider enn danske, svenske og finske. Best er dei danske heimesidene.

Alt i viser dei to sistnemnde undersøkingane at norske kommunar ikkje er så aktive omstillingsskommunar som kommunane i Norden elles er. Øgård (2002) drøfter ulike forklaringar på dette forholdet. Ein sentral faktor er dei betre offentlege finansane i Norge og den underliggjande sterke samfunnsøkonomien med høg selssetting som skapar mindre omstillingspress enn det som har vore tilfellet i t. d. Finland og Sverige. Men det må også understrekast at det er store variasjonar mellom kommunane innanfor kvart land. Desse variasjonane kan eit stykke på veg forklarast med lokalt leirskap. Det er altså rom for initiativ og utviklingsarbeid lokalt. Nasjon og system er ikkje lagnad. For ein illustrasjon av framgangsrikt kommunalt utviklingsarbeid, sjå undervedlegget.

3 Nærmare om lokale og regionale sjølvstyreordningar i utvalde land¹

3.1 Norden

Det lokale og regionale sjølvstyret har lange tradisjonar i dei nordiske landa. I tillegg finst det område med meir vidtgåande sjølvstyre ("heimestyre"). Tabell 2.1 gir eit oversyn over dei ulike formene for territorielle inndelingar, sjølv om det er ein del detaljar som manglar i bildet.

Tre av landa (Danmark, Norge, Sverige) har eit to-nivå-system for det lokale sjølvstyret: (Primær-)kommunar og amtskommune/landsting/fylkeskommune. Dei største primærkomuane finst i Sverige (gj.sn. 30.000 innb.) og dei minste på Island (gj.sn. 1.000 innb.). Finland og Norge har ein nokså likearta kommunestruktur, med i gjennomsnitt 9.000 innbyggjarar per kommune. Dei danske har ein gjennomsnittstorleik på om lag 15.000. I Danmark er ei radikal kommunesamanslåing i gang. Talet på kommunar vil truleg bli redusert til om lag 100.

Der det finst to kommunale nivå, er også andre nivået styrt av direktvalde politiske organ. Dei viktigaste tenestene som andrenivået er ansvarleg for, er sjukehus, vidaregåande utdanning, offentleg transport og sekundærveggar (i Norge blei ansvaret for sjukehus overført til fem regionale, statlege helseforetak frå 2002). I Finland blir desse oppgavene ivaretatt gjennom eit system av samkommunar, dvs. interkommunale organ. Direktvalde organ på andrenivået finst ikkje. I dei fire største nordiske landa utgjer primær- og regionkommunane ein viktig del av det offentlege styringsverket med ansvar for om lag 60 prosent av alle offentlege utgifter og to

tredjedelar av alle offentleg tilsette (på Island spelar kommunane ei vesentleg mindre rolle, noko som kjem av den spesielle kommunestrukturen med ei sterk overvekt av svært små kommunar).

I Danmark, Norge og Sverige følgjer inndelingane for den regionale statsforvaltninga stort sett inndelingane av regionkommunar (men det finst mange unntak frå denne regelen). Desse statlege distriktsforvaltningane blir koordinert av ein statleg embetsmann (amtmand, fylkesmann, landshövding). Finland har også eit tilsvarende embete (landshövding). Omfanget av koordingeringsoppgavene varierer noko frå land til land. Det same gjer omfanget av kontrollen med kommunane som er tillagt embetet (AAD 2004). Kontrollfunksjonane ser ut til å vere mest vidtgåande i Norge (Baldersheim og Ståhlberg 2002, Olafsen 2002).

Av historiske grunnar har Danmark og Finland område som har fått vidtgåande heimestyre, Åland sidan 1922, Færøyane frå 1948 og Grønland frå 1978. Heimestyret omfattar også forholdet til EU. Av omsyn til kontrollen med fiskeria valde Færøyane å reservere seg mot medlemskap då Danmark gjekk med i EU i 1972. Grønland gjekk ut av EU etter ei folkerøysting i 1982 der også omsynet til naturressusane blei tillagt stor vekt. Åland fekk ein særstatus som ledd i den finske medlemsavtalen frå 1994.

På tvers av grensene mellom dei nordiske landa har det utvikla seg eit livleg grenseregionalt samarbeid. Fleire av desse initiativa går tilbake til 1950- og 1960-talet (t.d. Arko - Arvika/Kongsvinger og Hedmark/Värmland og Kvarken - Norrbotten, Vasa). På 1990-talet har fleire nye samarbeidsinitiativ kome til. Desse går ut over Norden i tradisjonell tyding. Til desse initiativa høyrer Barentsrådet, Nordsjøkommisjonen og ei rekkje samarbeidsorgan i Østersjø-området. Den nye given i den euro-

¹ Avsnittet byggjer på kapittel 2 i Baldersheim 1998; stoffet er noko omarbeidd og opplysningane er oppdatert.

Tabell 2.5 Den territorielle organiseringa av dei nordiske landa

	Danmark*	Finland	Island	Norge	Sverige
Primærkommunar	271 kommunar	452 kommunar	104 kommunar	434 kommunar	289 kommunar
Regionkommunar	14 amtskommunar + hovudstadsområdet	252 samkommunar		19 fylkeskommunar	18 landsting 2 stor-regionar
Statleg regionaladministrasjon	14 amt	5 län (unnt. Åland)	27 syssler	18 fylke	21 län
Område med heimestyre	Færøyane Grønland	Åland			
Distrikt med særstatus				Svalbard	

* Strukturen i Danmark er under sterk omforming

Kjelde: Baldersheim og Ståhlberg 1998; oppdatert 2003

peiske integrasjonen og nedbygginga av jernteppet etter 1989 er noko av bakgrunnen for oppblomstringa i dette grenseregionale samarbeidet. Alle nordiske regionar er på ein eller annan måte med i slike samarbeidstiltak med regionar i andre land.

Samla sett svarar den kommunale forvaltninga i dei (fire største) nordiske landa for om lag to tredjedelar av alt offentlege konsum. Dette er nokså likt på tvers av land. Innanfor kommuneforvaltninga er det likevel store variasjonar når det gjeld den finansielle tyngde som mellomnivået har. Størst relativt omfang har dette nivået i Sverige (40 prosent av samla kommunale utgifter), noko som er heller overraskande i lys av at Sverige har dei største kommunane i Norden (dei er også store i europeisk målestokk). Ein skulle kanskje ha venta at relativt fleire og tyngre oppgaver då ville ha blitt lagt til kommunane heller enn til mellomnivået.

Utviklingsliner og debatt

Enkelt sagt har debatten om territoriell organisering i Sverige og Finland på siste del av 1990-talet fokusert på ei styrking av mellomnivået (*Baldersheim m.fl. 2001*). Debatten er prega av regionalpolitiske problemstillingar. Desse avspeglar den nye svenske og finske medlemskapet i EU. Den sterkare konkurranseeksponering av næringslivet som det indre markedet medfører, kravde meir handlekraftige regionale einingar, blei det sagt. På den bakgrunnen blir det i Sverige gjennomført forsøk med større landsting og ei overføring av regionalpolitiske oppgaver frå länsstyrelsen til dei folkevalde landstinga. I Finland er tilsvarende handgrep gjort gjennom skiping av "landskap" under folkevald styring med regionale utviklingsoppgaver. Samstundes er talet på statlege län redusert til fem. Kommunestrukturen er sett under debatt i dei tre skandinaviske landa gjennom utgreiingskomitear (Norge og Sverige) og gjennom konkrete forslag til ny kommuneinndeling (Danmark).

Samla sett er tendensane i Norden todelte – styrking av det folkevalde mellomnivået som utviklingsaktør (unntatt Danmark, der mellomnivået blir redusert til driftstyre for sjukehus) og for det andre ein gjenkomst av statleg styring med overføring av ei rekkje sær oppgaver til staten (gjeld særleg Danmark og Norge).

3.2 Storbritannia

Forvaltningsinndelingar

Dei 58 mill. britane blir styrt gjennom 14.211 ulike forvaltningsdistrikt (av desse utgjer dei relativt uviktige *parish councils* 10.203). I eit nyleg oversyn blir desse forvaltningsdistrikta delt inn i fire «fami-

liar»: Kommuneforvaltning, helseforvaltning (*National Health Service*), statleg lokal- og regionalforvaltning og «*quangos*» (frittstående særforvaltningar).

Kommuneforvaltninga har ulik struktur i England, Scotland, Wales og Nord-Irland. I England finst det 36 Metropolitan Borough Councils for dei seks største byområda utanom London. London er delt inn i 32 London Boroughs. I tillegg finst Greater London Authority. For visse delar av landet er det i alt 46 Unitary Authorities, som har ansvaret for all lokalforvaltning innanfor sine område. I andre område finst det ein tonivå-struktur med County Councils (i alt 34) og innanfor desse att District Councils. Counties og Districts deler på dei oppgåvene som Unitary Authorities eller Borough Councils elles har samla ansvar for.

Scotland er delt inn i 32 Unitary Councils.

Valsystemet i England, Scotland og Wales er basert på prinsippet "First past the post", dvs. fleirtalsval i einmannskrinsar i ein valomgang. I Nord-Irland blir kommunestyra valde etter forholdstalsmetoden. Kommunane kan sjølv avgjere om ordføraren skal veljast direkte. Spørsmålet om direkte ordførarval skal leggjast fram til folkerøysting. Frammøte ved lokalvala er svært lågt i Storbritannia. Ved lokalvalet i 2002 var frammøteprosenten 33.

Kommunane er i hovudsak finansiert gjennom eigedomsskatt og statlege overføringar.

Dei britiske kommunane har lenge vore mellom dei største i Europa, med eit gjennomsnittleg innbyggjartal på omkring 100 000. Reformene frå 1980-talet og til i dag, har ikkje endra på det.

I organisering av helseforvaltninga skiljer Storbritannia seg ut i Europa gjennom *the National Health Service*, som er ei frittstående statleg forvaltning med si eiga distriktsinndeling. Inndelingane går på tvers av både kommuneinndelingar og mykje anna regional statsforvaltning. Dei viktigaste er 14 *Regional Health Authorities*. Under desse finst det 200 *District Health Authorities*. I tillegg kjem det ein del særskilte inndelingar for spesialoppgåver (t.d. blodbankar) og for visse område (Wales, Scotland, London). Regjeringa oppnemner styra for helseregionar og -distrikt.

Når det gjeld omfanget av statleg lokal- og regionalforvaltning elles, skil ikkje Storbritannia seg så mykje frå andre europeiske einskapsstatar. I eit oversyn frå 1996 blei det talt opp 1410 forvaltningsdistrikt fordelt på 37 ulike forvaltningsgreiner. Det er i framveksten av *quangos* (*quasi national government organisations*) at Storbritannia har eit særdrag i forvaltninga. Dette er frittstående forvaltningar med særskilte oppgaver underlagt eit regje-

ringsoppnemnt styre. Av desse finst det 39 stykke med i alt 616 forvaltningsdistrikt. Desse spenner frå postregionar (12) til regionale kulturstyre (24). Det er innanfor denne typen av forvaltningseiningar at mykje av ekspansjonen i offentleg forvaltning har funne stad det siste tiåret.

Utviklingstendensar

Forholdet mellom regjeringa og kommuneforvaltninga var heller konfliktfylt i åra under Thatcher-regjeringane. Regjeringa skulda kommunane for å ha vore i hendene på lite representative utgrupper som har styrt etter mål som ikkje har reflektert preferansane til fleirtalet av veljarane. Denne konflikten hadde eit klart partipolitisk preg med ei konservativ regjering på den eine sida og Labour-styrte kommunar på den andre sida. Ein tendens i reformene var å søkje å innføre mekanismar som ville gjere kommunane meir marknadsorienterte, dvs. som ville tydeleggjere sambandet mellom betaling/skattlegging og nytte. Pliktig bruk av anbud ved alle innkjøp og offentlege arbeid blei innført ved lovpåbod frå 1985. Det famøse framlegget om ein standardskatt lik for alle (*community charge*) eller «koppskatt» var av dei meir ekstreme utslaga av denne tendensen. Ein annan tendens var å overføre oppgåver frå kommunane til brukarstyrte organ eller Quangos. Brukarstyrte skular direkte finansierte over statsbudsjettet var eitt døme, nedlegginga av *metropolitan councils* og overføring av transportoppgavene til eit fagstyre er eit anna. Men mange kommunar har også vore samde i utviklingsretningen regjeringa la opp til og har på eige initiativ sett i gong reformar for å bli meir brukarorienterte. Frivillig innføring av *purchaser/provider*-modellen (bestillar/utførar) for organiseringa av tenestene reflekterer denne tendensen.

Labour-regjeringa som kom til makta i 1997, innførte direktvalde regionale parlament for Scotland, Wales og Nord-Irland. Det store og uavklara spørsmålet er om England må delast inn i regionar med tilsvarande forsamlingar for å vedlikehalde balansen mellom dei ulike delane av the United Kingdom. Storbritannia kan vere på veg inn i ein fase der eit to-nivå-system oppstår på ny, men nå med eit føderalt tilsnitt. Andre endringar som blei gjennomført av Labour-styret var å gjeninnføre The Greater London Authority, som var blitt lagt ned av Thatcher-regjeringa, saman med tilsvarande overkommunar for andre storbyområde. Dei andre overkommunane er ikkje blitt gjeninnført. Programmet "Best Value" (innført 2000), som

erstatta "Best Value for Money", har fire element (*Sullivan 2003:47*):

- pliktige konsultasjon med brukarar
- forvaltningsrevisjon
- prestasjonsplanlegging (med måleindikatorar)
- revisjon og inspeksjon (statlege inspektørar).

3.3 USA

Forvaltningsinndelingar

Lokalforvaltninga høyrer inn under ansvarsområdet for delstatane. Det inneber at det er store variasjonar frå stat til stat når det gjeld innrettinga av lokalforvaltninga. Det særlege kjenneteiknet ved lokalforvaltninga i USA er variasjon og fragmentering. USA er landet med dei mange særkommunane.

Ei oppteljing frå 1987 viste følgjande fordelinga av lokale forvaltningsordningar:

Counties	3 041
Municipalities	19 200
Towns/townships	16 691
School districts	14 721
Special districts	29 532
I alt	83 185

Det er *municipalities* og *counties* som tilsvarar det vi vanlegvis forstår med kommuneforvaltning. *Counties* kan oppfattast som eit andre-nivå i kommuneforvaltninga. På 1980-talet var det særleg *special districts* som auka i tal. Desse er vanlegvis skipa for eitt bestemt formål. Det vanlegaste er vatn og avløp. Andre vanlege formål er brannvern, havner, jordvern, flomvern, vatning, naturparkar. Det er verdt å merke seg at grunnutdanning som regel er tillagt ein særkommune (*school district*) utanfor den ordinære kommuneforvaltninga. Det blir halde direkte val til styra for *school districts* og dei ulike *special districts*. Dei har eigen skattleggingsrett.

Måten kommuneforvaltninga er organisert på, varierer som nemnt frå stat til stat; det same gjeld arbeidsdelinga mellom *counties* og *municipalities* (heretter kalla *fylke* og *kommunar*). Fylkesinndelinga finst i nesten alle statar. Kommunar representerer såkalla *incorporated areas*. Det vil seie at dei blir skipa på bakgrunn av initiativ frå innbyggjane i eit område. Desse kan be (del)statsstyresmaktene om rett til å skipe ein kommune. Dersom visse kriterier er oppfylt og på bakgrunn av ei lokal folkeavrøysting, blir slike søknader imøtekomne. Kommunar blir altså oppretta etter initiativ *nedanfrå*.

Pga. at store område i USA er nesten folketomme, kan det vere vide strok der det ikkje finst kommunar. *Fylka* er oppretta av (del)statane og dekkjer heile territoriet. Der det ikkje finst kommunar, er det fylket som tar seg av dei lokale forvaltningsoppgavene åleine. I slike område har lokalforvaltninga altså berre eitt nivå. Men sidan det store fleirtalet av amerikanarar bur i byområde, lever dei oftast under ein langt meir kompleks lokalforvaltningsstruktur.

Eit kjennetegn ved lokalforvaltninga i USA er praksisen med kjøp og sal av tenester mellom ulike lokaleiningar og mellom ulike forvaltningsnivå. I eit byområde er det ofte kjernekommunen som sel tenester til nabokommunane (forstadene) og i landdistrikta er det ofte fylket som sel tenester til landkommunane. Det finst titusenvis av slike arrangement over heile USA. Vanlege tenester som kommunane kjøper av kvarandre, er fengselsplasser, vatn og avløp, renovasjon, oppmåling, polititenester, brannvern, fysisk planlegging. Eit velkjent døme er Los Angeles County som har utvikla eit system av standardpakkar av tenester som kommunane i området kan kjøpe av fylket. «Contracting out» er også vanleg, dvs. at private produserer tenester på kontrakt for ein kommune. Desse ordningane er uttrykk for den pragmatiske innstillinga amerikanarane har til offentlege tenester og til forvaltningsinndelingar.

Utviklingstendensar

På slutten av 1970- og byrjinga av 1980-talet var den amerikanske debatten prega av spørsmålet om korleis kommunane kunne møte det skatteopprøret som breidde seg i kjølvatnet av *proposition 13*, ei folkeavrøysing i California som sette snevre grenser for kommunale skatteutvidingar. Tilsvarende initiativ førte seinare fram i andre statar. Det blei stadig vanskelegare for kommunane å finansiere nye oppgåver med skattehevingar. Dette skapte eit enormt effektiviseringspress på kommunane og ei søking etter nye løysingar. Mange meinte å sjå ein ny politisk kultur vekse fram: *Fiscal populism* (Clarke og Ferguson 1982). Ein seinare tendens som meir direkte har prega arbeidsdelinga mellom forvaltningsnivåa, var *the new federalism*. Tanken var å overføre ansvaret for ein del store føderale program til delstatane. Dette førte berre delvis fram i den opphavelige forma det var tenkt, men tendensen til å overføre oppgåver og ansvar frå Washington til delstatane og derifrå og ut til kommunar og fylke heldt fram under Bill Clinton. Nå var slagorder *entrepreneurial government*, dvs. friare armslag for forvaltningseiningar og

tenestemenn (Osborne og Gabler 1992). Mens desentraliseringspolitikken under Ronald Reagan langt på veg var ein sparepolitikk, blir den under Bill Clinton meir oppfatta som ein fornyingspolitikk basert på lokale forsøk rundt omkring i delstatane - ikkje ulikt tankegangen som låg til grunn for dei nordiske frikommuneforsøka. Noko klart forvaltningspolitisk program har det vore vanskeleg å oppdage under George W. Bush.

Eit problem som har vore mykje diskutert, er den fragmenterte styringsstrukturen i storbyregionane. På 1960-talet var det ei vanleg oppfatting at storbyane lei under mangel på samordning mellom alle forvaltningsstrukturane som fungerte meir eller mindre uavhengig av kvarandre ut i frå innbyrdes sprikande jurisdiksjonsområde og mandat. Det blei difor ikkje noko samanhengande mønster i transporttilbod eller byutvikling, var argumentet. Det blei tatt mange initiativ for å få til samanslåingar eller andre former for konsolidering av styringsstrukturane for byregionane. Desse førte fram berre i eit fåtal av tilfelle. Ofte blei slike framlegg forkasta gjennom folkeavrøysingar. Etter kvart har synet på den oppsplitta styringsstrukturen snudd. Mange har i dag godta argumentet frå *public choice*-teorien om at ein differensiert styringsstruktur gir eit grunnlag for effektivitet i service-tilbodet. Gennom mindre og ofte innbyrdes konkurrerande forvaltningar oppstår det eit tenestetilbod som er betre i samsvar med preferansane til innbyggjarane enn det som er mogleg å få til gjennom store, multi-funksjonelle forvaltningar (Ostrom 1973). Dessutan er det ikkje så mykje å hente av stordriftsfordelar i dei fleste av dei oppgavene kommunane har ansvaret for. Der ein kommune er for liten til sjølv å halde seg med spesialiserte tenester, kan slike tenester kjøpast på kontraktbasis frå andre kommunar eller frå private til den kvalitet og i det omfang som dei lokale veljarane er villig til å betale for. Som nemnt ovanfor, er eit slikt kjøpe- og kontraktssystem svært velutvikla i USA. Men det er neppe ennå sett sluttstrek for debatten om kva som mest effektive styringsordningar for byregionar, konsoliderte, multi-funksjonelle storkommunar eller ein serie med små, ofte spesialiserte einingar i konkurranse og samarbeid.

3.4 Sveits

Forvaltningsinndeling

Sveits er ein føderasjon som byggjer på 26 kantonar som dei grunnleggjande einingane. Under kantonane finst det 2899 kommunar. Den moderne sveitsiske forfatninga frå 1848 byggjer på amerikansk

føredøme, men sveitsarane har etter kvart utvikla styresettet i ein heilt særeigen retning, som avspeglar historiske tradisjonar, kulturelle variasjonar og maktpolitiske realitetar (Lindner 1994). Kantonane representerer dei grunnleggjande historiske tradisjonane med røter i urgamle, sjølvstyrte lokalsamfunn i dei sveitsiske fjelldalane. Her levde lokalsamfunn med ulike religionar og språk side om side i kvar sin dal. Stormaktpolitiske realitetar pressa dei saman i eit laust samband for å forsvare sjølvstende og tradisjonar, først og fremst mot habsburgske ekspansjonsframstøytar. Det var først i 1848 at Sveits gjekk over frå eit statssamband til ein sambandsstat. Kantonane blir framleis oppfatta som forsvarsverk for særneigne tradisjonar og levemåtar. Kantonane har difor ein vesentleg sterkare stilling i den sveitsiske statsforma enn det delstatane har innanfor den amerikanske. Regjeringa blir samansett etter noko som er blitt kalla eit «formannskapsprinsipp». Det er i realiteten ein fast fordelingsnøkkel for statsrådspostar som tilgodeiser balansen mellom kantonar og språkområde.

Det andre særtrekket ved den sveitsiske statskikken er det direkte demokratiet. Direkte demokrati blir praktisert både på forbundsnivå, kantonnivå og kommunalt nivå (Lindner 1994). Det vanlegaste uttrykket for det direkte demokratiet er folkeavrøystingar. Alle grunnlovsendingar må leggjast ut til folkeavrøysting. Dessutan kan opposisjonen i nasjonalforsamlinga kreve at lovframlegg frå Regjeringa blir lagt til folkeavrøysting. Det same kan Regjeringa gjere med sine framlegg om den ser det som føremålsteneleg. Dessutan finst eit folkeinitiativsinstitutt. Dersom det kan samlast underskrifter frå 50.- 100.000 veljarar, kan desse kreve folkeavrøysting i kva sak som helst. I 1989 blei det t.d. halde avrøysting over eit folkeinitiativ som gjekk ut på å leggje ned Hæren (initiativet fall). For at ei grunnlovsending som er lagt ut til folkeavrøysting, skal vinne fram, må det vere fleirtal for det i meir enn halvparten av kantonane. Er det ikkje det, fell framlegget sjølv om det skulle vere fleirtal for det samanlagt på nasjonalt plan. For folkeavrøystingar i vanlege lovsaker er det nok med nasjonalt fleirtal, dvs. fleirtal mellom veljarane. Folkeavrøystingar av grunnlovstypen er vanlegare enn ein skulle tru for di alle lovframlegg som inneber at føderasjonen tar på seg nye oppgaver, er automatisk ei grunnlovsending. Dette følgjer av at det er kantonane som er dei grunnleggjande statseiningane. Føderasjonane kan berre ta på seg grunnlovsbestemte oppgaver. Nye oppgaver vil lett innebere nytt forhold til kantonane og er dermed ei grunnlovsending. Det er altså sterke konservative garantiar bygde inn i forfatninga. Det

blir sagt om den sveitsiske statsskikken at han er ein garantist for stabilitet og minoritetsvern, men ein bremse på fornying og utvikling. Eit godt uttrykk for det siste er at kvinnene først fekk røysterett nasjonalt i 1971, etter at fleire tidlegare folkerøystingar hadde forkasta liknande framlegg. I kantonen Appenzell Innerhoden blei kvinneleg røysterett først innført i 1991. Det skjedde etter at Høgsterett hadde stempla utestenginga av kvinnene for ukonstitusjonell.

Eit anna uttrykk for det direkte demokratiet er folkeforsamlingane der alle veljarane i eit område kan møte fram og ta del i vedtaksprosessen. Det er vanlegast med slike på det kommunale plan men blir og praktisert på kantonnivå i enkelte kantonar. Både innbyggjarane sjølv og kommunestyret kan ta initiativ til å leggje saker fram for folkeforsamlinga. Styre gjennom folkeforsamlingar blir praktisert i 85 prosent av kommunane og i fem av kantonane. Dei har i tillegg valde kommunestyre eller formannskap.

Sveits har 7 millionar innbyggjarar som er fordelt på 2 899 kommunar. Mange av desse er dermed nokså små (halvparten har under 850 innbyggjarar). Noko mellomnivå mellom kantonane og kommunane finst ikkje. Det er kantonane som er ansvarlege for den lokale forvaltningsordninga, og det er difor variasjonar frå kanton til kanton. Det er vanskeleg å endre kommunegrensene for di det som regel krev folkerøystingar både i berørte kommunar og på kantonnivå - det siste for di grenseendingar i visse kantonar blir sett som endring av kantonforfatninga. Fem kantonar vedtok samanslåingsprogram for kommunane på 1990-talet utan særleg resultat (Kübler og Ladner 2003).

Oppgavefordeling

Det kan skiljast mellom oppgaver som er eksklusivt føderale, oppgaver som er eksklusivt kantonale, oppgaver som er delt mellom dei to nivå og endeleg kommunale oppgaver. Dei samla offentlege utgiftene er fordelt med 30 prosent på føderalt nivå, 40 prosent på kantonalt nivå og 30 prosent på kommunalt nivå.

Dei viktigaste *kantonale* oppgavene er:

- sjukehus
- vegar
- næringslivsspørsmål
- utdanning
- politi
- kyrkjer
- miljøvern

Viktigaste *kommunale* oppgaver:

- lokale vegar
- offentlig transport (i byar)
- energiforsyning
- vatn og avløp
- renovasjon
- skulebygningar, lærartilsetningar
- sosial omsorg

Når det gjeld lokaladministrasjon, har sjølvsagt dei store urbaniserte kommunane eit profesjonelt apparat som kan samanliknast med norske bykommunar. I dei små kommunane er det ein tradisjon med borgar- eller lekmannsforvaltning ((Milizverwaltung). Ofte er det berre to heiltidstilsette i kommunen, ordføraren og ein sekretær. Forvaltningsoppgavene elles blir utført på frivillig basis av innbyggjarane sjølv. I visse tilfelle får dei noko økonomisk kompensasjon for tida dei brukar, andre gonger skjer det utan godtgjersle. Kommunane blir i hovudsak finansiert gjennom lokale skattar og avgifter. Tilskot frå føderalt nivå og kantonane dekkjer 15 prosent av utgiftene.

Utviklingstendensar

Sveitsarane held fast på den kommuneinndelinga dei har, det ligg ikkje føre initiativ i retning av kommunesamanslåingar eller andre større strukturendingar. Det er erkjent at kommunestrukturen skapar eit problem for styringa av større byregionar, som ofte er oppdelt i fleire mindre kommunar. Det finst ikkje overgripande styringsstrukturar av typen *metropolitan governments*, slik det er kjent frå enkelte andre land. Samanhengande tenester for storbyregionane er avhengig av interkommunalt samarbeid. Dette har det vist seg vanskeleg å få til - forsåvidt også eit problem som er velkjent i vårt land. Sidan kommunesamanslåingar ser ut til å vere uaktuelt, er det to andre alternativ som blir diskutert: Å skape ein overordna samordningsstruktur gjennom spesiallovgiving for kvar storbyregion, eller å utvikle eit samarbeid på frivillig basis mellom dei kommunane i regionen som er interessert i å vere med, men samtidig slik at tenesene kostar meir for dei kommunane og innbyggjarane som står utanfor enn for dei som er med i samarbeidet.

3.5 Frankrike

Forvaltningsinndeling

Det særdraget som kjenneteiknar Frankrike, er det store talet på primærkommunar med røter tilbake til det gamle rurale samfunnet av landsbyar

og små tettstader. Denne strukturen lever vidare i kommuneinndelinga, og det er ikkje planar om å endre på denne. Det finst sterke uttrykk for dette i den kjente utgreiinga frå 1976 som la grunnlaget for desentraliseringsreformane frå 1982 og utover, der det heiter:

”Kvar einaste av kommunane i Frankrike er uerstatteleg. Det er i kommunane at demokratiet er nærmast folket og deira problem.... dei speglar av dei fysiske og lokale realitetane i livet til folk flest.... Så lenge det bur folk i ein landsby, er den eit lokalsamfunn med rett til å avgjere si eiga framtid.... Inga autoritær undertrykking av kommunen kan komme på tale...”

(sitert etter Norton 1994)

Dei nyskapingane som har funne stad i lokalforvaltninga frå 1980-talet og utover, er knytt til demokratisering og styrking av mellomnivåa i Frankrike, *départements* og *régions* (heretter kalla *fylke* og *regionar*).

Lokalforvaltninga omfattar følgjande einingar:

Regionar	26
Fylke	100
Kommunar	36 763
Byregionar	9
Interkommunale selskap	14 081
Interkommunale komitear	

Regioninndelinga har røter tilbake til 1950-talet men blei vesentleg styrka i 1980-åra. Regjeringa som blei utnemnd etter valet i 2002 (regjeringa Raffarin), har gjort vidare desentralisering til ei fanesak og har fått skriven inn i grunnlova at Frankrike har eit *einskapleg og desentralisert styresett*. Fylkesinndelinga har like lange tradisjonar som republikken sjølv og var frå først av ei inndeling av den statlege administrasjonen, men er gradvis demokratisert frå siste halvdel av forrige hundreår. Både regionar, fylke og kommunar er i dag styrt av folkevalde forsamlingar. Regionreformen på 1980-talet hadde mykje til felles med styrkinga av den norske fylkeskommunen i 1976. Den franske reforma innebar direkte val av styringsorgan og utvikling av ein eigen regional administrasjon under folkevald leiing. Samtidig blei fylkesadministrasjonen overført frå fylkesmannen til dei folkevalde i fylket. Parallelt med desse reformene blei den statlege kontrollen med kommunane gjennom fylkesmannen vesentleg redusert. Det regionale nivået er først og fremst eit planleggjande og samordnande nivå som knyter sambandet mellom stat-

leg forvaltning og den lokale. Fylkesnivået er langt på veg eit støtteapparat for kommunane med oppgåver som avspeglar det store talet av små landkommunar utan nokon særleg administrasjon. Det same er bakgrunnen for floraen av interkommunale selskap og komitear. I tillegg finst det ei rekkje halvoffentlege bedrifter som tar seg av særlege oppgåver innan offentleg tenesteyting. Ein av dei store på dette området står for vassforsyning for kommunar over store delar av landet.

Det er to viktige mekanismar for samordning innan denne strukturen, ein politisk og ein administrativ. Den politiske er den såkalla *cumul des mandats*, dvs. samling av politiske mandat på ei hand. Det er lange tradisjonar for at folkevalde samtidig kan inneha posisjonar opp gjennom heile systemet, frå kommunen til nasjonalforsamlinga. 90 prosent av medlemmane av nasjonalforsamlinga har også lokale verv. Før hadde dei gjerne politiske verv på alle nivå på ein gong, nå er det forbod mot å ha meir enn to. Statsrådene har også gjerne lokale verv. Tidlegare statsminister, Alain Juppé, var t.d. også ordførar i Bordeaux til hausten 2004. Slike «nasjonale» ordførarar blir ofte sitjande lenge. Ein tidlegare statsminister, Chaban-Delmas, var ordførar i Bordeaux frå 1948 til 1994.

Ei nyskaping i administrativ samordning er *contrats de plan*, planleggingskontraktar. Planleggingskontraktar er instrument for å samordne statlege, regionale og lokale investeringar. Innanfor rammene av nasjonale planar blir regionar, fylke og kommunar invitert til å delta i prosjekt eller til å komme med framlegg til lokale eller regionale prosjekt som dei meiner bør prioriterast. Deretter blir det forhandla mellom dei involverte partane om ein fordelingsnøkkel for finansieringa. På denne måten kan staten ta initiativ overfor dei lokale styresmaktene utan å måtte ty til lovpålegg, og lokale styresmakter kan ta initiativ overfor statlege med sikte på fellesprosjekt. Samtidig skjer utforming og iverksetting i ansvarlege former der pengar følgjer med initiativet. Regionnivået har ei sentrale rolle i forhandlingane om desse kontraktane.

Lokal- og regionalforvaltninga står for ca. 20 prosent av dei samla offentlege utgiftene. Av dette står kommunane for 50 prosent, fylka for 30 prosent, regionane for ca. 7 prosent og interkommunale organ for 13 prosent. Når det gjeld finansiering av lokal- og regionalforvaltninga, kjem 55 prosent frå lokale kjelder, 25 prosent frå staten og resten frå diverse kjelder.

Dei tre største byane (Paris, Marseille, Lyon) har hatt bydelsutval sidan 1980-talet. Bordeaux innførte bydelsutval frå 1995. Frå 2001 er byar med over 80.000 innbyggjarar gjennom lov pålagt å inn-

føre bydelsutval. Desse har i utgangspunktet ein rådgivande status overfor ordføraren og kommunestyret, men kommunestyret kan velje å gå lenger i å delegere fullmakter til bydelsutvala (*Hoffmann-Martinot 2003:175*).

Ei rad med lovvedtak og offentlege tiltak har på 1990-talet søkt å skape rammer for utvida, direkte borgarmedverknad i lokalpolitikken. Bakgrunnen var ei oppleving av meir utrygge byar og sosiale problem i mange forstader (der underprivilegerte grupper ofte bur). Den såkalla "Nærleikslova" blei introdusert rundt år 2000 med formål å stimulere sosial brubygging gjennom deltakingsprosedyrar. Lova supplerte eit sosialt innretta byutviklingsprogram med prosjekt i ei rekkje større byar, som legg vekt på å involvere innbyggjarane på ulike måtar i byplanprosjekt, t. d. gjennom dialoggrupper mellom sosialt vanskelegstilte innbyggjarar på den eine sida og representantar for kommuneadministrasjonen og -politikken på den andre sida. I nokre tilfelle blir ein eller to kommunestyreprerentantar gitt ansvar for å drive slike grupper (*Bherer 2003*). Desse "nærleiksinitiativa" må også forståast på bakgrunn av den avstanden det ofte kan vere mellom den franske politiske eliten og vanlege borgarar.

Utviklingstendensar

Lokal- og regionalforvaltninga i Frankrike er kjenneteikna av eit tett samspel mellom forvaltningsnivå og lateralt på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Fylka og regionane har sentrale roller i å organisere dette samspelet, men det same gjeld statlege regionale forvaltningar, særleg fylkesmannen. Denne samspelsmodellen er i stor grad utvikla på bakgrunn av den fragmenterte kommunestrukturen og den sentraliserte statsforvaltninga. Pga. sterk sentralisering har det tradisjonelt vore svært viktig for kommunar og fylke å ha gode sambandslinjer til den sentrale statsforvaltninga i Paris. Dette har og vore mykje av drivkrafta bak praksisen med *cumul des mandats* og nasjonale leiarfigurar som ordførarar i byar og fylke. Styrkinga av regionane og utflytting av oppgåver til dette nye forvaltningsnivået kan difor vere byrjinga på ein meir desentralisert og regionalisert forvaltningsmodell i Frankrike. Den «europeisering» av regionane som skjer, ikkje berre i Frankrike men og i mange andre land, er truleg med på å forsterke denne utviklinga.

Frankrike er også prega av ei søking etter organisasjonsformer som kan byggje fleire bruer mellom dei styrande i lokalpolitikken og samfunnsborgarane.

4 Avsluttande drøftingar

4.1 Kor mange styringsnivå? Mot fleire eller færre styringsnivå i europeiske land?

1

Utforminga av lokal- og regionalstyringa i moderne samfunn er ein balansegang mellom ulike omsyn. I innleiingsbolken blei det allmenne verdigrunnlaget for det lokale sjølvstyret omtala (demokrati, autonomi, effektivitet). På bakgrunn av kontrastane i utforminga av det lokale sjølvstyret i landa som er gjennomgått ovanfor, vil eg framheve tre omsyn og korleis avveginga mellom dei kan variere frå land til land. Identitet, effektivitet og solidaritet. Der identitetsomsynet blir vektlagt sterkt, søker ein å tilpasse lokalstyret til dei kjensleband til byar, bygder, landsbyar eller regionar som innbyggjarane gir uttrykk for. Lokalforvaltninga avspeglar då innbyggjarane si tilknytning til ein heimstad. Dette kan vere meir enn uttrykk for sentimentale kjensler. Stadbunden identitetskjenning - lokalpatriotisme - kan og vere noko som gjer det lettare å få til kollektiv handling. Å løfte i flokk, frå dugnad til sjukehusbygging, lar seg lettare organisere når folk kjenner kvarandre og lit på kvarandre (Putnam 1993). Identitetsomsynet vil ofte dra i retning av små forvaltningseiningar. Frankrike er eit slåande døme på ei slik tenking når det gjeld kommunestrukturen. Men lokalidentiteten er nok sterk mange stader i Norge også, det visar dei heftige protestane i samband med framlegg om kommunesamanslåingar.

Effektivitetsomsynet kan dra i retning av store einingar, men ikkje alltid. Spesialisttilbod i helse og utdanning mv. vil ofte krevje eit visst underlag av «brukarar» for at tilbodet er økonomisk forsvarleg eller fagleg gjennomførleg. Og jo meir tilbodet er lokalt finansiert, jo meir lokal skattekraft trengst det, noko som og kan tilseie større einingar. I ei lokalforvaltning med mange oppgåver vil ein med dette utgangspunktet gjerne meine at omsynet til den tenesta som krev det største folkeunderlaget, må styre forvaltningsinndelinga. Det som måtte finnast av smådriftsfordelar, blir tillagt mindre vekt. Storbritannia har gått svært langt i denne retninga, men også Sverige har vore prega av ei slik tenking i kommuneinndelingsreformene. Også i Norge kan vi finne spor av same tankegang i samband med debattar om kommuneinndelingsreformer, men tankegangen har vore vanskeleg å følgje opp i praksis i eit gravgrendt land med store avstandar mellom lokalsamfunn. Det har vore grenser for kor lang reisetid til kommunesenteret ein har vore villig til å akseptere.

Solidaritetsomsynet understrekar at alle bør ha lik tilgang til offentlege gode. Tilgang til offentlege tenester blir opplevd som ein del av dei statsborgarlege rettane. Lokalforvaltninga blir då utforma slik at den blir ein god fordelingskanal for offentleg service, gjerne ut frå standardar som er definert nasjonalt. Grenseoppgangen mellom lokal, regional og nasjonal forvaltning blir mindre viktig. Dei høgare forvaltningsnivå blir gjerne tildelt rettleiings-, utviklings- og samordningsoppgåver i forhold til lågare. Det viktige er ei rettferdig geografisk fordeling av tenester av ein akseptabel kvalitet. Men solidaritetstankegangen er ikkje utan indre spenningar når det gjeld forvaltning. Fordelingsomsynet tilseier mange fordelingspunkt nær brukarane i bygd og by. Kvar småstad vil meine å ha eit rettkome krav på t.d. sjukehus og vidaregåande skule. Faglege kvalitetsomsyn vil ofte tilseie ein viss konsentrasjon av tilbodet. Norge er tydeleg prega av solidaritetsomsynet - og av dei spenningsane som ligg i det. Men fordelings- og spreingsomsynet har ein tendens til å vinne over fag- og konsentrasjonsomsynet her.

Den sveitsiske forvaltningsstrukturen kan lesast som ei sterk prioritering av identitetsomsynet. Den franske strukturen er ein balansegang særleg mellom identitet og solidaritet. Den britiske avspeglar ei prioritering av effektivitet mens den norske kan sjåast som eit uttrykk for ei vektlegging av solidaritet. Men eg vil understreke at ingen forvaltningsordningar reindyrkar ein verdi fullstendig til fortrengsel for dei andre.

2

Når det gjeld utforming av mellomnivået, er variasjonane store. Om vi konsentrerer oss om forekomst av mellomnivå under folkevald styring, kan Frankrike oppfattast som eitt ytterpunkt med *to* mellomnivå (regionar og fylke). Finland kan oppfattast som det andre ytterpunktet, *utan* folkevald mellomnivå mellom kommunane og staten. Der som dei sveitsiske kantonane blir oppfatta som ein del av staten, kan kanskje Sveits også plasserast i denne siste kategorien (Austerrike har ein struktur lik den sveitsiske, med 9 *Länder* og 2304 kommunar, men austerrikske *Länder* har vesentleg mindre autonomi enn sveitsiske kantonar og kan difor kanskje samanliknast med fylkeskommunen). Reservasjonane er likevel mange mot å ukvalifisert å klassifisere Finland og Sveits som einnivå-system. Dei mange interkommunale samarbeidsordningane kompliserer systemet. Dessutan er langtidstrenden i Finland ei utvikling i retning av folkevald styring av mellomnivået. Dei nye «land-

skapen» er i realiteten fylkeskommunar med regionalpolitiske oppgaver, med styringsorgan utpekt nedanfrå.

I *International Handbook of Local and Regional Government* (Norton 1994), som stort sett dekker OECD-området, blir det hevda at av desse landa er det berre *tre* som kan seiast å ha kun eitt kommunalt forvaltningsnivå under det statlege (dvs. *general-purpose, single tier local government*). Desse landa er Luxemburg, Island og Finland. Forfattaren er likevel i tvil om Finland heilt ut kan plasserast i denne kategorien då samkommunane representerer ansatsar til eit to-nivå system (Norton 1994: 33). Den generelle utviklingsretningen i OECD-området har sidan 1970-talet vore i retning av *fleire* folkevalde forvaltningsnivå, ikkje færre. Over kommunar og fylkeskommunar har stadig fleire land skipa *regionar* under folkevald styring. Den meir komplekse forvaltninga som veks fram, er ledd i forsøka på å finne svar på nye samfunnsproblem. Framveksten av storbyregionar er nemnt fleire gonger ovanfor som eit problem mange land slit med å finne gode styringsordningar for. Globalisering av næringslivet er eit anna problem som endringane i styringsstrukturane kan sjåast i lys av. Dette gjeld særleg dei ulike variantane av regionkommunar. Det kan sjå ut til at dei mest utvikla og produktive landa (med høgast BNP og levestandard) er dei med den mest komplekse forvaltningsstrukturen (t.d. USA, Tyskland, Sveits, Frankrike, Italia). Men ei enkel opprekning av forvaltningsnivå fangar berre delvis opp dei meir varierte territoriale styringsstrukturane som har utvikla seg dei siste tjue åra i vestlege land.

3

Det trengst altså meir komplekse kategoriar for å fange opp den nye forvaltningsrøydomen. Skal vi fange opp breidda i territoriale organisasjonsformer i rommet mellom det primærkommunale og det regionalstatlege, må vi ha minst sju kategoriar. Då reknar eg *fråver* av andre territoriale former enn primærkommunar som ein kategori, eit ytterpunkt. Det inneber at alle regionale oppgaver som ikkje kommunane tar seg av, blir utført av statlege regionale forvaltningar. Under noko tvil kan vi plassere Finland her. Dei seks andre strukturane er: To-nivå-system, tre-nivå-system, interkommunale organ, særkommunar, bestillar/utførar-arrangement og statlege særorgan.

To-nivå-systemet er velkjent frå Skandinavia, men som nemnt ovanfor er det eit utbreidd system

for å handtere territoriell forvaltning når dei eksisterande kommunane blir rekna for å vere for små for ei oppgave eller av andre grunnar blir sett som ueigna. Andre-nivå kommunen kan vere organisert som ein samkommune for primærkommunane i området slik det var i Norge til 1976, eller den kan vere ei meir sjølvstendig politisk eining utpekt i direkte val, slik situasjonen er i Skandinavia i dag og i Frankrike, Tyskland, Italia, Spania. Tendensen er i retning av overgang til direkte val. *Tre-nivå-strukturar* finst i fire europeiske land (då har eg sett bort frå føderalstatar, dit eg også reknar Belgia): Spania, Italia, Portugal, Frankrike. Dei har alle innført regionar i løpet av dei siste 10-20 åra eller så.

Interkommunale organ er i særleg grad ei finsk løysing ("samkommunar"). Det finst fleire hundre slike. Typiske oppgåver er sjukehus, vidaregåande utdanning/yrkesopplæring, kommunalteknikk. Men Frankrike og USA har også ein rik flora, det same gjeld forsåvidt Norge.

Særkommunar har som kjenneteikna at dei er konsentrert om å løye *ei* oppgave. Dei er utbreidde i USA, mest på utdanningsområdet, men det finst slike institusjonar for eit vidt spekter av oppgaver.

Bestillar-/utførar-arrangement kan også brukast til å løyse oppgåver som småkommunar ikkje kan utføre på eiga hand. Gjennom slike arrangement kan dei kjøpe tenester som dei er for små til å halde seg med spesialkompetanse på sjølv, men som dei likevel treng frå tid til anna. USA er det landet som i særleg grad har utvikla dette systemet, men også mellom t.d. danske kommunar fungerer slike ordningar.

Det er også vanleg at *statlege særorgan* står for lokale og regionale oppgaver. Ei statleg lokal- og regionalforvaltning finst i alle land. Der kommunalforvaltninga er lite utvikla, fungerer dei i staden for kommunar. Den rolla som norske kommunar/fylkeskommunar har i utdannings- og sjukehussektoren, blir i Frankrike t.d. ivaretatt av statlege organ. I det heile er balansen mellom statlege særorgan og kommunal forvaltning når det gjeld oppgåvefordeling, meir i favør av dei første i Sør-Europa enn i Skandinavia. Delvis må dette sjåast som eit utslag av kommunestrukturen men og av forvaltningstradisjonar, for ein kunne jo ha tenkt seg at fylke og regionar overtok meir av det som kommunane ikkje kan utføre, men her har altså tradisjonane bremsa, ser det ut til, samanlikna med Norge. I Storbritannia har ikkje storkommunane ført til at omfanget av regionale statsforvaltningar og hærskaren av *quangos* er blitt redusert. Tvert om har tendensen vore å overføre oppgåver frå kommunane til statlege forvaltningar og quangos.

4

Opplistinga i punkt 3 er konsentrert om forvaltningsstrukturane. Mangfaldet kan understrekast endå meir om ein går inn på alle dei styrings- og samordningsprosessar som er utvikla for å handtere territoriale forvaltningsproblem, slik som planleggingskontraktar, kjøp og sal av tenester mellom forvaltningsgreiner og -nivå, *cumul des mandats*, osv. Lærdommen av dette mangfaldet er at presset av det problembildet som pregar moderne samfunn, skapar behov for samspel og samordning på tvers av forvaltningsinstitusjonar og -nivå. Kvar forvaltningsinndeling fører med seg sin eigen samordningsproblematikk. Like viktig som spørsmålet om arbeidsdeling er spørsmålet om samordning, samspel og spelereglar.

4.2 Korleis organisere samspel på tvers av styringsnivå? Mot meir partnerskap mellom stat, region og kommune

I mange land utviklar samspelet mellom styringsnivåa seg i meir partnerskapsorientert retning prega av subsidiaritet og dialog. Den napoleonske modellen blir mindre dominerande også i Sør-Europa. Eg ønskjer å framheve fire ulike modellar for partnerskapsprega samspel; desse kan kallast for nordisk, fransk, tysk og spansk subsidiaritet (Baldersheim 1998, 2002).

Den typisk nordiske modellen er prega av forsøket som handlingsmodell. I dei nordiske landa er forsøket som forvaltningspolitisk fornyingsstrategi kjent sidan 1960-talet men har blomstra opp særleg sidan 1980-talet. Desse forsøka inneber som regel eit samarbeid mellom sentral- og lokal/regionalforvaltninga der ein i fellesskap i eit avgrensa område prøver ut nye problemløysingar, som i neste omgang kan bli til allmenne forvaltningsordningar. Som nemnt nådde forsøksstrategien kanskje eit høgdepunkt i dei nordiske landa på 1980-talet i "frikommuneforsøka". Dette var ein serie med kreative nedanfrå-og-opp-eksperiment der kommunar og fylkeskommunar kunne ta initiativ til alternative handlingsmodellar med sikte på meir lokalt tilpassa forvaltning. Desse alternative forvaltningsmodellane innebar ofte utvida lokal og regional kompetanse og endringar i tradisjonell oppgåvefordeling (Baldersheim og Ståhlberg 1994).

Den franske modellen har kontrakten som mønster (såkalla *contrats de plan*). Statlege organ innbyr regionar, fylke og kommunar til å ta på seg plankontraktar som inneber ansvar for å utforme og setje i verk visse tiltak som staten er interessert i å få utført i området (Balme og Bonnet 1995). Lågare forvaltningsnivå kan også komme med

framlegg til kontrakttema. Denne samhandlingsforma gjer at lokale og regionale organ kjem i ein meir likestilt forhandlingsposisjon i forhold til staten. Samtidig er det frivillig om kommunar og regionar vil ta på seg slikt utvida ansvar som ein plankontrakt inneber.

Den tyske modellen er basert på den plassen som sambandslanda (die Länder) har i dei føderale avgjerdsprosessane. På føderalt nivå er sambandslanda representert i Forbundsrådet (Bundesrat). Forbundsrådet kan oppfattast som eit fast representasjonsorgan for det regionale nivået på det nasjonale planet (Stammen 1994). Gjennom Forbundsrådet kan delstatsregjeringane medvirke i nasjonale avgjerder, i visse saker med vetorett. Det er kanskje urealistisk å tenkje seg eit organ med heilt uttilsvarande stilling i Norge, sidan det ville innebere overgang til føderalt styresett. Men ei fast regionforsamling med rådgivande status i visse sakstypar treng ikkje stri mot tanken om einskapsstaten. Eit slikt råd ville innebere ei erkjenning av at nasjonale og lokale/regionale interesser er tett samanvovne i velferdsstaten, og at lokale/regionale interesser har rett til å høyrast også på det nasjonale planet.

Den spanske modellen inneber ei godtaking av *variabel geometri* når det gjeld regionalt handlingsrom (Lowelmo 1999). Den spanske Grunnlova av 1978 legg til rette for fleire grader av regionale autonomi, delvis basert på historiske tradisjonar. Dessutan kan regionane gradvis utvide autonomien etter eige initiativ. Når dei kjenner seg modne for det, kan dei søkje om å få ta på seg meir krevjande oppgåver og meir omfattande kompetanse, t.d. på skolesektoren eller i planleggingsspørsmål. Det er altså slik at handlingsrommet kan variere alt etter kva regionane sjølv finn føremålsteneleg. I nokre område vil det altså vere slik at regionale statsorgan har ansvaret for visse oppgåver, t.d. distriktsutbygging, i andre kan slike oppgåver vere lagt til regionale sjølvstyreorgan.

4.3 Konkluderande synspunkt

Hovudutviklinga i Europa er desentralisering av offentlege oppgåver til kommunar og regionar. Dette er ei langvarig utvikling sidan slutten av 1960-talet. Det er ikkje grunnlag for å seie at denne utviklinga har tatt slutt.

Denne utviklinga har sidan 1980-talet m. a. ført til ei styrking eller fornying av regionale forvaltningsnivå, som er blitt omtala som framvekst av eit "Regionanes Europa". Drivkrafta er todelt: Europeisk integrasjon, som har gjort regionane til medspelarar i iverksetting av regional vekstpolitikk, og større krav til offentlig oppgøveløysing i land med mange små

kommunar, der det må finnast løysingar på overkommunalt nivå for di kommunane er for små.

I mange land er utviklinga prega av meir differensierte styringsformer ("differensiert oppgåvefordeling"). Denne utviklinga er rimeleg nok tydelegast i føderale statar der kommunevesenet er eit delstatsansvar. Men vi finn også parallelle trekk i einskapsstatar. Storbritannia har ein differensiert kommunestruktur ikkje berre på tvers av dei nye sjølvstyrte regionane (England, Skottland, Wales, Nord-Irland) men også innanfor England. Sverige er på veg mot ein differensiert regional struktur med regionar med varierende oppgåveportefølje, og det same gjeld Frankrike.

I nokre land skjer det ei statleggjering av oppgåver som har vore kommunale (t. d. delar av grunnutdanninga i Storbritannia, gymnas i Danmark, sjukehus i Norge).

Internstyring i kommunane er prega av søk etter meir effektive styrings- og driftsformer. Mange prøver ut styringstiltak frå den såkalla New Public Management-retningen, med vekt på brukarfokus, kontraksstyring, benchmarking og resultatfokus, konkurranseutsetjing m. v. Direkte privatisering av offentlege oppgåver er det lite av. Oppfatninga av NPM-konseptet har også endra seg, frå eit virkemiddel for å "slanke" offentlig sektor til ein reidskap for meir effektiv politisk styring og større brukarmakt.

Kommunane prøver ut ei rekkje tiltak med sikte på å skape større interesse for kommunepolitikken eller for å involvere innbyggjarane meir direkte. Mange tiltak blir sett i verk av enkeltkommunar på eiga hand, andre gonger er staten med som initiativtakar eller lovgivar. Døme på slike involveringsstrategiar omfattar forenkla røysteprosedyrar (poststemmer), lokale folkerøystingar, borgarinitiativ. Bakgrunnen for tiltaka er nedgangen i fram møte ved lokale val, som har funne stad over heile Europa. Nedgangen i valfram møtet finn stad på tvers av landegrensar og uavhengig av kommune- og statstradisjonar og valsistem. Det er likevel slik at det er høgare fram møte i land med forholdstalsval enn i land med fleirtalsval, særleg fleirtalsval i einmannskrinsar. I land av siste type vil veljarane som ikkje røystar på fleirtalsfraksjonen, lett kunne oppleve røystene som bortkasta eller fåfengt.

Det er likevel mykje kommunane sjølv kan gjere for å styrkje lokaldemokratiet. Mange tiltak kan setjast i verk lokalt utan å vente på store systemendringar frå toppen. Dette gjeld særleg betre informasjon ut til innbyggjarane om lokale saker og politiske resultat. Men kommunane kan også utvikle nye deltakings- og involveringskanalar på eiga hand. Det finst mange føredøme i Norden og

Europa elles å lære av. Kommunane kan lære på tvers av landegrensar.

Referansar

- Alder, Ken 2002. *The Measure of All Things: The Seven-Year Odyssey and Hidden Error that Transformed the World*. New York: Free Press.
- Andersen, Magnar, Arild Buanes og Nils Aarsæther 2004. *Kommunene ser på staten. En sammenlikning av det kommunale lederskaps holdninger i 1976 og år 2000*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. Rapportserien nr 51.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2004. *Kommunerettet tilsyn i Danmark, Norge og Sverige. Bakgrunnsrapport for nordisk seminar om kommunerettet tilsyn 8. og 9. mars 2004*, Oslo.
- Baldersheim Harald 1987. "Kommunane 1970 - 1987. Frå statstenar til stifinnar", i Hans Egil Næss m.fl.: *Folkestyre i by og bygd*. Norske kommuner gjennom 150 år. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald 1998. "Fylkeskommunen i eit komparativt perspektiv", kap. 2 i Harald Baldersheim, red. *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.
- Baldersheim Harald & Krister Ståhlberg (1998): *Perspektiv på regioner i Norden*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo.
- Baldersheim, Harald 2002. "Subsidiarity at Work. Multi-Level Governance in European Countries", i J. Caulfield and H.O. Larsen, red. *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Baldersheim, Harald 2003. "Local Government Reforms in the Nordic Countries. Bringing Politics Back In?" i Norbert Kersting og Angelika Vetter, red. 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Buridch. Urban Research International 4.
- Baldersheim, Harald and Anne Lise Fimreite 1994. "The Norwegian Case. An Experiment in bottom-up Learning". I Harald Baldersheim og Krister Ståhlberg, red. *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- Baldersheim, Harald og Krister Ståhlberg, red. 1994. *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- Baldersheim, Harald og Morten Øgård 1997. *Kommunekompasset. Evaluering i kommunal*

- organisasjonsutvikling. Teorier, metoder, praksis. Oslo: Kommuneforlaget.
- Baldersheim, Harald, Michal Illner, Audun Offerdal, Lawrence Rose, Pawel Swianiewicz, red. 1996. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, Col.: Westview Press
- Baldersheim, Harald, Michal Illner, Hellmut Wollmann, red. 2003. *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich. Urban Research International Series 2.
- Baldersheim, Harald og Krister Ståhlberg 2002. "Guided Democracy or Multi-Level Governance? New Trends in Regulatory Regimes in Central-Local Relations in the Nordic Countries", *Local Government Studies* 28:74-90.
- Baldersheim, Harald 2004. In the Virtual town Hall. *Nordic Cities on the Web – a Changing Face of Power?* Paper presented in the EGPA Conference, Ljubljana, 1-4 September 2004.
- Balme, Richard og Laurence Bonnet 1995. "From Regional to Sectoral Policies: The Contractual Relations Between the State and the Regions in France". I John Loughlin og Sonia Mazey red. 1995. *The End of the French Unitary State?* London: Frank Cass.
- Bhrerer, Laurence 2003. "Proximity and Social Cohesion in French Local Democracy: Answers to the Increase in Abstention and Political Disaffection?" kap. 11 i Harald Baldersheim og Jean-Pascal Daloz, red. 2003. *Political Leadership in a Global Age. The Experiences of France and Norway*. Aldershot: Ashgate.
- Bellah, R. Madsen, R. Sullivan, W.M., Swidler, A. and Tipton, S.M. 1985. *Habits of the Heart. Individualism and Commitment in American Life*. N.Y.: Harper and Row.
- Buchstein, Hubertus 2004. "Online Democracy. Is It Viable? Is it Desirable? Internet Voting and Normative Democratic Theory", in Norbert Kersting og Harald Baldersheim, red. 2004. *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*. London: Palgrave.
- Clark, Terry Nichols og Lorna Crowley Ferguson 1983. *City Money, Political Processes and Retrenchment*. New York: Columbia University Press.
- Council of Europe 1998. *Electoral systems and voting procedures*. Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 68 Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe 2000. *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*. Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 55. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe 2000. *Participation of Citizens in Local Political Life*. Series Local and Regional Authorities in Europe, No. 72. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe 2002. *Institutional Dialogue between the State, Regions and Local Authorities*. Report by the CDLR, May 2002.
- Danielsen, Rolf 1987. "Frihet og likhet. Det lokale selvstyres dilemma", i Hans Egil Næss m.fl.: *Folkestyre i by og bygd*. Norske kommuner gjennom 150 år. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dyson, Kenneth H. F. 1980. *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*. Oxford: Martin Robertson.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars (2004). *Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 2, 2004.
- Frønes, Ivar 2002. *Digitale skiller: utfordringer og strategier*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Goldsmith, Michael 1992. "Local Government", *Urban Studies* 29 : 393-410.
- Hansen, Tore 2003. "Lokal forankring og politisk deltakelse", I Kommunenes Sentralforbund, red.: *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endringer av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hoffmann-Martinot, Vincent 2003. "The French Republic, one yet divisible?", i Norbert Kersting og Angelika Vetter, red. 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Buridch. Urban Research International 4.
- Holmes, Leslie 1997. *Post-Communism*. Cambridge: Polity Press.
- Illner, Michal 2003. "Thirteen Years of Reforming Sub-National Government in the Czech Republic", i Norbert Kersting og Angelika Vetter, red. 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Buridch. Urban Research International 4.
- Kersting, Norbert and Angelika Vetter, red. 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Buridch. Urban Research International 4.
- Kersting, Norbert and Harald Baldersheim, eds. 2004. *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*. London: Palgrave.
- Kübler, Daniel og Andreas Ladner 2003. "Local Government Reform in Switzerland. More for than by – but what about of?", i Norbert Kersting og

- Angelika Vetter, red. 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Buridch. Urban Research International 4.
- Lidström, Anders (2003): *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber. 2. utg.
- Lijphart, Arend 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend 1999. *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindner, Wolf 1994. *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: Macmillan.
- Louelmo, Jesus del Rio 1999. "Regionalism in Iberia", in Wagstaff, Peter, ed. (1999). *Regionalism in the European Union*. Exeter: Intellect.
- Loughlin, John 2001. "Introduction. The Transformation of Democratic States in Western Europe", i John Loughlin, red. *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, John 2001. "Conclusions: The Transformation of Regional and Local Democracy in Western Europe", i John Loughlin, red. *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Norton, Alan 1994. *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. London: Edward Elgar.
- OECD 2003 (Isabelle Joumard & Per Mathis Kongrud). *Fiscal Relations Across Government Levels*. Paris: OECD Economic Studies No. 36, 2003/1.
- Olafsen, Per Jørgen 2002. "Mellom selvstyre og samordning. Statlig regulering av selvstyreorganer i Norge og Sverige", i Harald Baldersheim, red. *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 2/2002.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book, Penguin Group, New York.
- Ostrom, Vincent 1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose 2003. "Innbyggernes engasjement og tilfredshet. Småkommunenes romantikk eller storbyenes rasjonalitet?" I *Kommunenes Sentralforbund*, red.: *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endringer av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pratchett, Lawrence og Melvin Wingfield 2004. "Voting in the United Kingdom: Lessons and Limitations from the UK Experience". Kap. 11 i Norbert Kersting og Harald Baldersheim, red. 2004. *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*. London: Palgrave.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sharpe, L. J. 1970. "Theories and Values of Local Government". *Political Studies* XVIII:153-174.
- Stammen, Theo 1994. "Federalism in Germany". In Peter Wagstaff, red. *Regionalism in Europe*. Oxford: Intellect, European Studies Series.
- Stoker, Gerry 2004. *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. Houndsmill: Palgrave. Government Beyond the Centre Series.
- Sullivan, Helen 2003. "Local Government Reform in Great Britain". In Kersting, Norbert and Angelika Vetter, eds. 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Buridch. Urban Research International 4.
- Swianiewicz, Pawel 2003. "Reforming Local Government in Poland. Top-Down and Bottom-Up Processes". I Kersting, Norbert and Angelika Vetter, red. 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Buridch. Urban Research International 4.
- Tiebout, C. 1956. "A Pure Theory of Local Government Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64: 416 – 424.
- Wollmann, Hellmut and Natalia Butusova 2003. "Local Self-Government in Russia: Precarious Trajectory Between Power and Law", i Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann, red. *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich. Urban Research International Series 2.
- Øgård, Morten 2002. *Forvaltningsinnovasjon i nordiske regioner og kommuner. I felles takt mot New Public Management?* Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Dr. avhandling.

Undervedlegg 1

Utviklingsarbeid i fem nordiske kommunar målt etter Kommunekompasset

Kriteria er

Offentlighet og medvirkning, med vekt på innbyggjarretta informasjon

Brukarorientering i tenesteapparatet og utviklingspolitikken

Samspillet mellom politikk og administrasjon, med vekt på klar rollefordeling

Leiing og delegasjon

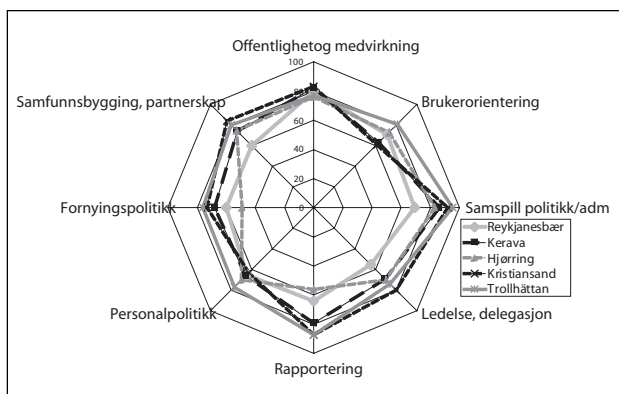
Rapportering og kontroll

Personalpolitikk

Fornyingspolitikk

Samfunnsbygging og partnerskap med organisasjonsliv, kulturliv, næringsliv og internasjonalt

Kommunane kan score frå 0 til 100 på desse kriteriene, i alt 800 poeng. For kvart område finst det



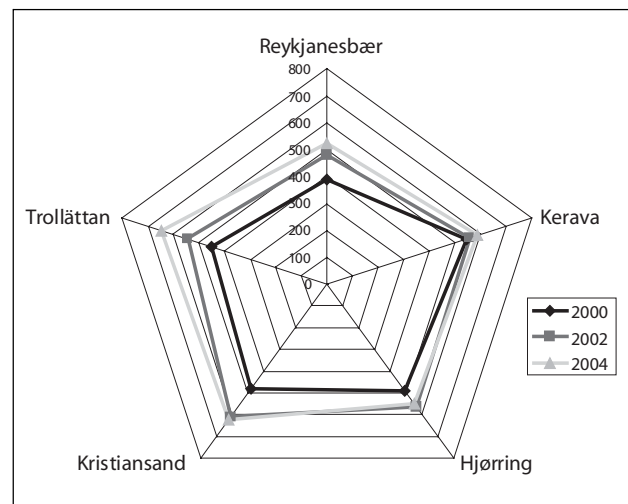
Figur 2.6 Kommunekompasset. 5 nordiske byer 2004. Skala 0–100

ei rekkje operasjonelle indikatorar, i alt 153 sjekkpunkt. For nærmare presentasjon, sjå Baldersheim og Øgård 1997. Figurane viser poengsummar for fem nordiske vennskapskommunar som har samarbeidd om ei rekkje utviklingstiltak, dokumentert ved hjelp av Kommunekompasset.

Den første figuren viser kor langt kommunane var kommen i utviklingsarbeidet i 2004, etter fire års innsats og samarbeid. Det er framleis tydelege variasjonar mellom kommunane. Den andre figuren viser at alle kommunane har utvikla seg i perioden frå 2000 til 2004, men ikkje i same takt. Variasjonane i innsats og resultat er dels utslag av ulike prioriteringar og dels av leiarskap og organisering av arbeidet.

For detaljar om resultatane og samarbeidet mellom kommunane, sjå

<http://www.kerava.fi/nordprac/index.html>



Figur 2.7 Kommunekompasset. 5 nordiske byer 2002–2004. Totalsum. Skala 0–800

Vedlegg 3

Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre¹

Dag Arne Christensen

1 Sammendrag

Dette notatet tar for seg de individuelle sosiale rettighetenes omfang, innhold, og demokratiske konsekvenser. Utgangspunktet er Makt- og demokratiutredningens krisediagnose over det norske lokaldemokratiet, en diagnose der nettopp rettighetslovgivningen har en sentral plass. Notatet sammenstiller både statsvitenskaplig og juridisk faglitteratur på feltet.

Individuelle rettigheter er et sterkt statlig styringsvirkemiddel, som Stortinget tar i bruk for å dekke grunnleggende sosiale behov. Notatet viser at til tross for at omfanget av individuell rettighetslovgivning har økt, så er det ikke entydig at dette har styrket enkeltmenneskets rettsstilling. Det kommunale rettighetsregime preges av vurderingsartede regler der det er rom for både politisk og faglig styring. Økt rettsaktivisme viser at tolkningsmulighetene i lovverket er stort. Påstanden om at rettighetslovgivningen i seg selv tømmer politikken for innhold er for sterk. Individuelle rettigheter er en ønsket politikk fra stortingets side, og det er bestemte partiers vilje som slår igjennom. Kommunenes rolle i velferdsstaten er i seg selv en sentral konfliktdimensjon i politikken. Maktutredningen reiser viktige prinsipielle spørsmål om domstolens rolle i politikken. Hva betyr økt rettsaktivisme for demokratiet? Hva betyr det for velferdspolitikken når den ikke bare blir et politisk prosjekt, men også et rettslig? Gjennomgangen viser at forholdet mellom individuelle rettigheter, fagstyre og demokrati er en sentral og uavklart problemstilling. Forholdet mellom velferdsstat og lokalt selvstyre er en av de vanskelige demokratiutfordringene. En debatt om velferdsstatens grenser, nedslagsfelt og likehetskrav kunne vært langt mer klargjørende, en den stadige sektorpolitiske knivingen mellom staten og kommunesektoren.

1.1 Innledning

Få politikkområder (om noen) synliggjør spenningsforholdet mellom nasjonal standardisering og lokalt selvstyre som velferdspolitikken. Det er ikke overraskende at det nettopp er velferdsutviklingen som legges til grunn for Makt- og demokratiutredningens krisediagnose over det norske lokaldemokratiet (*Østerud m.fl. 2003*).² Forskergruppens flertallsdiagnose knytter seg til tre sider ved velferdsstatens utvikling (ibid.:108-109);

1. For det første et økt ambisjonsnivå i velferdsytelsene, som gjør at trefjededeler av kommunenes driftsutgifter i dag går til klassiske velferdsområder som utdanning, helse og omsorg. Kommunene fremstår som rene skole- og omsorgskommuner.
2. For det andre at velferdsytelsene gjennom utstrakt rettighetslovgivning i større grad orienteres mot enkeltindividet. Det lokale selvstyre er blitt "en institusjon som kan forkludre det rettslig-politiske båndet mellom stat og individ".
3. For det tredje skal statens økte velferdsambisjoner ha gjort at kommunene som politisk arenaer er "trengt tilbake til fordel for kommunen som tjenesteproducent".³

Både for staten og velgerne er effektiv tjenesteyting blitt viktigere enn lokalt folkestyre og kommunal autonomi – brukerrollen fremelskes på bekostning av borgerrollen. Kort sagt – når juridiske forpliktelser på sentrale velferdsområder møter kommunal budsjettknapphet og økte velferdspolitiske forventninger vingeklippes lokaldemokratiet gjennom rettighetslovgivning og effektivitetshensyn.

Dette notatets utgangspunkt er de to første punktene ovenfor; a) statens velferdspolitiske ambisjoner, og b) utviklingen av rettighetsbasert

¹ Jeg ønsker å takke Ingrid Lundeberg, Christine Hjørtland, Even Nilsen, Hans Erik Ringkjøb, og Dag Vestrheim for kommentarer. I tillegg takkes velferdsforum ved Rokkansenteret for en nyttig diskusjon om temaet.

² For en kritisk diskusjon av Maktutredningens perspektiv på vilkårene for folkestyret se Petersson (2003), og Sørensen (2004).

³ For en analyse av innbyggerroller og ulike oppfatninger av kommuneinstitusjonen se Rose og Pettersen (1995).

velferdslovgivning. Særlig skal forholdet mellom kommunalt selvstyre og individuelle sosiale rettigheter problematiseres og diskuteres. Før vi ser på rettighetslovgivningens innretning, omfang og mulige konsekvenser for demokratiet blir det gjort kort rede for sentrale trekk ved den velferdspolitiske utviklingen og spenningsforholdet mellom lokalt og sentralt ansvar i velferdspolitikken.

1.2 En tjenesteintensiv velferdsstat

I internasjonal litteratur karakteriseres den norske, og nordiske velferdsstatsmodellen, ikke bare som en unik velferdsmodell, men som en "de luxe, top-of-the-range model" (*Arter 1999:194*). Sentrale kjennetegn er at velferdsordningene omfatter alle uavhengig av betalingsevne (universalitetsprinsippet) - det offentlige har hovedansvaret og overføringene og tjenestene er som hovedregel finansiert via skatteseddelen (*Hatland m.fl. 1994*). Barne-trygd og alderspensjon er eksempler på de mest universelle ytelsene. I tillegg skal velferdsytelsene bidra til at faktiske levekårsforskjeller utjevnes gjennom at de dårligst stilte løftes opp (*Lysetøl og Meland 2003, Kjølørød 2003, Bernt og Kjellevold 2000*). Modellen baserer seg på en ide om "den gode staten" – det er offentlig sektor mer enn privat- og frivillig sektor som både finansierer, organiserer og leverer ytelser og tjenester.

I velferdspolitikken skilles det mellom økonomiske overføringer som gis når bestemte forhold inntreffer (som trygder), og tjenester som ytes gjennom utøvelse av faglig skjønn (som i helse-, sosial- og utdanningssektoren) (*Kjølørød 2003*). Den statlige velferdspolitikken har størst omfang i nedslagsfelt og ressurskrav gjennom de økonomiske overføringene i trygdesystemet og ytelsene i sykehussektoren. Stortinget har to hovedallierte når nye velferdstjenester settes ut i livet: fagprofesjonene og kommunene. Velferdsyrkene spiller en viktig rolle mens kommunene i perioden etter 1980 har fått en stadig viktigere rolle i utviklingen av sentrale velferdsoppgaver. I følge *Kjølørød (ibid:188)* har kommunene over tid blitt "integrert i et nasjonalt system hvor de er tildelt et selvstendig ansvar som samfunnsbygger gjennom oppdraget med å organisere og levere velferdstjenester".

Tabell 3.1 viser at veksten i velferdstjenestene i perioden 1982–1992 har vært sterkere i Norge enn i andre europeiske land. I tillegg er velferdssektorene i de nordiske land blitt langt mer tjenesteintensive enn i andre land der overføringer utgjør hovedtyngden. Både tjenesteintensiteten, og ambisjonsnivået, har økt ytterligere på 1990-tallet.

Tabell 3.1 Forholdet med velferdstjenester og økonomiske overføring i utvalgte land*

Land	Ratio (tjenester/ overføringer)	Endring 1980–1992
Norge	0,38	+0,23
Sverige	0,45	+0,08
Danmark	0,33	+0,01
Finland	0,21	-0,04
Storbritannia	0,13	-0,02
Frankrike	0,13	+0,04
Tyskland (Vest)	0,12	+0,03
Italia	0,07	+0,03
USA	0,06	-0,02

* Helsetjenester er ikke tatt med.

Kilde: *Kjølørød 2003 s. 187* (basert på data fra *Esping Andersen 1999*).

I 1997 ble seksåringene tatt inn i grunnskolen samtidig som skolefritidsordningen ble bygget ut. Antallet barn i barnehager har steget fra 8 500 i 1963 til ca. 90 000 i 1999. I samme periode har antallet ansatte i barnehagene økt fra 1200 til 52 900. Rett til treårig videregående skole for alle ble innført fra 1994. Samtlige fylkeskommunale institusjoner for psykisk utviklingshemmede ble nedlagt i perioden 1991–1996 og kommunene fikk ansvar for boliger og tilrettelegging for denne gruppen. I 1998 ble Handlingsplanen for eldreomsorgen vedtatt. Hensikten var å styrke hjemmetjenestene, bygge flere sykehjemsplasser og omsorgsboliger samt å legge til rette for at flere eldre fikk enerom (*Næss 2003*). I perioden 1992–2000 har antallet brukere av hjemmetjenesten (over 67 år) økt med 65 prosent, fra 25 000 til 38 400. I tillegg er det satset sterkt på barnevern etter 1980. Helsesektoren har også vært gjennom

Tabell 3.2 Personer sysselsatt i kommunale velferdstjenester i hele tusen 1965–1995

År	Undervisning	Helse/Sosial/ Omsorg
1965	51	48
1970	64	68
1975	71	117
1980	89	178
1985	103	205
1990	117	300
1995	117	300

Kilde: Utdrag av tabell 7.2 i *Kjølørød 2003:189*.

omfattende organisasjonsendringer der overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten fra og med 1. januar 2002 har fått størst oppmerksomhet. Utover dette har spesialiseringen av helsetjenestene økt betydelig, slik at det er blitt mer fokus på aktiv behandling enn på pleie. Antallet legeårsverk har økt med hele 55 prosent bare på 1990-tallet (*Kjølsvold 2003*). Endelig kommer tunge reformer som kontantstøtteordningen, og makspris for foreldrebetaling i barnehagene. Trykket på tjenestestiden har naturlig nok bidratt til en formidabel vekst i antallet kommunalt ansatte. Utviklingen for enkelte fagprofesjoner er vist i tabell 3.2.

1.3 Lokalt eller statlig ansvar i velferds-politikken?

Det er ingen politisk uenighet om at kommunene skal spille en viktig rolle i utviklingen av velferdstjenestene. Det er i kommunene brukerne av tjenestene bor og det er her nye velferdsreformer blir til praktisk politikk. Imidlertid har kommunaliseringen av velferdsstaten gjort lokal variasjon til et sentralt tema i offentlig debatt. Velferdsstatens idealer om sosial trygghet og likebehandling ser stadig oftere ut til å komme i konflikt med idealet om lokalt folkestyre, effektiv forvaltning og selvråderett. Det kommunale selvstyre antas å stå i motsetning til statlige ambisjoner om å definere og sikre innbyggernes minimumsrettigheter og å gi best mulig rettssikkerhet for borgerne (*Bernt og Kjølsvold 2000*).

Kort sagt, debatten handler om hvem som bør ha ansvaret for hva. Hvem skal definere minimumskravene til de ulike tjenestene? Hvor stor geografisk ulikhet kan vi akseptere kommunene imellom? Er lokal variasjon i det hele tatt forenelig med velferdsstatlige verdier som standardisering, likhet og likeverd? (*Bernt 2001*). Velferdspolitiske kontroverser mellom kommunesektoren og staten dreier seg om slike spørsmål. Inntrykket fra de siste års offentlige utredninger om nye velferdsreformer, eller justeringen av eksisterende ordninger, viser at uenigheten ofte går på hvor stort spillerom lokaldemokratiet skal ha i velferdspolitikken. Som regel er det en eller annen variant av likhetsbegrepet som settes i sentrum. Begrepet er omstridt fordi det kan bety flere ting (*Føllesdal 2000*). Få er uenig i at både helsevesenet, sosialtjenesten og skolene skal uttrykke likhet i en eller annen betydning. Men, likhet i forhold til hva? Som regel handler det ikke om resultatlikhet, men om å skape like muligheter for alle og at det skal stilles visse minimums-

krav til innholdet i tjenesten.⁴ Velferdsordningene kjennetegnes både av at nasjonale mål uttrykkes eksplisitt og at de har en sterk verdimeslig forankring. *Bernt (2001:35)* har beskrevet debatten slik;

”Velferdsstaten bygger på idealer om nasjonal likhet og nasjonale minstestandarder, og selv om det i en del retoriske sammenhenger harseleres over likhetskravet som ensretting og sentralisme, er den praktiske realitet at det vi snakker om, er formuleringer av og opprettholdelse av minstekrav”.

Skal kommunestyrene eller Stortinget bestemme minimumsnivået for ytelsene/tjenestene i velferdssektoren? Stortingets svar på spørsmålet er avgjørende både for hvordan oppgavene fordeles mellom de ulike forvaltningsnivåene og hvilke styringsvirkemidler som tas i bruk.

Debatten om individuelle rettigheter, minstestandarder og ikke minst kommunenes rolle i velferdsstaten er vanskelig å få tak på. Debatten ser ut til å ha en sterk normativ slagside. Svaret på spørsmålet om kommunenes faktiske spillerom i velferdspolitikken er avhengig av hvem man spør. Det eksisterer ingen objektiv standard som kan måle handlingsrommets omfanget. Enkelte mener velferdsstaten tar kvelertak på lokaldemokratiet (*Fimreite 2001*), mens andre igjen mener spillerommet finnes og at det varierer velferdsområdene imellom (*Hansen 2000*). Går vi til velferdsforskningen ser det ikke ut til å finnes systematisk forskning på hva den omfattende kommunaliseringen av sentrale velferdsoppgaver har betydd for verdier som likhet og likeverd.⁵ To spørsmål, som nødvendigvis ikke henger sammen, står sentralt i debatten:

1. Ivaretar staten likhet og likeverd i tjenestetilbudet bedre enn kommunene? (*KOU 2003:3, Hansen m.fl. 2000*) Og,
2. er det kommunestyret eller stortinget som skal sette minstestandarden for de ulike tjenestene (*Bernt 2001*)?

Kommunenes Sentralforbunds velferdsutvalg er opptatt av det første spørsmålet. Med henvisning til oppgavefordelingsutvalgets innstilling kon-

⁴ For skolene kan det bety at mulighetene for å få kunnskap skal være den samme for alle uavhengig av for eksempel etnisk bakgrunn, samtidig som kunnskapsgrunnlaget i skolen bør ligge på et visst minimumsnivå (se *Føllesdal 2000*).

⁵ I Sverige ble det i 1998 satt ned en egen forskergruppe for å oppsummere velferdsutviklingen på 1990-tallet. Den tilbakevendende debatten om forholdet mellom sentralisering og desentralisering av velferdstjenestene er et viktig tema i utredningen (se *SOU 2001:52*).

kluderes det med at statlig ansvar verken er en garanti for likhet eller likeverd, og at det ikke er entydige og sikre sammenhenger mellom statlige løsninger og likeverdige tjenester (KOU 2003:3 s.145). I NOU 2001:22, *Fra bruker til borger* (om de funksjonshemmedes barrierer for integrering i samfunnslivet), settes spørsmålet om minstestandarder på spissen. Utvalget viser at det er stor variasjon i tjenestetilbudet til de funksjonshemmede kommunene imellom, og slår fast at "forskjellsbehandlingen går utover brukernes rettssikkerhet og strider mot målet om et likeverdig tilbud for alle" (*ibid*: 227). Det kommunale selvstyre representerer i følge utvalget en barriere for de funksjonshemmedes integrering i lokalsamfunnene. Konklusjonen er at kommunenes autonomi har fått et for stort gjennomslag i lovgivningen. Utvalgets botemiddel er å styrke enkeltindividets rettigheter. Eksempelene ovenfor mer en antyder at kommunenes rolle i velferdsstaten er et omstridt tema.

Hvordan skal makten over velferdspolitikken fordeles? Desentralisering er på linje med kommunalt selvstyre et honnørord som kan favne de fleste (Hansen m.fl. 2000, Bergmark 2001, Fimreite m.fl. 2004). Vi skal se nærmere på normative argumenter som peker mot større lokalt ansvar i velferdspolitikken og de som trekker i retning av sentralisering (se tabell 3.3).

Lokal makt i velferdspolitikken kan begrunnes både i klassiske selvstyreidealer og i ikke fullt så uttalte instrumentelle og økonomiske motiver fra statens side (Molander 2003, Davidsson 2004). Det lokale selvstyrets ide er at det skal kunne prioriteres forskjellig ut fra lokale behov og at de løsninger som velges skal forankres i et lokalt politisk engasjement. Demokratiargumentet kommer i to varianter: For det første antas desentralisering å styrke demokratiet ved at det gir lokale enheter større frihet fra sentralmakten. Dette er det klassiske liberale frihetsidealet, der frihet fra sentral styring anses som en fornuftig løsning på maktspredningsspørsmålet. Kort sagt, staten kan og bør ikke styre alt. For det andre begrunnes lokalt ansvar med bakgrunn i kommunitær ideologi. Kommunene har sin egen identitet noe som bør gi det enkelte lokalsamfunn en rett til å styre seg selv. Går vi utover det verdimeslige og ser på tjenesteproduksjonen er det en rådende oppfatning om at lokalt ansvar gir effektivitetsgevinster som statlig styring ikke vil kunne ta ut (såkalt prioriteringseffektivitet). Lokaldemokrati er en forutsetning for at de ulike virksomhetene tilpasses innbyggernes ønsker og behov. Kommunalt selvstyre gir tjenester som både er bedre tilpasset og mer fleksible i forhold til brukernes ulike behov og for-

utsetninger. Lokalkunnskap sikrer effektiv tjenesteforvaltning og et tjenestetilbud som kan se det enkelte menneske på tvers av sektorskillene (Backe-Hansen 2003, Bergmark 2001, Grønlie 2004). Imidlertid ser forskning ut til å ha vært mer opptatt av hvordan den statlige styringen hindrer prioriteringseffektivitet enn av å vise hva kommunalt ansvar tilfører tjenestene i form av lokal tilpassning. Selv om prioriteringer og ønsker varierer på tvers av kommunene (Hagen og Sørensen 2001) har den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene liten effekt på kommunale utgiftsprioriteringer (Sørensen 1989). Utviklingen over tid viser at det har skjedd en konvergens i måten de ulike oppgavene løses på (Hansen 2000). Det ser dermed ut til å være behov for mer kunnskap om hva det genuint lokalpolitiske tilfører den norske velferdsstaten.

Staten kan endelig ha rent instrumentelle motiver for å desentralisere oppgaveansvaret. Sammenliknet med lokale løsninger oppfattes gjerne sentralisering som ineffektivt, dyrt og byråkratiserende. Nærheten mellom beslutning og iverksettning gjør at tidsfaktoren innsnevres, at mellomledene reduseres og at det blir mindre administrasjon. Lokalt ansvar antas også å tilføre oppgaveløsningen et mangfold som kan skape fornyelse og utvikling. Endelig, og ikke minst, kan lokalt ansvar være et virkemiddel som staten tar i bruk for å spare penger (Davidsson 2004). Har kommunene det finansielle ansvar for en velferdsoppgave så vil balansen i statsbudsjettet kunne forbedres, forutsatt at det ikke gis full kompensasjon for oppgaveløsningen i form av økt statstøtte.

Hvorfor bør staten ta styringsansvaret for velferdspolitikken? Kjellberg (1995) peker på at en sterk sentralmakt er viktig for å ivareta enkeltmenneskets *rettssikkerhet*. I arbeidet med den nye kommuneloven ble det eksempelvis slått fast at særlovbestemmelser skulle opprettholdes der disse var nødvendig ut fra rettssikkerhetshensyn, likhetshensyn og nasjonale målsettinger for tjenestepro-

Tabell 3.3 Lokalt versus statlig ansvar: Sentrale argumenter

For desentralisering	For sentralisering
Frihet og autonomi	Rettsikkerhet
Styrket demokrati	Likhet/omfordeling
Mer effektiv tjenesteproduksjon	Økt effektivitet (storskalafordeler)
	Makroøkonomisk håndtering

Kilde: utdrag av tabell 2.1 Davidsson 2004: 84.

duksjonen (*NOU 1990:13*). I en moderne velferdsstat forventes lokale fagfolk og politikere å håndtere et omfattende lovverk, noe som gjør at både spesialistkompetansen, og rettssikkerheten, kan bli lavere enn i et sentralisert system (*Bergmark 2001*).

Utover rettssikkerhetsargumentet antas sentral styring å gjøre det lettere å skape *likhet/likeverd* i tjenestetilbud samt å drive politisk omfordeling (*Davidsson 2004*). I følge Bergmark (2001) preges velferdsstatlige debatter av oppfatningen om at desto mindre detaljregulering, desto mer diftust kommunalt ansvar. Konsekvensen er ulike tolkninger av hva som er standardnivået for tjenestene og hvilke rettigheter kommuneinnbyggerne har. Rammelovgivning gir mulighet for gode og individuelle løsninger, men anses samtidig å åpne for forskjellsbehandling og vilkårlighet. Bergmarks (*ibid.*) mener at når staten gjennom politiske beslutninger og løfter påtar seg et overordnet ansvar for velferden, er det også rimelig at staten setter en minstestandard både for tjenestenivå og levekår.

Et annet og stadig viktigere argument for statlig styring er de *makroøkonomiske* utfordringene knyttet til veksten i offentlig sektor (*Kjellberg 1995*). Velferdsambisjonene har bidratt til at kommunens andel av BNP er høyt i Norge sammenliknet med de fleste andre land. Dette trekker i retning av økt behov for sentral regulering og finansiell kontroll med velferdsutgiftene (*Hagen og Sørensen 2001, Hagen og Rattsø 2002, Lysestøl og Meland 2003*). Den paradoksale situasjonen er at desto viktigere kommunene er blitt i form av en omfattende oppgaveportefølje, desto sterkere blir behovet for stram statlig styring. Det ser ut til at det er betydelig lettere for Stortinget å stramme inn i den kommunale velferdspolitikken enn i den statlige. Berg (2004) viser at mens rammetilskuddene til kommunene nesten har stått på stedet hvil i perioden 1991–2003 så har utgiftene til den statlige velferdspolitikken eksplodert. Det årlige tilskuddet til Folketrygden har økt fra 22,8 milliarder i 1991 til 64,4 milliarder i 2003 (*ibid: 257–258*).

Debatten om lokalt kontra statlig ansvar kan sammenstilles i Kjellbergs (*ibid*) to idealtypiske kommunemodeller – den autonome og den integrerte/funksjonelle selvstyremodellen (*Davidsson 2004*). Større lokalmakt i velferdsstaten trekker i retning av en autonom selvstyremodell, mens statlig styring peker mot en integrert løsning. Inntrengningsmodellen har nettopp sitt opphav i utviklingen av velferdsstaten, og i de rettsstats- og likhetsidealer som har fulgt med på lasset. I de fleste velferdslover ligger det sterke forventninger om

lik service og en likeverdig standard uavhengig av bosted (*Kjønstad og Syse 2001*). Forskjeller i faktisk velferd kommunene i mellom anses som et rettferdighetsproblem både av mediene og av de politiske aktørene (*Bergmark 2001, Fimreite m.fl. 2004*). Når det er sagt trenger ikke desentralisering i seg selv bety at minstenivåer underskrides eller at variasjonen øker. Men, når lokale prioriteringer avviker fra nasjonale så oppstår det en situasjon, som i hvert fall fra statens side oppfattes som problematisk. Slike målkonflikter er ikke uvanlige og skaper usikkerhet om ansvarsforholdene. Forklaringen på variasjoner i tjenestekvalitet eller ytelser trenger ikke ligge i ulike lokale prioriteringer, men kan også oppstå fordi de nasjonale målene er vagt formulerte eller av at fagkompetansen lokalt ikke strekker til (*SOU 2001:52, Myrvold 2001*).

Den norske velferdssektoren er i økende grad statlig styrt. Styringen skjer først og fremst gjennom lover og forskrifter. Samtidig utøves styringen på velferdsfeltet, som ellers, med hjelp av ulike økonomiske styringsvirkemidler. Staten benytter seg av en rekke organer for å føre tilsyn med kommunenes rolle som velferdsyter. Temaet her er individuelle velferdsrettigheter som styringsvirkemiddel; Hvilket omfang har rettighetene? Hvordan er de formulert i de sektorinnrettede lovene? Og, hvilke demokratiske konsekvenser kan slik lovgivning tenkes å ha?

1.4 Rettighetslovgivning: Sentrale problemstillinger

Makt- og demokratiutredningens flertallskonklusjon er at rettighetsfesting av velferdsytelser fører til at domstoler og rettsliknende institusjoner øker beslutningskompetansen på bekostning av politiske og administrative organer (*Østerud m.fl. 2003:116*). Enkeltindividets interesser i velferdsstaten formuleres i stadig større grad som rettskrav og rettighetene skaper nye bånd mellom enkeltmennesket og staten. Kommunene står igjen som taperne. Velferdsutvalget til Kommunenes Sentralforbunds (KS) ser for seg en fremtid der rettsvesenet får en ny rolle i velferdspolitikken; en rolle som er velkjent i USA (*KOU 2003:3*). KS slår fast at ”detaljerte lovfesta rettar på individnivå må ikkje vedtakast på område kommunar eller fylkeskommunar har ansvar for” (*Høring Makt- og demokratiutredningen 14.06.2004*).

Makt- og demokratiutredningens diskusjon av forholdet mellom rettigheter og kommunalt selvstyre har primært bakgrunn i statsvitenskapelig litteratur (*Fimreite 2001, Fimreite m.fl. 2002, Tranvik og Selle 2003*). Hege Skjeie, en av de fem i

maktutredningens forskergruppe, er uenig med flertallets vurdering av rettighetsspørsmålet. Hennes poeng er formulert som en egens dissens til utredningen (se *NOU 2003:19*). Skjeie er spesielt opptatt av rettighetsproblematikken i et kjønnsperspektiv. Rettighetenes plass i velferdslovgivningen er utover dette behandlet i så vel velferdsrettslig som kommunalrettslig litteratur (*Kjellevold 1997, Bernt og Kjellevold 2000, Kjønsstand og Syse 2001, Bernt 2001*). Innvendingene mot Maktutredningens behandling av problemstillingen har først og fremst utgangspunkt i det juridiske fagmiljøet (se *Kjønsstad 2003, Feiring m.fl. 2002*).

Med utgangspunkt i litteraturen reises det her tre overordnede problemstillinger: For det første spørsmålet om omfanget av og innholdet i de enkelte rettighetsbestemmelsene. For det andre spørsmålet om hvorvidt rettighetslovgivningen fører til politikkenes tilbaketrekning. Flyttes politiske vurderinger og prioriteringer fra folkevalgte organer og inn i rettssalene? For det tredje spørsmålet om hvorvidt velferdsstatlige rettssikkerhetsverdier i enkelte tilfeller kan tenkes å ha forrang fremfor klassiske lokalstyreverdier. Sosialtjenestene har her vært et tilbakevendende og kontroversielt tema i debatten.

1.5 Rettighetslovgivning: Type, innhold og omfang

Hva er en rettighet? Svaret er ikke entydig. Definisjonsspørsmålet er omdiskutert både i juridisk og statsvitenskapelig faglitteratur (*Westerhäll 2004*). Tematikken anses å falle inn under kategorien kompliserte og vanskelige samfunnsspørsmål (*Panican og Sunesson 2004*). Årsaken til mangelen på entydighet ligger i at det er stor variasjon mellom de ulike rettighetenes innhold og faktiske rettsvern. En måte på å rydde i diskusjonen er å skille mellom

- a) rettighetstyper,
- b) rettighetenes fortegn (negative kontra positive rettigheter), og
- c) rettighetenes status

Når det gjelder type rettighet, skilles det i litteraturen mellom politiske, sivile (private) og sosiale rettigheter. Et slikt utgangspunkt innebærer at rettighetsorienteringen knapt kan sies å være et nytt fenomen i norsk rettsutvikling. Historisk er det en klar linje fra kampen om sivile og politiske rettigheter til arbeiderbevegelsens kamp for faglige og sosiale rettigheter. Samtlige rettighetstyper begrunnes gjerne kollektivt (*Westerhäll Ibid*). Stemmeretten er et redskap velgeren har til rådig-

het for å utøve politisk kontroll med makthaverne og en forutsetning for demokrati. Frihet fra straff uten lov er enkeltmennesket vern mot vilkårlig behandling fra statsmaktens side og anses som et grunnleggende rettstatlig prinsipp. De sosiale rettighetene har imidlertid en svakere status og henter støtte i ideen om det sosiale medborgerskapet. Det handler om et ideal, noe å strekke seg etter, og forankringen finnes i verdier som likhet og likeverd (*Westerhäll 2004*). Det sosiale medborgerskapet betraktes på mange måter som et sosialdemokratisk prosjekt. De ulike rettighetstypene har to ting til felles:

- a) de har en rettslig dimensjon, og
- b) de begrunnes kollektivt, ikke individuelt.

Sentrale politiske og borgerlige rettigheter har, i motsetning til de sosiale rettighetene, et sterkt grunnlovsvvern (*Kjønsstad og Syse 2001*). Det er imidlertid reist spørsmål ved om ikke Grunnloven også kan sies å inneholde et vern mot at et stortingsflertall innskrenker lovbestemte trygderettigheter (*ibid*). Skal hensynet til forutsigbarhet for den enkelte trygdemottaker veie tyngre enn hensynet til Stortingets og regjeringens handlingsfrihet? Juridisk har en falt ned på at styringsaspektet har forrang,⁶ men at tilleggspensjonsordningen kan tenkes å ha et grunnlovsvvern med bakgrunn i Grunnlovens regler om "bestående kontrakter, etablerte rettigheter og den private eiendomsrett" (*ibid:71*).⁷

To internasjonale rettskilder har særlig betydning for utviklingen av norsk velferdsrett: menneskerettighetene og EU-retten.

Menneskerettighetene har fått en sentral plass etter at det i 1994 ble tatt inn en bestemmelse i Grunnloven om at staten skal "respektere og sikre menneskerettighetene" (*ibid*). I 1999 vedtok Stortinget en egen menneskerettighetslov der flere spesialkonvensjoner ble gjort til norsk rett (*Lov av 21. mai 1999 nr. 30*). Norge er ikke bare

⁶ Den danske grunnloven (§ 75 stk.2) har en bestemmelse som verner om grunnleggende sosiale rettigheter, noe som betyr at loven gir et vern mot nedskjæringer i sosiallovgivningen (for eksempel avskaffelse av opparbeidede pensjonsrettigheter).

⁷ Trygderettighetene har vært tema i to Høyesterettsaker (begge i 1996), i begge ble det konkludert med at rettighetene har et vern i Grunnlovens § 97, men at det skal svært mye til for at domstolene skal kunne tilsidesette ny lovgivning som avkorter opptjente trygderettigheter. Problemstillingene som ble vurdert var a) hvorvidt behovsprøving av forsørgertillegg for ektefelle kunne gjøres gjeldende for en mann som før lovendringen var innvilget alderspensjon med forsørgertillegg (Borthen-saken), og 2) om grunnlovsmessigheten av nye regler som førte til lavere framtidig pensjonspoeng og tilleggspensjon for en mann som var innvilget uførepensjon før lovendringen (Thunheim-saken) (Se *Kjønsstad og Syse 2001:71-72*).

folkerettslig forpliktet ovenfor disse spesialkonvensjoner, men har en direkte forpliktelse iht. norsk lovgivning.⁸ En av disse er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I følge Kjønstad og Syse (ibid) kan dette få større innflytelse på utviklingen av de velferdsrettslige rettighetsbestemmelsene. FN konvensjonen inneholder artikler om enkeltindividers rett til sosial trygghet og trygdeytelser – bistand til familier – rett til en tilfredsstillende levestandard – rett til helsetjenester – og rett til utdanning (*ibid:76*). EU-retten, og prinsippet om fri bevegelse av arbeidskraft kan få økende betydning for blant annet koordineringen av pensjons- og trygderettigheter mellom de europeiske landene. Flytter en person innenfor EØS-området skal vedkommende i prinsippet ikke tape pensjons- og trygderettigheter på dette.

Velferdslovgivningen har vært i kontinuerlig endring de siste 20 årene og i følge Kjønstad og Syse har utviklingen vært til det bedre (ibid). Eldre velferdsrett oppfattes å ha vært ustrukturert og ugjennomtrengelig, moderne velferdsrett preges av grundigere forberedelser og større begrepsmessig klarhet (*ibid: 78*). Både detaljeringsgraden og tolkningsmulighetene varierer imidlertid mellom de enkelte velferdslovene og spesielt gjelder det rettighetsbestemmelsene. Rettighetsbasert velferdslovgivning kan i norsk sammenheng føres tilbake til de første trygdelovene på slutten av 1800-tallet (*Kjønstad og Syse 2001, Kjønstad 2003*). Dagens trygdesystem er basert på et omfattende, formalisert og standardisert statlig rettighetssystem. Folketrygden fordeler ytelser til enkeltindivider med bakgrunn i rettigheter der det er minimalt innslag av skjønn. Den enkeltes pensjon er ikke avhengig av hvor mange andre som velger å tre ut av arbeidslivet samme år eller av økonomien i folketrygden. Gitt et identisk yrkesforløp så er pensjonsutbetalingen den samme uavhengig av om man bor i Hammerfest eller på Otta. Tilsvarende gjelder for de som må tre ut av arbeidslivet på grunn av sykdom (uførepensjon) eller som følge av at arbeidsplassen forsvinner (arbeidsledighet). Utbetalinger til pensjon, uførepensjon, arbeidsledighet, og sykefravær utgjør selvpålagte begrensninger fra Stortingets side.

1.6 Velferdsrettigheter: Innhold og tyngde

Rettighetslovgivningen innenfor de kommunale ansvarsområdene er av nyere dato. Kjønstad

⁸ Spesialkonvensjoner gjelder på en rekke områder som rasediskriminering, kvinneskimmingering, tortur, barn, personvern m.m.

Tabell 3.4 Sentrale velferdslover: Statlig kontra kommunalt ansvar

Statlig ansvar	Kommunalt ansvar*
Lov om folketrygd	Lov om sosiale tjenester
Lov om spesialisthelsetjenesten	Lov om helsetjenesten i kommunene (pasientrettigheter)
Lov om pasientrettigheter	Lov om barneverntjenester
	Lov om barnehager
	Lov om grunnskoler og videregående opplæring

* Fylkeskommunene har ansvaret for den videregående opplæringen.

(2003:344) slår fast at rettighetsbestemmelser innenfor helse-, skole-, og sosialsektoren har kommet "oppsiktvekkende sent sammenliknet med den private sfæren og den statlige sektoren". Tabell 3.4 skiller mellom velferdsrett som er på statens hånd og lover der kommunene/fylkeskommunene har oppgaveansvaret.⁹ Lov om pasientrettigheter kan plasseres i begge gitt koblingen til kommunehelsetjenesteloven der kommunene i praksis koordinerer tjenestene.

Hensikten med rettighetsbestemmelser er i følge Kjønstad og Syse (2001:93) "å sikre borgerne som er i bestemte situasjoner, som avspeiler behov for hjelp fra samfunnets side". Hvorvidt det er snakk om konkrete rettskrav er avhengig av utformingen av den enkelte bestemmelsens og om beslutninger kan overklages med bakgrunn i forvaltningsloven. Den enkelte rettighetsbestemmelsens juridiske tyngde varierer betydelig velferdslovene imellom.

Tabell 3.5 skiller mellom ytelser som enkeltindivider kan ha rettskrav på og ytelser som ikke utløses automatisk. I det siste tilfelle utløses retten først etter en saksbehandling der en rekke forhold vurderes (*Kjellevold 1997, Kjønstad og Syse 2001, Kjønstad 2003, Bernt og Kjellevold 2000*). Juridisk faglitteratur skiller skarpt mellom individuelle rettskrav og ytelser der retten begrenser seg til det å konkurrere om knappe ressurser. Konkrete individuelle rettskrav finnes både i Opplærings- og Folketrygdloven. Alle har rett til skolegang fra fylte seks, alle kan forlate arbeidslivet fra fylte 67 år og

⁹ De ulike velferdsordningene henger nært sammen ved at måten statlige rettigheter utformes har betydning for kommunesektoren. For eksempel kan de innstramninger som er gjort i uførepensjon og dagpenger tenkes å øke kommunenes utgifter til sosialhjelp gitt at arbeidsledigheten øker. I 1998, da minstepensjonen ble økt med 12 000 kroner, fikk kommunene redusert sine utgifter til sosialhjelp (Kjønstad 2003).

Tabell 3.5 Ulike varianter av rettighets-bestemmelser i lovgivningen

Vilkår	Innhold		
	Faste regler Vurderingspreg	Faste regler Barnetrygd Helsehjelp	Vurderingspreg Uførepensjon Sosiale tjenester

Kilde: Basert på Kjønstad og Syse 2001: s.94.

retten til alderspensjon fra folketrygden gjelder alle uavhengig av yrkesdeltakelse. Begrunnelsen for trygdesystemets standardisering av rettighetene er rettferdighetshensynet; like tilfeller skal behandles likt. Ressursavhengige rettigheter utløses imidlertid etter en faglig vurdering der flere forhold vil spille inn. Det kan være økonomi, antallet søkere, eller de ulike søkeres behov eller diagnose. Vi har å gjøre med rettigheter som er underlagt både budsjettmessige prioriteringer og tilbudets omfang. Vi skal kort se på hvordan enkelte rettighetsbestemmelser er utformet.

Kommunehelsetjenesteloven (1982) gir rett til "nødvendig helsehjelp". Formålsparagrafen slår fast at; "Enhver har rett til nødvendig helsehjelp i den kommunen der han bor eller midlertidig oppholder seg" (*sitert i Kjønstad 2003:347*). Før var retten knyttet til begrepet øyeblikkelig hjelp. I følge Kjønstad (*ibid*) er retten til helsehjelp ikke ny, men en justering av tidligere rettigheter i trygdesystemet. Folketrygden ga tidligere rett til å få dekket utgifter til legehjelp, fysisk behandling og andre helsetjenester. Da helsetjeneloven ble vedtatt ble refusjonssatsene i trygdesystemet redusert og overført til kommunene som rammetilskudd. Det nye er at loven ikke begrenser seg til å gi rett til pengeytelser, men også en rett til helsehjelp. I forarbeidet til loven blir det tatt ressursforbehold slik at kravet til kommunene begrenses både med hensyn til økonomi, personell og utstyr (*ibid*).

Sosialtjenesteloven (1991) gir rett til sosiale tjenester og formålsparagrafen har ambisiøse målsettinger. Loven skal; "fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, forebygge sosiale problemer, bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og bidra til at den enkelte får mulighet til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelsen i fellesskap med andre" (*Sitert i Kjønstad og Syse 2001:42*). Ambisjonsnivået går langt utover den gamle fattig-, forsorgs- og sosiallovgivningen. Kjønstad (*2003:351*) mener sosialtjenesteloven kan betraktes som en grunnlov for velferdsstaten fordi den signaliserer sterke ambisjoner for de vanskeligstilte. Rettssikkerhets-

garantien er imidlertid svakt formulert i loven, kriteriene for tildeling vurderingspregede samtidig som klagemuligheten er begrenset (*Kjellevold 1997, Bernt og Kjellevold 2000*). Sosialtjenesteloven gir rettskrav på økonomisk stønad og sosiale tjenester på et forsvarlig minstenivå og hjelp til rehabilitering. Kjønstad (*ibid*) mener kommunenes spillerom er stort både med hensyn til hvem som skal tildeles hjelp og hvilken hjelp som skal gis. Kommunene er ikke rettslig forpliktet til fullt ut å realisere målsettingene i loven og loven representerer følgelig ikke en begrensning av betydning for det kommunale selvstyre. Kjellevold (1997) slår fast at trygghetsverdien i formålsparagrafen er avhengig av hvordan kommunene definerer forsvarlig minstenivå. Sosialtjenesteloven er, som det vendes tilbake til, et eksempel på en lov der hensynet til det kommunale selvstyre har fått forrang fremfor den rettighetsmessige presiseringen. Dette har skapt debatt både i faglitteraturen og i flere offentlige utredninger (*Kjellevold 1997, Bernt og Kjellevold 2000, NOU 2001:22*).

Allmennhelsetjenesten er kommunenes ansvarsområde mens staten via sitt eierskap i helseforetakene har ansvar for *spesialisthelsetjenesten*. For begge har pasientrettighetene betydning. I lov om pasientrettigheter fra 1999 er det et eget kapittel om "rett til helsehjelp", og utover retten til nødvendig helsehjelp inneholder loven bestemmelser om rett til vurdering, rett til fornyet vurdering, rett til valg av sykehus og rett til individuell plan (*Kjønstad og Syse 2001: 209–224*). I januar 2001 ble det innført en lovbestemt rett til nødvendig planlagt spesialisert helsehjelp. Fra 1. september 2004 er pasientrettighetene ytterligere styrket ved at ordningen med fritt sykehusvalg ble utvidet fra kun å omfatte offentlige sykehus til også å omfatte alle private sykehus som har avtaler med de regionale helseforetakene om fritt sykehusvalg. Samtidig skal pasientene ha krav på at det fastsettes en frist for når de senest skal få helsehjelp. Fristen skal være individuell og settes på grunnlag av en medisinsk vurdering av den enkelte pasient (*Pressemelding Helsedepartementet 19.3.2004*). Helsefeltet preges av fremveksten av såkalte "forvaltningsmessige rettigheter", der retten til individuell plan

er et eksempel. Dette betyr at rettigheten ikke nødvendigvis gjelder konkrete tjenester, men et bestemt produkt noe som selvsagt påfører kommunene både økonomiske og administrative kostnader.

Kjønstad og Syse (2001:188) mener pasientrettighetene er viktige fordi det er snakk om grunnleggende behov i vanskelige livssituasjoner. Det dreier seg om å bli tatt vare på når man blir syk og trenger behandling, blir ufør på grunn av alder, eller utsettes for en ulykke som gjør at en får behov for pleie. Pasientrettighetene er sterkt forankret i velferdsretten. Ambisjonsnivået er høyt og den verdimesse forankringen sterk. Imidlertid tas det også i pasientrettighetsloven ressursforbehold, eksempelvis ved at spesialisert helsehjelp ytes "innen de grenser kapasitet setter". Retten gjelder så lenge det er kapasitet ved offentlige innenlandske institusjoner eller hos annen tjenesteyter som sykehuseier har inngått avtale med (Feiring m.fl. 2002). I følge jussen betyr dette at det ikke foreligger et rettskav i juridisk forstand (Kjønstad 2003:349, Feiring m.fl. 2002). I følge Kjønstad har utviklingen av pasientrettighetene skjedd i et samspill mellom juridisk teori og rettspraksis. I nye helsereformer er man mer tilbakeholden når det gjelder rettighetspresisering. Kjønstads konklusjon er at helseprofesjonene fortsatt har en maktposisjon, som begrenser lokaldemokratiet langt mer enn rettighetene. Kjølrsrød (2003) peker på at rettigheter kan ha en demokratiserende effekt på helsefeltet nettopp ved at de bidrar til å begrense profesjonsmakten. Den økte spesialiseringen av helsetjenestene gjør dette spesielt viktig. Feiring m.fl. (ibid) mener at den lovfestede retten til planlagt spesialisert helsehjelp har svekket pasientenes rettstilling snarere enn styrket dem. Begrunnelsen er todelt: For det første anga behandlingsgarantien i den tidligere ventelistegarantien en konkret tidsfrist for behandling (6 måneder), mens det i pasientrettighetsloven kun slås fast at det skal settes en frist. For det andre kan sykehuseier i henhold til dagens lovgivning avslå behandling med henvisning til manglende kapasitet, en beslutning som pasienten i begrenset grad kan overprøve ved å klage.

I *Opplæringsloven* har rettighetstenkningen lange tradisjoner. For kommunene er det særlig reglene om spesialundervisning som har betydelig konsekvenser. Loven slår fast at barn, unge og voksne har rett til spesialundervisning. I vurderingen skal det legges spesielt vekt på elevens utviklingsutsikter (NOU 2001:22). Kommunene og fylkeskommunene fatter vedtak om spesialundervisning på grunnlag av en sakkyndig vurdering

av den enkelte elev. Fagprofesjonene har slik stor innflytelse både med hensyn til hvem som får hjelp og hvilket tilbud som gis (Lundeberg 2004). I praksis pålegger loven kommunene å innhente en sakkyndig vurdering før vedtak treffes. Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å gi en individuell begrunnelse hvis et vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen. I slike tilfeller må det dokumenteres at eleven likevel får et opplæringstilbud som fyller retten til spesialundervisning. For elever som får spesialundervisning krever loven i tillegg at det utarbeides individuelle opplæringsplaner. Elever med lese- og skrivevansker (dysleksi) er den største brukergruppen når det gjelder spesialundervisning.

Antallet rettighetsbestemmelser har økt de siste 20 årene og rettskravet varierer sterkt mellom de ulike velferdslovene. På flere områder der kommunene har oppgaveansvaret er det tatt ressursforbehold samtidig som reglene er vurderingspregede. Spesielt gjelder det sosialtjenesteloven og lov om pasientrettigheter (retten til helsehjelp). Dette er områder der kommunene har et stort spillerom innenfor de rammene som lovene setter. Når det gjelder rettigheter som styringsvirkemiddel har de i følge Kjønstad og Syse (2001) den fordel at de, bedre enn skjønnsbaserte regler, sikrer at enkeltmennesket får dekket sine behov. Rettighetslovgivningen skal samtidig gjøre det lettere å ivareta nasjonal likhet, en forsvarlig minstestandard og rettsikkerheten. Baksiden av medaljen er at vilkårene ikke alltid passer inn og at enkelte dermed kan falle mellom to stoler. Mens rettighetene i statlig velferdspolitikkk primært dreier seg om individuelle overføringer (utløses automatisk) er rettighetene i kommunal velferdspolitikkk orientert mot selve tjenesteutøvelsen. I det siste tilfelle sier det seg selv at innslaget av skjønn må være betydelig. Det er grunn til å spørre om rettigheter er et godt styringsvirkemiddel i utformingen av velferdstjenestene lokalt. Dette er tjenester som ofte krever pragmatiske løsninger, samarbeid mellom nivåer og sektorer, og smidighet i forhold til enkeltmottakere. Nettopp forholdet mellom demokrati, profesjonsmakt og individuelle rettigheter fremstår som en særlig interessant problemstilling. I enkelte tilfeller ser det ut til at rettighetene styrker fagfolkens innflytelse mens det finnes eksempler som peker i motsatt retning. Kravet til sakkyndig vurdering om spesialundervisning i *Opplæringsloven* gir profesjonene sterk innflytelse mens fritt sykehusvalg representerer en motsatt trend. Når det er sagt, så har vi her å gjøre med kompliserte politikkområder der fagstyre uansett vil ha stor innflytelse over politikkutviklingen, det

være seg individuelt basert rettighetslovgivning eller ikke.

Hva gjør så rettighetene med politikken?

1.7 Politikken rettsliggjøring, og rettsliggjøring av politikken

Maktutredningen mener rettighetsdemokratiet (eller tilleggsdemokratiet) vingeklipper det lokale selvstyre på to måter:

- a) flere politiske beslutninger enn før påvirkes og bindes opp av rettighetsbestemmelser istedenfor å være gjenstand for en fri offentlig debatt (politikken rettsliggjøring), og
- b) innflytelse og makt flyttes fra folkevalgte organer til domstoler eller rettsliknende institusjoner (rettsliggjøring av politikken).

Tesen om politikken tilbaketrekning er omdiskutert. I en kommentarartikkel i Aftenposten har Eivind Smith (24.11.2003) stilt seg kritisk til måten utredningen behandler det han kaller moteordet rettsliggjøring.¹⁰ Han er spesielt kritisk til påstanden om at individuelle rettigheter fører til at rettsorganene overtar for politikerne. Hans poeng er at rettighetsbestemmelser er uttrykk for en ønsket politisk utvikling. Demokrati er ikke rettighetslovgivningens mål, men det virkemiddelet som brukes for å sikre ytelser til de som oppfattes å ha et særlig behov for vern. Hege Skjeie (2003) har samme budskap i sin dissens til maktutredningen. Rettighetspolitikk betraktes som et virkemiddel til individuell og kollektiv bemektigelse. Feiring (2004) har pekt på det samme og er opptatt av at Maktutredningen mangler en normativ begrunnelse for den konklusjonen som trekkes. Det ses bort fra at sosiale rettigheter kan betraktes som en betingelse for et velfungerende demokrati ved at svake løftes opp og gis de samme deltakelsesmulighetene som andre. Grunnleggende helsetjenester bør garanteres alle, de gir rimelig sjanselighet og setter individer i stand til å delta i kollektive lokalpolitiske beslutninger (ibid).

Smiths (2003) argument er at rettigheter ikke binder politikken til masten. Endrer Stortinget oppfatning kan rettigheter justeres eller oppheves når som helst. Velferdsytelser med et sterkt rettighetsvern er sentrale politiske stridsspørsmål, de gjemmes ikke unna i rettsapparatet. Flere sentrale velferdsrettigheter i trygdesystemet har blitt

strammet inn på 1990-tallet og den politiske debatten i tilknytning til dette har vært sterk. Uførepensjon, atferdsledighet, sykepengene og dagpengene ved arbeidsledighet har samtlige fått strengere adgangskriterier, reduserte ytelsesnivåer og kortere varighet (Kildal 2004). At ytelser har et sterkt rettighetsvern er ikke ensbetydende med at disse utelukkes fra offentlige debatt og finner sin løsning i rettsapparatet.¹¹

Bidrar rettighetslovgivningen til at maktfordelingsprinsippet svekkes? Foretar rettsapparatet i stadig økende grad politiske og prinsipielle vurderinger? I følge Maktutredningen har rettighetslovene "flyttet makt og beslutningskompetanse fra folkevalgte organer til domstoler og andre rettsinstanser. De har også flyttet klientinteresser fra velferdsprofesjoner til advokater" (Østerud m.fl. 2003:111, se også Fimreite 2003).

Rettsanvendelse innebærer tolkning og rettslige skjønnsmessige vurderinger. Feiring m.fl. (2002) mener imidlertid at påstanden om rettens politisering krever en nærmere presisering av hva politisering faktisk betyr. Forfatterne gjennomgår flere dommer som viser at rettsorganer sjelden foretar politiske vurderinger. Domstolene skal være bevisst på problemet og er følgelig tilbakeholdne med å vurdere det konkrete innholdet i en rettighet eller grensene for hva som kan regnes som inngrep i etablerte rettigheter. Den såkalte Fusa-dommen benyttes ofte som eksempel på en domsavgjørelse som trekker opp grensen for hva som skal være minstestandarden for ytelser i henhold til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. En sterkt handikappet kvinne saksøkte hjemkommunen for brudd på retten til pleie og omsorg. Det domstolen prinsipielt sett tok stilling til var hvorvidt en kommune, ut fra økonomiske hensyn, kunne beskjære retten til sosiale tjenester. Dommen tolkes slik at enkeltmennesker har krav på et visst minimumsnivå av sosialhjelp uavhengig av den kommunale budsjett situasjonen og at dette er et spørsmål som domstolene ikke bare kan, men skal overprøve. Når det gjelder kravets innhold, viste dommen til Høyesterett, som tidligere har ansett dette som et rent politisk spørsmål. I dommen understrekes det at spørsmålet om hvordan rettskravet på minstestandarden skal gjennomføres er opp til de politiske organer. Feiring m.fl. (ibid) mener Fusa-dommen viser at selv om det er en lovhjemmel i tilknytning til en velferdsrettighet

¹⁰ Smith er imidlertid kritisk til EØS-avtalens konsekvenser for demokratiet. Begrunnelsen er at det er langt vanskeligere å korrigere en traktat enn bestemmelser i Grunnlov og lov. Han mener at 'utenforskapet i Europa er en konstitusjonell katastrofe' (ibid).

¹¹ Debatten i kjølvannet av pensjonskomisjonens innstilling er en god illustrasjon på dette. En skal lete lenger etter en utvalgsmessig innstilling som har mobilisert et tilsvarende politisk engasjement (se NOU 2004:1).

så er det ikke gitt at domstolene foretar politiske avveininger. Hvis man mener at retten til en minstestandard av sosial trygghet er en forutsetning i en moderne velferdsstat, er avveiningen rettslig, ikke politisk (*ibid*: 65).

Lundeberg (2004, Lundeberg og Solvang 2003) har sett på det økende antallet erstatningssøksmål mot skolen for mangelfull opplæring etter Opplæringsloven. Feltet preges av sterk profesjonsinnflytelse. En viktig grunn til det er nettopp at loven verken anviser hvilke barn (og dermed diagnoser) som har rett til spesialundervisning eller hvilke tiltak som eventuelt skal settes inn (*ibid*). Deres analyse av disse rettssakene viser:

- a) at sakene prøves fordi loven gir stort spillerom for skjønnsutøvelse,
- b) at bestemte syn på læringsavvik favoriseres i domstolene (lese- og skrivevansker) og at mer sammensatte problemer faller utenfor (AAHD),
- c) at det tradisjonelle fagstyre har inntatt rettsapparatet som meddommere i rettssalen

Juristene har ikke styrket sin posisjon på bekostning av den pedagogisk-psykologiske fagkompetansen i skolerettssakene. Den tradisjonelle fagkompetansen benyttes som rettens sakkyndige og meddommere. Utfallet av sakene viser at rettsapparatet spiller en rolle i utformingen av skolepolitikken. Rettskravet spesifiseres til visse typer læringsavvik.

Smith (2003) mener spørsmålet om rettsliggjøring ikke kan gjøres til en kamp mellom jurister og lokalpolitikere. De reelle kampanene er Stortinget og kommunestyret (*Aftenposten 24.11.2003*). Problemet ligger ikke i jussen, men i de politiske kinderegge stortingsflertallet vedtar. Stortinget ønsker seg nasjonal likhet og lokalt selvstyre samtidig og disse ambisjonene trekker i ulike retninger. Kommunene blir sittende igjen med ansvaret for å honorere rettigheter som Stortinget har vedtatt. I følge Smith (*ibid*) er dette "oppskriften på uklare ansvarsforhold". Individuelle rettigheter kan vanskelig tolkes som et brudd med folkestyre som prinsipp, men som et klart uttrykk for et mer sentralisert folkestyre. Feiring m.fl. (2002) peker på at begreper som politikkenes tilbaketreking og politisering av rettsapparat bør brukes med større varsomhet. Det er ikke entydig at enkeltindividets krav er styrket, samtidig som domstolene har vist tilbakeholdenhet med å prøve velferdsrettighetene.

Økt rettsaktivisme bidrar utvilsomt til at utviklingen av velferdspolitikken ikke bare blir et politisk prosjekt, men også et rettslig. Flere rettssaker

tyder både på at a) flere oppfatter velferd som en rettighet (ikke som et tilbud) og b) at domstolene kan bli en viktigere aktør i løsningen av sentrale samfunnsproblemer. Porsdam (2004) mener utviklingen kan ha sammenheng med holdningsendringer innenfor den juridiske fagprofesjonen. Det gjelder ikke bare synet på forholdet mellom juss og politikk men også på hva jussen og domstolene skal (og bør) utrette.¹² Spørsmålet er hvordan dette skal tolkes. På den ene siden kan rettigheter og økt rettsaktivisme begrunnes demokratisk. Det kan øke sannsynligheten for at de vanskeligstilte høres i den demokratiske prosessen og at vilkårlig saksbehandling korrigeres (*ibid*, Lundeberg 2004). På den annen side reiser økt rettsaktivisme viktige prinsipielle spørsmål: Er politikerne eller domstolene best egnet til å sikre innbyggernes fundamentale behov? Hvor mye makt skal politikerne overføre til jussen?

1.8 Rettigheter og lokalt selvstyre: Sosialtjenesteloven som eksempel

Sosialtjenestelovens rettighetsbestemmelser illustrerer godt spenningsforholdet mellom sentralisering (nasjonal standardisering gjennom individuell rettighetsfesting) og lokalt selvstyre (desentralisering). Både utformingen av loven og kommunens praktisering har skapt debatt. Blant annet har flere vært opptatt av å få fastsatt en nasjonal minstestandard for ytelsene og å styrke brukernes rettssikkerhet (*Kjellevold 2000, Bernt og Kjellevold 2000, Lystøl og Meland 2003, Kjønsdal 2003, NOU 2004:18*)¹³. Deler av kritikken går på at staten (ikke kommunene) bruker hensynet til det lokale selvstyre som argument for ikke å styrke rettighetspreget og rettssikkerhetsvernet i loven.

Sosialtjenesteloven gir kommunene et særlig ansvar for de vanskeligstilte. Funksjonshemmede skal sikres samme levevilkår som funksjonsfriske og sosiale problemer skal forebygges og enkeltmennesker rehabiliteres. Kommunene har også fått adgang til å pålegge klientene plikter, som antas å kunne føre til rehabilitering (*Kjølsrød 2003*). Sosialstønaden er en av få individuelle velferdsoverføringer som ikke er statlig. Mens sat-

¹² Porsdam (2004:20) viser til en dansk sak der en arbeidsledig har tatt ut stevning mot staten med bakgrunn i en oppfattelse om at det er grunnlovstridig at staten har fratatt vedkommende arbeidsledighetstrygden fordi vedkommende ikke vil aktiveres.

¹³ Kjellevold (1997) gjennomgår flere offentlige utredninger om temaet. Sosiallovutvalget (NOU 1985:18) mente blant annet at det kommunale selvstyre ikke kunne være et avgjørende argument når likhet og rettferdighet talte for en normering av sosialstønaden.

sene i de statlige velferdsoverføringene er like uavhengig av bosted så er det ikke tilfelle for sosialhjelpen. En strammere kommuneøkonomi har i følge Lysestøl og Meland (2003) gjort sosialhjelpen til en salderingspost i kommunebudsjettene. Det er store ulikheter i stønadsnivå kommunene imellom og i enkeltkommuner over tid.¹⁴ Et svar på den økte ulikheten kom i 2001 da staten introduserte veiledende retningslinjer for utmåling av sosialhjelp. Det fulgte imidlertid ikke penger med på lasset.

Økonomer og statsvitere har vært opptatt av ulikheten i selve stønadsnivået, juristene av rettsikkerhetsaspektet (*Kjellebold 1997, Bernt og Kjellebold 2000, Bernt 2001*). Rettsikkerhetsbegrepet er på linje med selvstyrebegrepet et honnørord som det fort kan enes om at skal ivaretas. Ikke bare innholdet i offentlige beslutninger men også måten de blir til på har rettsikkerhetsmessig betydning. I lovverket ivaretas rettsikkerheten gjennom a) de formelle krav som stilles til rettsriktige avgjørelser (formell/prosessuell rettsikkerhet) og b) gjennom de materielle krav som stilles til beslutningens innhold (materieell rettsikkerhet) (*Kjønstad og Syse 2001:96–101*). Materieell rettsikkerhet ivaretas best når loven er enkel å praktisere og forutsigbar for innbyggeren. Skjønnsbestemmelser gir mindre veiledning for beslutningstakere og kan resultere i brudd på prinsippet om at like tilfeller skal behandles likt (*ibid*). Formell rettsikkerhet flytter oppmerksomheten fra beslutningens innhold, til selve beslutningsprosessen. Tas beslutninger av personer med tilstrekkelig fagkompetanse? Hvordan fungerer kontroll- og klageorganene? Et overordnet rettsikkerhetshensyn er enkeltmenneskets rett til å anke beslutninger til en høyere instans.¹⁵

I den statlige styringen av kommunenes praktisering av sosialtjenesteloven benyttes både materielle og formelle rettighetsbestemmelser (*Kjellebold 1997, Bernt og Kjellebold 2000*). Den enkelte har rettskrav på sosial stønad når visse vilkår oppfylles. Tilsvarende bestemmelser er rettet mot tjenesteutøvelsen ved at denne skal ligge på et forsvarlig minstenivå. Formelle rettigheter ivare-

tas i lovens bestemmelser om saksbehandlings- og klageprosedyrer. Kritikken mot lovgivningen har vært todelt: For det første er det pekt på at rettighetsbestemmelsene er uklare med hensyn til når en person er i situasjon der han/hun har et rettskrav på støtte av et vist omfang, type og kvalitet. For det andre at kontrollen via klage er for svakt utbygget. Det kan klages til fylkesmannen men han har begrenset overprøvningskompetanse. I tillegg er det pekt på at kontrollen med den kommunale sosialtjenesten via tilsyn er lite brukt. Bernt og Kjellebold (2000) ser det som et paradoks at staten ved flere anledning ikke har sett det som problematisk å stille krav til organiseringen av sosialtjenesten gjennom krav til oppbygging, bemanning, og formelle planer, men bruker hensynet til det lokale selvstyret som argument mot å styrke den enkeltes formelle rettsikkerhet. Rettsikkerhetsgarantiene er langt svakere i sosialtjenesteloven enn i andre kommunale velferdslover. Kommunehelsetjenesteloven gir fylkeslegen full overprøvningskompetanse og det samme har fylkesmannen etter barnevernloven.

Kjellebold (1997:8) spisser problemstillingen slik; ”I hvilken grad kan begrensninger i borgernes prosessuelle og materielle rettsikkerhet på dette området rettferdiggjøres ut fra hensynet til kommunalt selvstyre og prioriteringsfrihet”? Budskapet er at hensynet til det kommunale selvstyre ikke er et godt nok argument imot at det formuleres klarere materielle rettighetsbestemmelser i tråd med de verdimeslige premissene i loven (*ibid*).

Innvendingen er at kommunalt selvstyre benyttes som et massivt og uspesifisert argument fra statens side (*ibid:66*). Det konkretiseres ikke hvilke sider ved det lokale selvstyret som eventuelt svekkes – deltakelsen, effektiviteten eller frihetsidealet? Når det gjelder demokratiargumentet, så er det i realitet fagpersonale som tar beslutningen i denne typen enkeltsaker, ikke lekfolkene. Beslutningen om hvilken hjelp den enkelte skal få og hvilke virkemidler som skal brukes er ikke et spørsmål for kommunalpolitikernes handlings- og prioriteringsfrihet. Det er fagfolkenes oppgave å vurdere hvor dårlig det står til med den enkelte, ikke politikernes. Demokratiargumentet er kun relevant hvis en mener at målene for sosialtjenesten skal defineres lokalt og ikke nasjonalt (*Bernt og Kjellebold 2000:33*). Effektivitet er imidlertid et sterkt argument for kommunalt ansvar. Spesielt gjelder det behovet for samordning og å finne lokale løsninger på enkeltmennesker problemer (*ibid*). Dette oppfattes ikke som et relevant argument mot at staten definerer hva som er det minste forsvarlig leve-

¹⁴ Data fra Trondheim viser eksempelvis at realverdien av det en sosialhjelpsklient fikk våren 2003 var ca. 16 prosent mindre enn det vedkommende ville fått i 1995 (Lysestøl og Meland *ibid*).

¹⁵ Sterkest vern finnes i trygderetten og i fylkesnemndene for sosiale saker (*Kjønstad og Syse ibid*). Trygderetten tar stilling i trygdetvister, mens nemndene gjør vedtak om bruk av tvang i barnevernsaker, smittvernsaker, alkolistaker og saker som knytter seg til psykisk utviklingshemmede. Her er det i mange tilfeller snakk om svært inngripende tiltak, og kravet til rettsikkerhet er derfor sterkt.

standardsnivå landet sett under ett. Tilsvarende kan kommunenes prioriteringsfrihet ses på som et viktig redskap til å utvikle gode lokale tjenestetilbud utover minstestandarden. Intensjonen med sosialtjenesteloven er at det å definere gulvet for sosialhjelpen er et nasjonalt politisk anliggende, ikke et lokalt (*Bernt og Kjellebold 2000*).

Kjønstad (2003) slår fast at rettighetene i sosialtjenesteloven er betydelige. De svekkes imidlertid av at det statlige klageorganet er vingeklippet. Tildeling av sosiale tjenester er grunnleggende for den det gjelder og Kjønstad mener dette er et sterkt argument for full klagekompetanse. Bernt (2001:171) viser at prosessuelle rettsikkerhetsgarantier først og fremst brukes for å verne tradisjonelle liberalistiske verdier – næringsutøving og eiendomsutnyttelse og de universelle økonomiske rettighetene i Folketrykkløven. Bernt og Kjellebold (2000) mener sosialtjenestefeltet preges av statlig styringsvegring og ikke statlig detaljstyring. Klarere rettighetsbestemmelser er nødvendig for å sikre målene om økonomisk og sosial trygghet, likeverd, rehabilitering og formell rettssikkerhet. Kjellebold (1997:95) spør om ”vi verner det kommunale selvstyret og kommunenes legitimitet ved å opprettholde en svak rettslig regulering av det nederste sikkerhetsnettet for borgerne”. Den reelle begrunnelsen for at det lokale selvstyre har fått forrang i utformingen av rettighetsbestemmelsene i sosialtjenesteloven antydes å være økonomiske (ibid). Gjennom ikke å spesifisere rettighetsbestemmelsene kan staten holde utgiftene til sosialhjelp nede. Hagen og Sørensen (2001:81–82) mener at dersom kommunene hadde fått refundert utgiftene til sosialhjelpsklienter så ville incentivene til å tilbakeføre klienter til yrkeslivet bli svekket.

Presset i retning av sterkere individuell rettighetsfesting på sosialtjenestefeltet er sterkt. Tre offentlige utredninger har nylig vært innom temaet. I *NOU 2001:22, Fra bruker til borger*, slås det fast at en overordnet barriere for integreringen av de funksjonshemmede i samfunnslivet ligger i spenningsfeltet mellom det kommunale selvstyre og individuelle rettigheter. Utvalget går inn for at mennesker med funksjonsnedsettelse bør ha et rettskrav på sosial- og helsetjenester som går utover det å dekke nødvendige behov. Målet er å gi disse gruppene en mulighet for aktiv deltakelse i samfunnslivet. Utvalget foreslår at det eksisterende regelverket gjennomgås og at mennesker med nedsatt funksjonsevne får samme rettigheter som andre (ibid: 25–26). I tillegg foreslår utvalget at det opprettes et eget kontrollorgan på feltet (Til-

syn for funksjonshemmedes rettigheter). Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) foreslår i sin høringsuttalelse en rekke nye individuelle rettigheter. Blant annet at foreldre med funksjonshemmede barn bør få rett til avlastning, støttekontakt og omsorgslønn. Samtidig mener FFO at fylkesmannens prøvingskompetanse i klagesaker utvides til også å omfatte kommunens skjønnsvurdering. Både FFO og utvalget viser til Sverige der ”Lag om stöd og service til vissa funktionshindrade” – som virker parallelt med sosialtjenesteloven – gir sterkere rettigheter til visse grupper av funksjonshemmede. Reformen har bidratt til å bedre levekårene for de funksjonshemmede. Samtidig har imidlertid bruttokostnadene for de svenske kommunene økt med 100 prosent i den siste fem års perioden (*Svenske Kommuneförbundets nettside*). Problemstilling som diskuteres er velkjent, Riksdagen tar beslutningen men stiller ikke opp med pengene.¹⁶

En forskerutredning, ledet av Jørn Rattsø, har vurdert utformingen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (se *NOU 2004:13*). Forslaget innebærer at det etableres en statlig etat for arbeid og inntekt, en for pensjoner (statlig) og at kommunene beholder ansvaret for sosialhjelpen. Samtidig skal det innføres en statlig arbeidssøkerstønning for sosialhjelpsmottakere (de som i dag faller utenfor dagpengeordningen). Utredningens argument for fortsatt kommunalt ansvar er at en statlig overtakelse vil skape samarbeidsutfordringer mellom stat og kommune. I tillegg kan en overføring av sosialhjelpen til en etat for arbeid og inntekt bety at oppgavene forskyves fra det å få folk i aktivt arbeid til det å håndtere sosiale problemer (ibid).

Bernt-utvalget (*NOU 2004:18*) har endelig foreslått å styrke de individuelle rettighetene og rettssikkerheten i sosialtjenesteloven. Utvalget foreslår blant annet at:

- a) lov om kommunehelsetjenester og sosialtjenesteloven slås sammen,
- b) kommunene får plikt til å utarbeide individuelle planer for brukerne,
- c) at klagereglene forenkles ved at det kun kan klages til fylkesmannen,
- d) at kommunene skal ha en frist på fire uker til å oversende klagen,
- e) at fylkesmannen gis full overprøvingskompetanse (inkludert det kommunale skjønnnet) og

¹⁶ I Sverige ser rettighetsfestingen ut til å ha gått lenger en tilfelle er i Norge. Blant annet er det innført rett til barnehageplass fra ett års alder, og alle arbeidsledige har rett til barnehageplass. Det er også innført makspriser både i eldreomsorgen og i barnehagene.

- f) at det bør innføres et krav om faglige minstepandarder for både sosial- og helsetjenester.

1.9 Oppsummerende kommentarer

Temaet her har vært de individuelle sosiale rettighetenes omfang, innhold, og demokratiske konsekvenser. Individuell rettighetslovgivning er et sterkt statlig styringsvirkemiddel. Hensikten med lovgivningen er å dekke grunnleggende sosiale behov. Maktutredningen har reist viktige prinsipielle spørsmål angående de demokratiske konsekvensene av denne lovgivningen. Konklusjonene i utredningen er omfattende og pessimistiske. Karvonen (2004) mener avstanden mellom konklusjonene i sluttrapporten og det empiriske fundamentet er for stort. Øvrig litteratur viser at det er behov for å nyansere konklusjonene og at det må mer kunnskap til.

Omfanget av individuell rettighetslovgivning i velferdssektoren har økt. Det er et åpent spørsmål om dette har styrket enkeltmenneskets rettstilling (*Feiring m.fl. 2002*). Det kommunale rettighetsregime preges av vurderingsartede regler og åpner følgelig for lokale politiske og faglige styringsmuligheter. Det økte antallet rettssaker vitner om at tolkningsmulighetene lokalt er store. Hvilke behov skal dekkes? Og, hva betyr forsvarlig? Hva gir rett til et bestemt tilbud? I juridisk faglitteratur betraktes sosialtjenesteloven som særlig kontroversiell. Ambisjonene i lovteksten anses ikke å stå i stil med den kommunale praktiseringen. Spørsmålet om kommunenes rolle i velferdspolitikken er mer et ideologisk enn et faglig spørsmål. Når det gjelder konsekvensene på velferdssiden er det behov for mer kunnskap om hvorvidt individuelle sosiale rettigheter er et godt og treffsikkert styringsvirkemiddel i velferdspolitikken. Dette gjelder spesielt utforming av de kommunale velferdstjenestene. Gjør rettighetsfesting det lettere å nå de som trenger bistand eller skaper rettighetslovgivningen en stiv og lite fleksibel velferdspolitikkk?

Maktutredningens påstand er at rettighetslovgivningen tømmer politikken for innhold. Individuelle rettigheter er imidlertid en villet politikk fra stortingsflertallets side. Rettigheter bidrar også til politisk mobilisering og debatt. Rettigheter og standardkrav i den kommunale velferdspolitikken er ikke bare en ønsket politisk utvikling, det er bestemte partiers vilje som slår igjennom. Venstresiden og Fremskrittspartiet går for strammere statlig styring mens høyresiden er mer tilbakeholden (*Sørensen 2004, Hansen m.fl. 2000, Fimreite m.fl. 2004*). Lokalt selvstyre ser ut til å spille en liten rolle når Stortinget diskuterer nye velferdsreformer.

Det er brukerne som står i fokus (Sørensen 2004). Sørensen (ibid:170) mener at styringen av kommunene preges av "en knipetangsmanøver, der venstresidens ambisjoner om et høyere tjenestenivå begrenses av Høyres og Arbeiderpartiets ønske om å kontrollere kommunale skattesatser".

Maktutredningens diskusjon av domstolene som fremtidens politiske møteplass er prinsipielt sett viktig. Et lovverk med store tolkningsmuligheter vil, i motsetning til et standardisert og formalisert rettighetssystem, åpne for økt rettsaktivisme (*Lundeberg 2004*). Når sakene først er havnet i retten så mener enkelte at domstolene er tilbakeholdne med hensyn til å foreta konkrete politiske vurderinger, som ikke er i tråd med lovverkets intensjoner (*Feiring m.fl. 2002*). Lundeberg (2004) viser imidlertid at domstolene spiller en rolle i den skolepolitiske utviklingen. Det er bestemte tolkninger av Opplæringsloven (diagnoser) som vinner fram i retten. Gjennom domstolene har de tradisjonelle profesjonene i meddommerrollen fått en ny arena å spille på. Maktutredningen reiser her viktige prinsipielle spørsmål: Hva betyr økt rettsaktivisme for demokratiet? Er det domstolene eller de folkevalgte organene som er best skikket til å fortolke lovverket?

Med hensyn til rettighetslovgivningens generelle demokratiske konsekvenser er tolkningsmulighetene flere og motstridende.

Individuelle rettigheter på kommunesektorens ansvarsområde fører til at folkestyret sentraliseres. Individuelle rettigheter begrenser kommunenes politiske og økonomiske spillerom. Den kommunale velferdspolitikken preges imidlertid ennå av velferdslover der kommunene har et spillerom. Desto mer standardiserte rettighetene blir, desto større andel av kommunenes utgifter vil gå til å innfri rettigheter og desto mindre blir handlefriheten. I Sverige er finansieringen av rettighetene et sentralt tema i debatten. Prinsippet om at den som tar beslutningen skal ha ansvaret for å plukke opp rekningen er foreslått som løsning på problemet (statlig fullfinansiering) (*SNS 2004*). Stortinget ville nok vist større reformtilbakeholdenhet på kommunenes vegne dersom de også samtidig forpliktet seg til å betale det gildet egentlig kostet.

Forholdet mellom individuelle rettigheter, fagstyre og demokrati er sentral og uavklart problemstilling. Kjønstad (2003) mener profesjonsmakten utgjør en betydelig større begrensning på kommunenes handlefrihet enn rettighetslovgivningen. Enkelte rettigheter ser ut til å begrense fagprofesjonens innflytelse mens andre gir profesjonene stor innflytelse. Kravet om sakkyndige vurderinger er eksempel på det siste. Det er behov mer kunnskap

om spenningsforholdet mellom rettigheter, profesjonsmakt og demokrati. Hypotesen med bakgrunn i denne gjennomgangen er at faginnflytelsen vil variere de enkelte velferdslovene i mellom. Domstolene spiller sannsynligvis en betydelig mindre rolle i iverksettingen av velferdspolitikken enn det velferdsprofesjonene gjør (*Lundeberg 2004*).

Individuelle rettigheter kan også virke demokratiserende for enkeltmennesker i møte med et offentlig forvaltningsapparat, enten som klienter eller brukere av offentlige tjenester. Rettigheter kan gi økt forutsigbarhet og redusere profesjonenes makt i møte med enkeltmennesker. På samme måte kan rettigheter og bruk av domstolene betraktes som en betingelse for et velfungerende demokrati. Formålet med velferdsrettigheter er gjerne å legge til rette for at alle skal ha samme mulighet for aktivt å delta i samfunnslivet. Fordelingen av velferdsgoder kan slik ses på som en betingelse for den enkeltes mulighet til å ikle seg rollen som samfunnsborger. Bruken av domstolene i velferdspolitikken kan tilsvarende tolkes som et demokratisk sunnhetstegn. Rettens funksjon kan være å fungere som arena der overgrep i offentlig regi kan prøves og eventuelt korrigeres. Lundeberg (2004) har imidlertid pekt på at rettsapparat kun løser individuelle problemer. Kollektive problemfelt må løses innenfor rammene av det politiske systemet.

Forholdet mellom velferdsstat og lokalt selvstyre er en vanskelig demokratiutfordring. Begge er moralske prosjekter og har en sterk verdimesig forankring. Det er bred enighet om at kommunene må spille en viktig rolle i utviklingen av velferdsytelsene og oppslutningen om prinsippene bak velferdsstaten er tilsvarende sterk. Problemet for kommunene er at velferdsytelsene trekker en stadig større andel av ressursene samtidig som velferdslovgivningen preges av sterkere statlig styring. Spørsmålet er hvordan en skal komme ut av denne klemmen og her er individuelle rettigheter neppe svaret. I følge Bernt (2001:41) er det snakk om en frontkollisjon mellom to styringsparadigmer: a) selvstyreidealet som vil avskaffe standardkrav og b) klassisk velferdstekning som mener standarder under et visst minstenivå strider mot grunnleggende velferdsstatlige verdier. For Bernt er likhet og trygghet for de svake et nasjonalt ansvar. Redningen for kommune skal ligge i at staten overtar ansvaret for de tunge velferdsoppgavene (*ibid*). Stat-kommune debatten kan imidlertid betraktes som en (*Bernt 1998*); "røyksky rundt den egentlige problemstilling – hvor sterkt og tett er vi villig til å gjøre det velferdsstatlige sikkerhetssnett rundt borgeren"? Er velferdsstaten overmo-

den? Hvem er velferdsstatens målgrupper – de vanskeligstilte eller middelklassen? Og, kan absolutt likhet i det hele tatt oppnås? En debatt om velferdsstatens grenser, nedslagsfelt og likhetskrav kunne vært langt mer klargjørende enn den stadige sektorpolitiske knivingen mellom stat og kommune.

Litteratur

- Arter, David (1999) *Scandinavian Politics today*. Manchester: Manchester University Press.
- Backe-Hansen, Elisabeth (2003) "Utfordringer for den kommunale velferdspolitikken, med velferdstiltak for barn og unge som case". Notat til Kommunens Sentralforbund 14.3.2003.
- Berg, Paul Olav (2004) "Staten som distriktpolitisk aktør", i Knut Bjørn Lindkvist (red): *Ressurser og omstilling – et geografisk perspektiv på regional omstilling i Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bergmark, Åke (2001) "Den lokal välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet", i SOU 2001:52: *Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm.
- Bernt, Jan Fridthjof (1998) "Nasjonale standarder og kommunalt selvstyre i velferdsstaten". Innledning i seminarserien "Rett, demokrati og velferdsstat". Bergen, LOS-senteret 3. april 1998 (Lysarkpresentasjon).
- Bernt, Jan Fridthjof (2001) "Kveler velferdsstaten kommunaldemokratiet?", i Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red): *Lekmannsstyre under press*. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bernt, Jan Fridthjof (2001) "Rettsikkerhetsbegrepet og kampen om velferdsstatens verdigrunnlag", i Jussbuss (red.): *Tvers igjennom lov til seier*. Oslo. (Tilgjengelig i fulltekst på Lovdatas betalingsbase).
- Bernt, Jan Fridthjof og Alice Kjellevoid (2000) "Velferdsstat, rettsikkerhet og kommunalt selvstyre", i Kjøenstad, Asbjørn, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid og Harald Hove: *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*. Bergen: Fagborforlaget.
- Davidsson, Lars (2004) *Kammare, kommuner och kabinet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Esping-Andersen, Gösta (1999) *Social Foundations of Post-Industrial Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Feiring, Eli (2004) "Normative spørsmål i velferdsforskningen". Foredrag Norges Forskningsråd, Rokkansenteret UIB, 18–19 mars 2004.

- Feiring, Eli, Synne Sæther Mæhle og Hilde Wisløff Nagell (2002) "To myter om rettighetsfesting av velferdspolitikken", *Retfærd* 99 (4).
- Fimreite, Anne Lise (2001) *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. Bergen: LOS-Senteret. Rapport 0105.
- Fimreite, Anne Lise (2003) *Det hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 8 2003.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik (2002) *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv. Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr. 50*. Oslo: Unipub.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars (2004) *Tillit mellom forvaltningsnivåene – sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Bergen: Rokkansenteret, Rapport.
- Føllesdal, Andreas (2000) "Læring og likeverd: Bør skolen sikre likhet?", *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 1: 17–31.
- Grønlie, Tore (2004) "Fra velferdskommune til velferdsstat – hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans". Foredrag Kommunal- og regionaldepartementets etatslederkonferanse 09.01.2004.
- Hagen, Terje og Jørn Rattsø (200) "Trenger vi kommunene?", *Aftenposten* 01.07.02.
- Hagen, Terje og Rune Sørensen (2001) *Kommunal organisering*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hansen, Tore (2000) "Policyanalyser har kommunepolitikken noen konsekvenser?", i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen (2000) *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: NIBRs PIUSS-serie 3–2000.
- Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (1994) *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Karvonen, Lauri (2004) "Review of Scandinavian Power Studies", *Scandinavian Political Studies*, 27 (4).
- Kildal, Nanna (2004) "Velferdsstaten: For alle eller bare dem som yter?", *Velferd*, 9 (2).
- Kjellberg, Francesco (1995) "The Changing Values of Local Government", i H. Teune (red.): *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences. Local Governance Around the World*.
- Kjellevoid, Alice (1997) *Rettigheter, statlig styring og kontroll i sosialtjenesten. Prosjektrapport*. Høgskolen i Stavanger.
- Kjellevoid, Alice (2000) "Bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser", i Asbjørn Kjønstad, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid og Harald Hove: *Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjølørød, Lise (2003) "En tjenesteintens velferdsstat", i Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red): *Det norske samfunn (4. utgave)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kjønstad, Asbjørn (2003) "Rettighetslovgivning og kommunalt selvstyre", *Lov og Rett*, 42 (6).
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (2001) *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, Rettsikkerhet, Tvang*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- KOU 2003:3: *Velferd, Virkelighet og Visjoner. Mot bærekraftige kommuner*. KS. Sluttrapport.
- Lov av 21. mai 1999 nr 30, "Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett" (menneskerettsloven).
- Lundeberg, Rindal Ingrid (2004) "Rettsliggjøringens makt. Noen empiriske og normative forutsetninger", *Nytt Norsk Tidsskrift* (kommer).
- Lundeberg, Rindal Ingrid og Per Solvang (2003) "Uaktsomhet ved dysleksi", *Spesial Pedagogikk*, 03/04.
- Lysetøl, Peder Martin og Eilef A. Meland (2003) *Velferdsstatens Økonomi. Innføring i samfunnsøkonomi for helse- og sosialfagsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, Per (2003) *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- Myrvold, Trine Monica (2001) *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordebatt*. Oslo: NIBR Prosjektrapport 2001:1.
- NOU 1985:18: *Lov om sosiale tjenester m.v.*
- NOU 1990:13: *Forslag til ny lov om kommunene og fylkeskommunene*.
- NOU 2001:22: *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*.
- NOU 2003:19: *Makt og demokrati*.
- NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd*.
- NOU 2004:13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning, Sammendrag*.
- NOU 2004:18: *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester*.
- Næss, Sturle (2003) *Ikke helt etter planen. Dokumentasjonsrapport om hjelpetrengende eldres erfaringer*.

- ringer før og etter Handlingsplan for eldreomsorg. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 1 2003.
- Panican, Alexandru og Sune Sunesson (2004) "Det skiftade värdet av rättigheter", Ansvarsprosjektet. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet.
- Petersson, Olof (2003) "Den sista maktutredningen?", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 20 (4).
- Porsdam, Helle (2004) "Den konstitutionelle vending i Danmark og Europa og dens amerikanske rødder", *Politica*, nr. 1 (februar).
- Rose, Lawrence og Per Arnt Pettersen (1995) "Borgerdyder og det lokale selvstyret: politisk liv og lære blant folk flest", i Tore Hansen og Audun Offerdal (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Festskrift til Fransesco Kjellberg. Oslo: TANO.
- Skjeie, Hege (2003) "Særutalelse", i NOU 2003:19: *Makt og Demokrati*. Oslo.
- Smith, Eivind (2003) kronikk i *Aftenposten* 14.11.03.
- SOU 2001:52: *Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm.
- SNS Författningsprojekt (2004) *Slutsatser och sammanfatning*. SNS Demokratiråd.
- Sørensen, Rune (1989) "Det kommunale demokrati. En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 3.
- Sørensen, Rune (2004) "Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 2.
- Tranvik, Tommy og Per Selle (2003) *Farvel til Folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet*. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Westerhäll, Lotta Vahlne (2004) "Rättigheter och svensk social trygghet – en rättslig analys av utvecklingen från 1950-talet och framåt", i: *Ansvarsprosjektet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet.
- Wetterberg, Gunnar (2004) "Historien, ekonomin och rättigheterna", i Anne Lise Fimreite et al: *Medborgare eller målsägare*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
-

Vedlegg 4

Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre

Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og Rokkan-senteret,
Universitetet i Bergen 2004

1 Innledning¹

Den norske styreform er en blanding av ulike styringsprinsipper: Styreform er basert på prinsippet om flertallstyre, men rettstatsprinsippet og prinsippet om fagstyre er samtidig dypt forankret i systemet. Norge er også en enhetsstat hvor prinsippet om lokalt selvstyre står sterkt. Et kjennetegn ved denne blanding av prinsipper, er at styreform preges av ulike organisasjons- og samordningsformer. Dette blir gjerne oppfattet som en god løsning om en legger demokratiske standarder til grunn (*Held 1987*), men blandingsformene kan by på betydelige styringsmessige utfordringer.

I dette notatet rettes oppmerksomheten spesielt mot de utfordringer som statlig samordning og kommunalt selvstyre står overfor i dag etter et ti-år med omfattende reformer både sentralt og lokalt. Strukturelle og prosedyremessige endringer i staten og i kommunene har gjort samordningen vanskeligere. Fristilling og mål- og resultatstyring (MRS) sentralt har løst noen samordningsproblemer, men samtidig skapt nye bl.a. gjennom at kapasiteten i det enkelte ledd til å motsette seg samordning har økt. Slik den norske velferdsstaten er organisert betyr dette noe for det kommunale selvstyret. Den statlige samordningen *innen* sektorer (vertikal samordning) er sterk og styrket. Ved at nye styringsvirkemidler tas i bruk berører styrket vertikal samordning kommunene. Samordning på tvers av sektorer (horisontal samordning) vanskeligjøres som følge av dette, sentralt så vel som lokalt. Det er vanskelig å få til tverrdepartemental/-sektoriell samordning av sentrale politikkkfelt, men det er nesten umulig for kommunene å prioritere annerledes enn de statlig, sektorbaserte styringsvirkemidlene tilsier.

Hovedargumentet i dette notatet er dermed at organisasjonsformer slik de nedfeller seg i ulike former for spesialisering og samordning har betydning for kommunalt selvstyre. Hvordan det sentrale statsapparatet og kommunene er organisert, og hvordan disse organisasjonsformene er tilpasset hverandre, er ikke bare teknisk nøytrale spørsmål. Organisasjonsformer har politisk betydning i den forstand at det påvirker hvilke saker som sees i sammenheng og hvilke som blir sett atskilt fra hverandre, hvilke saker som får oppmerksomhet, som blir ignorert og som motarbeides (*Schattschneider 1960, Olsen 1978*). De fleste organisasjonsformer innebærer slagside i en eller annen retning. Forvaltningsforskningen har vist at styringssignaler, styringskapasitet, makt- og innflytelsesforhold, konfliktrelasjoner, samarbeidsforhold og samordningsmuligheter påvirkes av om enheter skilles klart fra hverandre eller integreres tett. Et hovedfunn er at formelle organisasjonsendringer som oppdeling eller sammenslåing av enheter, fristilling, overføring av enheter mellom forvaltningsnivå og endringer i samordnings- og spesialiseringsprinsipper, har atferdsmessige konsekvenser for de organer som berøres (*Egeberg 2003, Christensen og Læg Reid 2004a*).

Mye av denne forskningen er konsentrert om statlige forvaltningsorganer, men den virkelighet som forskningen beskriver har klare implikasjoner for stat-kommune relasjonene (*Fimreite 2003b*). Selv om aktørene sentralt (og lokalt) over lang tid har hatt en klar oppfatning av at den politikken som føres sentralt har betydning for det lokale selvstyret (og delvis omvendt) (*Flo 2004*), har statlig forvaltningsforskning og kommuneforskning tradisjonelt operert som atskilte forskningsfelt. Vårt argument er at disse forskningsfeltene, som politikkkfeltene, må sees i sammenheng. Mange av de store utfordringene når det gjelder omstilling og modernisering i offentlig sektor ligger nettopp i skjæringspunktet mellom statlig og kommunal organisering. Det er en forutsetning for å forstå det som utspiller

¹ Dette notatet trekker store vekslers på vårt samarbeid med Tom Christensen, Yngve Flo og Tommy Tranvik. Vi vil takke Dag Arne Christiansen, Tom Christensen, Tore Grønlie, Johan P. Olsen, Per Selle og Dag Vestrheim for kommentarer til tidligere utkast av notatet.

seg at også forskningen klarer å gripe dette samspillet. I dette notatet vil vi derfor ta for oss sentrale kjennetegn og utviklingstrekk ved organisasjonsformene i staten, i kommunene og i relasjonen mellom det statlige og det kommunale nivå.

2 Forvaltningsforskning og kommune- forskning hånd i hånd

Med et slikt utgangspunkt kan ikke endringer i forholdet mellom *statlig samordning* og *kommunalt selvstyre* ensidig forstås som en refleks av omgivelsesfaktorer. Endringene i stat-kommuneforholdet er ikke utelukkende drevet av eksterne/samfunnsmessige sosiale, økonomiske og kulturelle krefter. Det er ikke så enkelt at de organisasjonsformene som viser seg mest effektive blir valgt og overlever, mens andre forsvinner. Heller ikke kan de aktuelle endringene bare sees på som resultat av bevisste politiske valg. Stat-kommunereelasjonene tilpasser seg ikke raskt og på en enkel måte til endringer i politiske ideologier, mål-middel forståelser eller maktforhold. Føringer som kommer fra omgivelsene og fra politiske initiativ blir fortolket, tilpasset og reagert på i de institusjonene som berøres (Olsen 2004). Institusjonene har med andre ord en selvstendig påvirkningskraft ut fra sine etablerte strukturer, tradisjoner og dynamikker.

Kvaliteten til demokratiske institusjoner på alle nivå, er avhengig av i hvilken grad de er i stand til å balansere et helhetlig fellesskap med (lokalt) mangfold (Olsen 2004). I vår sammenheng betyr det å finne en balanse mellom statlig integrasjon og kommunal autonomi (Flo 2003). En forutsetning for kommunalt selvstyre er at det finnes valgmuligheter, frihetsgrader og muligheter for skjønnsutøvelse for lokale folkevalgte. Den "nye" kommuneloven av 1992 har gitt kommunene større frihet til å velge organisasjonsform. Samtidig hevdes det at frihet til å velge innholdet i politikken er blitt mindre (Fimreite 2003, Fimreite et al. 2004). Balansen mellom det helhetlige og det mangfoldige utfordres gjennom dette. Dagens spenning mellom statlig samordning og kommunalt selvstyre må forstås med utgangspunkt i at endringer i relasjonene mellom stat og kommune også er knyttet til endringer *internt* i så vel statlige som kommunale enheter.

Vi plasserer oss i en tradisjon som kan føres tilbake til Kjellbergs analyse fra 1965 om politisk lederskap i en utkantkommune. Kjellberg fokuserte her på de effektene det hadde for kommunal ledelse og politikk at kommunen i økende grad ble knyttet til et nettverk på fylkesnivå og på nasjonalt plan (Kjellberg 1965). Vårt argument er at gjensi-

dig tilpasning og gjensidig påvirkning er mer betegnende for prosessene enn ensidig tilpasning fra statlig eller kommunalt hold (Fimreite et al. 2004, Tranvik og Fimreite 2004). Vi står overfor et dynamisk samspill mellom statlig styring, aksess og autonomi i forholdet mellom statlig og kommunalt nivå (Baldersheim 1976). I en stat-kommune relasjon som må balansere delvis motstridende verdier, vil en utvikling i retning av å styrke ett hensyn lett kunne føre til en motreaksjon. Forholdet mellom stat og kommune er ofte preget av asymmetri. Kompenserende tiltak blir gjerne lansert for å motvikre uheldige utslag av standardisering (Strand 1988). Tilsvarende vil en utvikling i retning av økt autonomi (disintegrasjon) lett kunne stimulere til økt statlig styring og kontroll. Den økte statlige styringen etter desentraliseringsreformene på 1980-/90-tallet kan forstås slik. Kommunal differensiering vil generere krav om statlig samordning og kontroll, konsistens og samsvar (Tranvik og Fimreite 2004).

Det er vanskelig (for ikke å si umulig) å finne en varig balanse mellom statlig integrasjon og kommunal autonomi. Økt integrering sår gjerne frøene til sin egen disintegrering og omvendt. Resultatet kan være samtidige prosesser av fragmentering og integrering. Stabilitet i kommune-statforholdet vil derfor være vel så avhengig av i hvilken grad forholdet er preget av felles identiteter og gjensidige tillitsrelasjoner som av skiftende maktforhold eller rene kostnadsnyttevurderinger. Når identiteter og organisatoriske kjennetegn er komplementære og utfyller hverandre, vil det med all sannsynlighet være lettere å finne en balanse mellom statlig integrasjon og kommunalt selvstyre som aksepteres av involverte parter, enn når det er kollisjoner mellom identiteter og organisasjonsmodeller. Samhandlingen mellom stat og kommune har i store deler av etterkrigstiden vært preget av denne formen for felles identitet (Flo 2003). Denne identiteten har i stor grad nedfelt seg i, og vært knyttet til, parallelle organisasjonsformer og tvillingstrukturer i stat og kommuner (Fimreite 2003). Et viktig spørsmål når samordning og kommunalt selvstyre står på dagsorden, er om det oppstår endringer i slike felles identiteter når disse organisasjonsforholdene i stadig mindre grad preges av parallellitet (Vabo 2001). Forskningen på området gjør at vi kan indikere et forsiktig ja på spørsmålet (Fimreite 2003, Fimreite et al. 2004). For å få innsikt i disse forholdene er det nødvendig samtidig å fokusere på trekk ved statlig organisering og kommunal organisering, og på trekk ved stat-kommune-reelasjonene. Før vi gjør dette vil vi imidlertid starte med en redegjørelse for noen sen-

trale begreper; samordning, spesialisering og desentralisering.

3 Sentrale begreper - noen definisjoner

De fleste debatter, også debatten om statlig samordning og kommunalt selvstyre kan tilsløres om begrep oppfattes ulikt. I denne aktuelle debatten legges gjerne ulikt innhold i sentrale begreper som samordning, spesialisering og desentralisering. Vi vil i dette avsnittet redegjøre for ulike måter å forstå disse begrepene på.

3.1 Samordning

Det kan skilles mellom vertikal og horisontal samordning. *Vertikal samordning* dreier seg om samordning mellom ulike forvaltningsnivå, for eksempel mellom stat og kommune eller mellom sentral og lokal statsforvaltning. *Horisontal samordning* er samordning mellom ulike sektorer eller politikkområder på samme forvaltningsnivå, for eksempel mellom helse, skole, miljø og samferdsel i kommunen eller i staten.

Det er også viktig å skille mellom samordning ved utforming av politikk - som gjerne starter på sentralt nivå, og samordning ved iverksetting av tiltak - som vanligvis foregår på lokalt nivå (*Peters 2003*). Mens det første dreier seg om samordning med fokus på å bli enige om klare og konsistente mål, er det andre administrativ samordning med fokus på å velge virkemidler eller å få alle til å trekke i samme retning når kursen er lagt (*Painter 1981, Boston 1992*). Vårt argument er at det er klare relasjoner mellom samordningsformene. Dette henger sammen med hvordan organisasjonsstrukturene er utformet.

Henry Mintzberg (1979) opererer med et bredt samordningsbegrep. Han skiller mellom fem ulike samordningsmekanismer som alle vil ha relevans for relasjonene mellom statlig og kommunalt nivå og for vertikale samordningsformer innenfor ulike sektorer.

Direkte ordre, instruks, kontroll, tilsyn

Dette er den klassiske byråkratiske samordningsformen gjennom hierarki hvor en overordnet instans har kontroll med og ansvar for det andre underordnede organ gjør. Samordning skjer enten gjennom autoritets- eller maktutøvelse, og innslagene av instruks, ordrer og kommando er klare. I vår sammenheng vil kommunenes rolle være å

være lojale iverksettere for gjennomføring av statlige pålegg i et hierarkisk forvaltningsapparat med klare over- og underordningsrelasjoner.

Standardisering ved beslutninger og saksbehandling

Denne samordningsformen standardiserer innholdet i beslutnings- og arbeidsprosedyrer som spesifiseres og programmeres. Det eksisterer minimal skjønnsutøvelse, og innslaget av rettighetsorientering er stort. I vår sammenheng vil kommunenes oppgave blir å effektivere statlige ordninger hvor det er lite rom for lokal skjønnsmessig tilpasning.

Standardisering ved mål og resultater

Mål og resultater spesifiseres, men den enkelte beholder kontrollen over framgangsmåter og virkemidler. Dette er den etter hvert velkjente mål- og resultatstyringsteknikken. I vår sammenheng er det kommunenes oppgave å finne de midler lokalt som fører til best resultatoppnåelse i forhold til statens mål.

Standardisering ved ferdigheter og lojaliteter

Samordning skjer her gjennom rekruttering og opplæring som fastlegger hvordan skjønn brukes i spesifikke situasjoner. Sosialisering, ekspertstyre, normer, kompetanse og fagstyre gjennom profesjoner vektlegges. Dette er gjerne sektorspesifikt. I vår sammenheng blir slik samordning ivaretatt gjennom sektorforbindelser (formelle, men også uformelle) mellom statlige og kommunale myndigheter (departement og etat/utvalg).

Gjensidig tilpasning

Samordning kan også finne sted gjennom deliberasjon, forhandlinger, nettverk, dialog, sonderinger, overtalelse, autonom tilpasning og antesipering. Veilederrollen står sentralt og samhandling gjennom tillitsbasert partnerskap er en sentral samordningsmekanisme. Kommunene er mer en likeverdige diskusjonspartner enn et lydige redskap. Styringsdialog vil være ett eksempel på slik samordning.

I tillegg til disse samordningsformene kan også *markedet* oppfattes som en samordningsform. En viktig element i New Public Management reformer er nettopp at samordningen bør overføres fra (styrings-)hierarki til marked. Særlig gjelder dette tjensteproduksjon. I følge NPM-doktrinene bør tjensteproduksjonen samordnes (og reguleres) gjen-

nom tilbud og etterspørsel på et marked styrt av brukernes egeninteresser.

Blandingsforholdet mellom de nevnte samordningsformene har endret seg over tid. Det siste 10-året har det skjedd en overgang fra standardisering gjennom direkte ordre til en samtidig utvikling av mål- og resultatstyring og standardisering av beslutninger. Det også et stadig mer komplekst og dynamisk samspill mellom samordningsmekanismene. Mens gjensidig tilpasning er basert på til-litsbaserte relasjoner, er standardisering av beslutninger i større grad fundert på mistillit mellom sentrale og lokale organer. Det fører med seg et økt behov for samordning gjennom hierarki. Standardisering av beslutninger og av saksbehandling er vesentlig når gjensidig tillit reduseres i en relasjon. Pluralisme og svake fellesskap fører til mindre enighet om mål. Dette skaper større behov for regelstyring og formelle eksternt baserte kontrollordninger. Uenighet om mål gjør det vanskelig å styre gjennom mål- og resultatstyring, og behovet for styring gjennom standardisering av beslutninger og også rettighetsorientering, øker (*Lægrevid 2001*). Dette gir seg utslag i samtidige prosesser av deregulering og re-regulering.

Sterke fellesskap og stor gjensidig tillit antas å redusere behovet for formelle, eksterne kontroll- og samordningsformer. Et godt utviklet nettverk, mye sosial kapital og høyt tillitsnivå gir gode betingelser for samordning gjennom felles normer og informasjon (*Fimreite et al. 2004*). Behovet for samordning øker generelt i økonomisk vanskelige tider. Administrative reformer kan også øke behovet for samordning. For eksempel forutsetter mange av de nye reformene økt autonomi for offentlige organisasjoner og programmer. Slagord som "let the manager manage", økt vekt på selvstendige tilsyn og bedriftsretting, brukerstyring, nettverksstyring, resultatstyring m.v. har redusert effekten av tradisjonelle samordningsvirkemidler. Kapasiteten til å motsette seg horisontal koordinering må gjennom denne typen NPM-baserte reformer sies å være styrket. Derfor ser vi også et økende innslag av samordning gjennom ulike initiativ for "joined-up government", "one shop stops" og servicekontorer i land hvor man har gått lengst i NPM retning, som Storbritannia og New Zealand (*Gregory 2002, Pollitt 2003*). Kanskje kan det være et tegn på de samme mekanismer at vi i dag knapt finner en norsk kommune uten servicetorg?

3.2 Spesialisering

Samordning kan ikke i vår sammenheng forstås uten å ta utgangspunkt i hvilke spesialiseringsprin-

sipper som er valgt i stat og i kommune. Valg av spesialiseringsform dreier seg i stor grad om hvilke oppgaver og forhold som skal sees i sammenheng og samordnes, og hvilke som skal holdes fra hverandre. Generelt er det slik at økt spesialisering fører til større behov for sterkere samordning (*Pollitt og Bouckaert 2004*). En klassisk inndeling av spesialiseringsformer i organisasjonsteorien (*Gulick 1938*) er etter:

- formål/ sektor
- prosess
- person/målgruppe
- geografi

Hvilket spesialiseringsprinsipp som velges har stor betydning for samordningsrelasjoner. De grunnleggende strukturelle spørsmål knyttet til hvilke spesialiseringsprinsipper som er best, er fortsatt uløste - både teoretisk og empirisk (*Hammon 1990, 2004*). Terrorangrepene mot USA 11.9.2001 anskueliggjør i all sin gru hva som kan skje når etterretningsinformasjon som følge av spesialiseringsprinsipp (kunnskapstype) ikke blir samordnet. Det hersker liten tvil om at amerikanerne hadde nok informasjon til å forutse angrepene, men informasjonen var så spredt i spesialiserte etterretningsnoder, at det samlede bildet ble for utydelig til å avsløre Al Quaidas planer. Man står overfor dilemma her som det ikke finnes endelige, og for så vidt også stabile, løsninger på.

Om vi vender tilbake til vår egen virkelighet, er spørsmålet her om det skal være samme gjennomgående spesialiseringsprinsipp på statlig og kommunalt nivå eller om prinsippene kan være ulike. Vårt argument er at valg av forskjellig spesialiseringsprinsipp faktisk spiller en viktig rolle fordi det er dynamiske relasjoner mellom spesialiseringsformene på ulike nivå. Et sentralt spørsmål i så måte er hvilken betydning geografi og sektor skal ha som politisk-administrative spesialiseringsprinsipper. Geografi og sektor er to spesialiseringsprinsipper det kan være vanskelig å forene. Langt på veg vil det være en grunnleggende motsetning mellom det å bygge opp et politisk-administrativt system på grunnlag av sektor og på grunnlag av geografi. Sektorielle strukturer har en tendens til å svekke eller disintegre det fellesskap og de relasjoner som utvikles i territorielle grupper. Mens en vektlegging av geografiske enheter og konfliktlinjer gjør det vanskelig å utvikle sterk intra-sektoriell samordning. Institusjoner som er spesialisert etter geografiske kriterier stimulerer til samarbeid innenfor territorielle grenser, mens institusjoner som er organisert etter sektorprinsippet skaper konflikter på tvers av geografiske enheter (*Egeberg 2003*).

Det er imidlertid også et samspill mellom spesialiseringsprinsippene. I et sterkt sektorisert system som det norske vil en kunne oppnå integrasjon ved å styrke det sentrale nivået over sektorene basert på et territorielt prinsipp. Motsatt vil man i et system med sterk geografisk forankring basert på lokalt selvstyre kunne oppnå økt integrering gjennom etablering av gjennomgående institusjoner basert på et sektorprinsipp (*Egeberg 2004a*).

Nyere fristillingsreformer har ført med seg at det kan være et spesialiseringsprinsipp på statlig nivå og et annet på kommunalt nivå (*Vabo 2001*). Dette vil, om vårt argument har gyldighet, ha konsekvenser for hvordan samordningen foregår. Om det er samme spesialiseringsprinsipp, for eksempel sektor, både i staten og kommunene, kan vertikal samordning innen sektoren fungere godt, mens samordning på tvers av sektorer både i kommune og i stat vil bli skadelidende. Om staten organiseres etter sektor, og kommunen etter geografi (eller målgruppe eller prosess), vil det kunne bli svak vertikal samordning mellom stat og kommune, men samordning horisontalt i kommunen vil ha gode betingelser. Resultatet blir økt integrasjon lokalt, men disintegrasjon mellom stat og kommune. Dette kan igjen skape behov for nye samordningstiltak for å motvirke resultatene av de løse koplenger.

Det er denne dynamikken mellom ulike spesialiseringsprinsipper og samordningstiltak i stat-kommune relasjonen som er sentralt i dette notatet. Vårt argument er at svekkelse av et gjennomgående sektorbasert spesialiseringsprinsipp til fordel for ulike spesialiseringprinsipper i stat (sektorbasert) og kommune (basert på målgruppe, prosess eller geografi) vil generere nye samordningsformer fra statlig hold overfor kommunene, for eksempel standardisering av beslutninger gjennom rettighetsorientering, minstestandarder og andre typer lovpålegg.

3.3 Desentralisering

Som de to andre begrepene diskutert her, har også desentralisering flere betydninger (*Pollitt 2004*). Christopher Pollitt og Geert Bouckaert (2004) skiller mellom følgende former for desentralisering.

Politisk desentralisering eller administrativ desentralisering:

Denne formen for desentralisering innebærer spredning av autoritet og myndighet fra sentralt nivå til andre folkevalgte politiske (kommuner) eller administrative (lokale statsorgan) organ.

Konkurranserettet eller ikke konkurranserettet desentralisering.

Denne formen for desentralisering dreier seg om markedet. Konkurransen på et marked oppfattes som en desentralisert måte å samordne beslutningstaking på, for eksempel gjennom anbudskonkurranse. Men også individuell valgfrihet mht. velferdstjenester vil være en form for markedsbasert desentralisering der individet er den endelige (og svært desentrale) beslutningstaker.

Intern eller ekstern desentralisering.

Desentralisering kan finne sted internt i organisasjoner ved at autoritet kan bli stykket ut innenfor en eksisterende organisasjon. Men desentralisering kan også være ekstern gjennom at makt overføres til andre organisasjoner.

Ut fra et slikt inntak til desentraliseringsbegrepet blir kommunalt selvstyre ett spesialtilfelle; politisk desentralisering. I praksis finner det imidlertid sted flere former for desentralisering samtidig. I de forvaltningsreformer som stat og kommuner i dag gjennomfører (sammen eller hver for seg) vil for eksempel konkurranseutsetting og administrativ desentralisering supplere og utfordre den politisk desentralisering.

Begrepsgjennomgangen i dette avsnittet viser at samordning, spesialisering og desentralisering må sees i sammenheng. Styringslinjene fra departement til fylkesmannsembetene representerer for eksempel en vertikal spesialisering etter formål eller sektor, mens embete i seg selv er organisert ut fra prinsippet om spesialisering etter geografi. Embete har så selv en viktig horisontal samordningsfunksjon overfor kommunene. Denne rollen er styrket. Den vertikale oppsplittingen er redusert ved at flere enheter med tilsynsfunksjon er organisert inn under fylkesmannen, eksempelvis Statens utdanningskontor og Fylkeslegen (*Helgøy og Serigstad 2003*). Hvilke spesialiseringsprinsipper som velges har klare implikasjoner for hva som samordnes og for hva som sees atskilt fra hverandre.

Ulike former for desentralisering må også sees i sammenheng med ulike former for samordning og spesialisering. Horisontal desentralisering vil for eksempel gjerne medføre at samordning skjer gjennom gjensidig tilpasning og nettverk mens funksjonell desentralisering medfører at spesialiseringen gjerne vil skje etter sektorprinsippet. Hvilke cocktail av samordning, spesialisering og desentralisering som til enhver tid er dominerende i det norske forvaltningssystemet, er et empirisk spørsmål. Nedenfor skal vi forsøke å nærme oss

dette spørsmålet ved å kartlegge trekk ved statlig samordning, ved kommunal organisering og ved relasjonen mellom stat og kommune.

4 Trekk ved statlig samordning

Utgangspunktet for vår analyse er at det norske styringssystemet er et blandingsystem av ulike styrings-, organisasjons- og samordningsformer. Norge er en enhetsstat og dette legger klare begrensninger på rommet for lokalt selvstyre. Et hovedprinsipp i den norske staten er ministerstyre. Dette innebærer at den enkelte fagstatsråd har et konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for alt som foregår i egne underliggende organer. Prinsippet om ministerstyre ligger fast, til tross for betydelige omlegginger i det sentrale statsapparatet. Ministerstyre regnes som en av grunnene til at Norge har sterke fagdepartementer og sterke sektorer, og relativt svake overdepartementer med samordningsmandat. Ministerstyre finner vi ikke bare i Norge, og det rapporteres å være en stor utfordring også i andre land med tilsvarende styreform. Departementene framstilles gjerne som siloer med svak horisontal samordning (Bouckaert, Ormond og Peters 2000). I Norge er Finansdepartementet unntaket. Finansdepartementet spiller en sentral samordnende rolle når det gjelder finans- og budsjettpolitikken, men opptrer i liten grad som overdepartement på andre politikkområder. Statsministerens kontor er gradvis blitt styrket de senere år, men spiller fremdeles en nokså beskjeden rolle som samordningsorgan. Uttalte forsøk på å styrke den tverrgående samordningen overfor kommunene ved å bygge opp Kommunal- og regionaldepartementet til et sterkt overdepartement for det kommunale styringsnivået, har hittil bare lyktes et stykke på vei.

4.1 Samordningstiltak

Regjeringsformen i Norge er hybrid på den måten at den samtidig er kabinettcentrert og statsrådscentrert. Dette innebærer at det dels er regjeringen i plenum og dels de enkelte statsråder som er sentral aktør. Antall saker som avgjøres i statsråd er imidlertid redusert, og en utvikling i retning forsterket ministerstyre kan påvises (Eriksen 2003). *Regjeringskonferansene* er likevel et sentralt samordningsforum. Mange departementssaker blir drøftet og avgjort her. Men regjeringskonferansenes betydning til tross; den enkelte statsråd har stor autonomi. Regjeringens møter er overbelastet og preges av sektortenkning. Statsråder blir i en

regjeringskonferanse sjeldent tilført nederlag innenfor eget ansvarsområde. En hovedregel er at saker bør holdes utenom regjeringsbehandling og avgjøres i det enkelte fagdepartement. *Utredningsinstruksen* er et annet samordningstiltak. Denne instruksen pålegger departementene å samarbeide om sektorovergrepene saker. I praksis har imidlertid det enkelte fagdepartementet stor frihet til å bestemme omfanget av samarbeidet. Et tredje samordningstiltak er *tildelingsbrevene*. Disse er utviklet som et styrings- og samordningsvirkemiddel fra departementene overfor underliggende organer, men departementer med tverrsektorielle ansvarsområder samordner i liten grad sine tildelingsbrev, og utarbeider ikke felles budsjetttrammene overfor ytre etater.

Et stykke på veg kompenseres den sterke sektoriseringen i sentraladministrasjonen ved etablering av tverrgående samordningsgrupper og utvalg. Et fjerde samordningstiltak er *kollegiale organer* med funksjoner på tvers av institusjoner. Slike organer er blitt mer vanlige over tid (Christensen og Egeberg 1997). I 1999 var det nærmere 100 ulike fora som behandlet tverrdepartementale oppgaver (Statskonsult 1999). Mest systematisk er dette gjennomført når det gjelder behandlingen av EU/EØS saker. I forhold til det overnasjonale styringsnivået har Norge som en konsekvens av økt integrasjon i EU prøvt å styrke samordningen gjennom å etablere et system med permanente spesialutvalg på ulike saksområder som spenner på tvers av departementsgrenser og forvaltningsnivåer. I tillegg er det et overordnet koordineringsutvalg for saker som ikke kan løses i spesialutvalgene. Videre er det innført en ordning med *rammenotater* som også skal sikre bedre samordning i EU-relaterte saker på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette systemet har vært i funksjon i 10 år.

Et kjennetegn ved kollegiale samordningsorganer er at de bærer preg av å være uforpliktende rådgivningsorganer heller enn forpliktende konsensusfremmende organer på tvers av departementene. Samordning gjennom slike tverrgående utvalg er vanskelig å få til å fungere i praksis i en hierarkisk, sektorbasert sentraladministrasjon, noe som bl.a. illustreres gjennom erfaringene med frikommuneforsøket på slutten av 1980-tallet (Fimreite 1991, Fimreite og Nesheim 1994). Ett annet eksempel på slik samordning er samarbeidet mellom fire departementer om å utrede konsekvenser av petroleumsvirksomheten for havmiljø, fiske og berørte distrikter (Statskonsult 1998). Arbeidsprosessene i denne typen utvalg, enten det er statssekretærutvalg eller embetsmannsgrupper hemmes ofte av at

mandat, mål og resultater er dårlig spesifisert. Deltakerne får også sjelden frigjort tilstrekkelig tid, og planleggingen er ofte mangelfull (*Statskonsult 1999*). Slike tverrgående organ har gjerne integrerende oppgaver, men uten å ha hierarkisk myndighet. De ender derfor ofte opp som forhandlingsorganer eller som rene rådgivnings- og informasjonsutvekslingsorganer. I frikommuneforsøket var deltakerne i de kollegiale samordningsorganene preget av egen departementsidentitet. En viktig oppgave var å forsvare eget departements domene. De var positive til frikommuneforsøkene så lenge kommunene ikke ble sluppet fri på deres egne områder (*Fimreite 1991*).

Det kan diskuteres hvor vellykket det i det hele tatt har vært å etablere tverrgående kollegiale samordningsorganer på tvers av sterke sektorgrenser (*Jacobsson, Lægneid og Pedersen 2001*). Det som kan observeres, er at det i de siste 10 årene ikke er etablert *samordningsorganer* overfor det kommunale styringsnivået. I et sentralt forvaltningsapparat hvor tid og oppmerksomhet er knappe ressurser, kan det tenkes at den økte oppmerksomheten mot samordningsproblemer på overnasjonalt nivå har svekket organisatorisk fokus mot tilsvarende problem på, og overfor, det lokale nivå. Nå har samordning overfor kommunene via andre virkemidler (juridiske og økonomiske) i høyeste grad økt i samme periode, men noen egne organisatorisk uttrykk på sentralt hold har ikke denne samordningen fått. Spørsmålet blir om samordning overfor kommunene er avhengig av organ, eller om den gjennom det apparat av rettigheter, minstestandarder, lovpålegg og øremerkinger som er etablert de siste 10-15 årene sammen med ulike forvaltningspolitiske tiltak, faktisk fungerer tilfredsstillende sett fra statens side uten en slik organisatorisk forankring? Neste spørsmål blir om det kun er den vertikale samordning som kan ivaretas slik, og om det i såfall blir på bekostning av horisontal samordning både sentralt og lokalt. Er det slik at vertikal samordning kan finne sted uten særlig organisatorisk forankring, mens horisontal samordning er avhengig av egne organ med spesifikt samordningsmandat?

4.2 Implikasjoner av forvaltningspolitikken for samordning i regjeringsapparatet

I dette avsnittet skal vi se nærmere på samordningen på sentralt nivå - både den horisontale og den vertikale. Utviklingen i retning "single purpose organizations" gjør at sentralforvaltningen blir mer differensiert og spesialisert. Dette kommer blant annet til uttrykk i oppsplitting av den integrerte

etatsmodellen og etablering av egne autonome organisasjoner for ulike formål; eierskap, tjenesteproduksjon, kontroll, regulering osv. Etablering av ulike former for statlige selskap benevnes ofte ytre fristilling, mens indre fristilling defineres gjennom framvekst av autonome tilsyn og forvaltningsorganer (*Grønlie 1998, Grønlie og Selle 1998, Lægneid og Roness 1998*). Fristillingen er en utfordring for samordning, både vertikalt innenfor hvert enkelt departementsområde, og horisontalt mellom ulike sektorer. Grunnen til det er at i et fristilt system er hver organisasjon først og fremst ansvarlig for egen virksomhet. De fristilte virksomhetene forutsettes i et mål- og resultatstyrt system å ha klare grenser, klare mål og resultater som kan avleses på en adekvat måte. Et slikt lukket organisasjonssyn møter problemer i et forvaltningssystem som i økende grad står overfor organisasjons- og sektorovergripende problemer og utfordringer som trekker i retning av mer nettverksbaserte styringsformer. Utviklingen i retning fristilling, autonomisering og selvstendigjøring av statlige organisasjoner kan lett føre til et økt innslag av "negativ samordning:" Ønske om å samordne, er større enn villigheten til å bli samordnet. Vi står med andre ord overfor et samordningsparadoks som går ut på at alle er enig om behovet for samordning, bare det ikke gjelder egen organisasjon. Et illustrerende eksempel er organisering for samfunnsikkerhet i forlengelse av Sårbarhetsutvalgets utredning i 2001 (*NOU 2002:24, St.meld.nr. 17 (2001-2002)*). Alle var enige om at samordning var et av hovedproblemen på dette politikkkfeltet, men når det kom til stykke var det ingen av de sentrale myndighetene som var særlig villig til å bli samordnet. Reorganiseringsprosessen var i stor grad preget av motstand mot å bli samordnet. (*Lægneid og Serigstad 2004*.)

Det vi kan slå fast er at senere års forvaltningspolitiske virkemidler, slik de kommer til uttrykk gjennom mål- og resultatstyring, økonomistyringsreglement, styringsdialog, strukturell fristilling og klarere rollespesifisering i sin form har vært rettet mot vertikal samordning, og derfor i liten grad har bidratt til å styrke den horisontale samordningen. At hvert statlig organ i så stor grad har blitt sett på som autonome organisasjoner er en viktig grunn til dette. Autonomiseringen har skapt nye utfordringer for samordningen i det den i praksis først og fremst utspiller seg mellom administrative ledere på ulike nivå, mens de største utfordringene i dagens forvaltning finnes i grenseflatene mellom politisk og administrativt nivå. I praksis er det også vanskelig å få politikerne til å opptre i den samordnende og strategisk rollen de nå er tiltenkt. I en slik rolle er fokus på de langsiktige og overordnede mål,

og på å evaluere oppnådde resultat. Iverksetting, enkeltsaker og daglig drift er administrasjonens domene (evt. et annet politisk nivå's domene). Å skille ut enkeltsaker og daglig drift fra departementenes portefølje har vært en trend de senere år. Dette kan ha frigjort ressurser for planlegging og policyutvikling i departementene, men kan også ha redusert departementenes kapasitet og kompetanse til å forstå og fortolke hva som foregår i den administrative hverdagen i ytre og underliggende organer.

En bredt anlagt intervjuundersøkelse blant statsråder, departementsråder og etats- og selskapsledere i staten viser at statsrådenes rom for selvstendig politisk innflytelse, og dermed deres samordningsmuligheter, er blitt redusert (*Christensen og Lægneid 2002*). Mål- og resultatstyring og etablering av autonome tilsyn har gitt administrative ledere større handlingsrom på bekostning av regjeringsmedlemmene. Fristilling, selskapsdannelse, kontraktsstyring, delprivatisering og avmonopolisering har styrket statlige selskapslederes rolle. Samtidig har mindretallsparlamentarismen ført til et mer aktivt Storting som, sammen med økt mediepress og integrasjon i EU, har redusert statsrådenes herredømme over egen tid og dagsorden. Til sammen har disse utviklingstrekkene medført en innskrenkning i statsrådenes handlingsrom. Dette svekker sannsynligvis både regjeringens rolle som horisontalt samordningsorgan, og statsrådenes muligheter til vertikal samordning innenfor eget policyområde.

Samordningen utfordres også gjennom spenningene mellom en reaktiv politisk logikk og en proaktiv administrativ logikk. Mens forvaltningspolitikken understreker at regjeringsapparatet skal fokusere på langsiktig strategisk planlegging, er statsrådenes hverdag preget av rutinepolitikk, men og av det kortsiktige og dagsaktuelle. Et regjeringsapparat er en politisk organisasjon som må være fleksibel, lydhør og responsiv overfor krav fra omgivelsene. Spenningsene håndteres ved å utvikle et administrativt og et politisk styringssystem som er løst koblet til hverandre. Dette kommer til uttrykk ved at mål- og resultatstyring, virksomhetsplanlegging, etatsstyring, økonomiregverk og lederlønnssystem overlater mye til den administrative sfæren og styrker mulighetene for administrativ samordning innenfor de ulike sektorene, mens statsrådene i relativt stor grad beskjef-tiger seg med å reagere på delvis uforutsigbare innspill fra Stortinget og media.

Vår tolkning er at det sentrale statsapparatet er preget av både robusthet og fleksibilitet når det gjelder styringsmodeller, organisasjonsformer og

samordningsprinsipper, noe som må sees i relasjon til at det i utgangspunktet er et blandingsystem. Prinsippet om ministerstyre med klare sektorgrenser og normer om regjeringen som et kollegium av likeverdige statsråder, med sterk konsensusorientering, "ligger fast". Men i løpet av kort tid har det skjedd til dels store endringer i synet på hva som er beste måten å organisere - og dermed samordne - på i det sentrale styringsapparatet. Det finnes altså fleksibilitet og endringsvilje i systemet. Mer eller mindre permanente horisontale kollegiale samordningsorganer har vokst fram på tvers av den etablerte departementsstrukturen, men deres effektivitet begrenses som vist av sterke fagdepartementer som i liten grad ønsker innblanding fra andre på egne saksområder. Den velprøvde integrerte etatsmodellen, hvor kryssende krav og hensyn måtte brytes mot hverandre innenfor samme organisasjon, er avløst av spesialiserte semi-autonome organisasjoner med hver sine oppgaver. Disse kan enten ligge innenfor sektoren, som tilsyn eller tjenesteproduserende selskaper, eller ved at eierfunksjonen flyttes til et eget eierdepartement. Dette siste skaper nye muligheter, men også nye utfordringer når det gjelder samordning i det sentrale statsapparatet. Vertikal administrativ samordning innenfor sektorer økes gjennom et mer formalisert etatsstyringssystem basert på en mål- og resultatstyringsteknikk, men svekkes gjennom økt autonomisering og fristilling av ytre organer og selskaper. De største utfordringene ligger likevel i grenseflatene mellom administrativ og politisk samordning og hvilke samordningsrolle politisk ledelse får i dette systemet.

En konsekvens av denne oppsplittingen er at horisontal samordning forskyves oppover til regjeringen, noe som gir økte kapasitetsproblemer. Policy-kapasiteten til sentrale myndigheter settes med andre ord under press gjennom fristillingsprosessene i staten (*Christensen og Lægneid 2004a*). En annen konsekvens er at det ofte er en labil balanse mellom sentral kontroll og lokal autonomi, og mellom vertikal og horisontal samordning. Det er vanskelig å finne likevekt mellom hensynet til politisk styring og samordning på den ene siden og virksomhetsautonomi på den andre. Særlig er det vanskelig å opprettholde forestillingen om autonome ytre organer på saksområder preget av stor politisk oppmerksomhet for eksempel innvandringspolitikk og sykehusreformer (*Christensen og Lægneid 2004b, 2004c, Lægneid, Stigen og Opedal 2003*).

En måte å håndtere slike spenninger på er å tilpasse reformene når de omsettes i praksis. Eksempel på dette er prinsippet om rammefinansiering av

kommunal sektor som i praksis ikke førte til reduksjon av antall øremerkede tilskudd. Et annet eksempel er at mål- og resultatstyringen ikke erstatter regelstyringen, men framstår i en blandingsform som regelorientert målstyring (*Christensen og Lægveid 1998*). Nye styrings- og samordningsformer erstatter sjelden gamle. De supplerer dem, eller smelter sammen med det gamle i nye hybride styringsformer som skaper økt kompleksitet. Tillitsbaserte og ytelses- eller prestasjonsbaserte styringsformer utfyller hverandre, men skaper også nye spenninger når prestasjonsbaserte modeller perverterer (*Christensen, Lægveid og Stigen 2004*).

Det norske sentrale styringsverket er generelt preget av et høyt gjensidig tillitsnivå. Mye tyder imidlertid på at denne tilliten nå utfordres. Dermed settes samordningsbestrebelsene på nye prøver. Dette kommer blant annet til syne ved at mer renydding av departementene som sekretariater for politisk ledelse gjør grensedragnings mellom de politiske og administrative rollene mer uklare. Departementsrådene prøver å trekke et skille mellom den faglig-politiske rådgivningsrollen, som de gjerne vil ha, og den partipolitiske rollen, som de helst vil unngå. Mens departementsrådene integreres tettere med politisk ledelse, kommer etats- og selskapsledere på armlengdes avstand (*Christensen og Lægveid 2002*). De administrative lederne forsvarer reformer som styrker deres egne styrings- og samordningsmuligheter over underliggende organer, men er skeptiske til tiltak som utfordrer den sektorvise arbeidsdelingen, og trekker dem for tett inn i den partipolitiske sfæren. Reformene har medført at det i stor grad er administrative ledere innenfor hvert politikkområde som styrer og kontrollerer hverandre.

Oppsummert kan vi si at regjeringsapparatet er preget av samordningsproblemer på tvers av departementer. Lederne har fokus innen egen sektor, og det bidrar til en horisontal fragmentering. Det norske systemet er dominert av sterke fagdepartementer, noe som forsterkes av prinsippet om ministerstyre. Mål- og resultatstyring, etatsstyring, fristilling og klarere skiller mellom statens ulike roller, trekker i samme retning og fremmer vertikal administrativ samordning innen hvert departementsområde. Om den politiske samordningen styrkes er imidlertid et mer åpent spørsmål. Det blir økt fokus på eget ansvarsområde og dermed større samordningsutfordringer på tvers av departementsområder. Forvaltningsreformene er drevet fram sektorvis gjennom sterke fagdepartementer. I en tid da stadig flere problemområder går på tvers av departementsgrensene,

kan dette være med å bidra til at det oppstår betydelige samordningsproblemer. En konsekvens av de svakt utviklede horisontale samordningsmekanismene i sentralforvaltningen, er også at det er vanskelig å få til en samordnet innsats overfor kommunene som går på tvers av departementsgrensene.

Endringene i styrings-, organisasjons- og samordningsformene i sentraladministrasjonen har, som vi har pekt på, bidratt til å styrke den vertikale samordningen internt i de ulike sektorene, og i liten grad bidratt til å styrke den horisontale samordningen på tvers av departementsgrensene. Samtidig kan det synes som om fokus i samordningsbestrebelsene har beveget seg bort fra det lokale nivå, og mot det overnasjonale. Administrativ ledelse har fått styrket sin styrings- og samordnende rolle på bekostning av politisk ledelse. Til sammen utgjør dette en betydelig utfordring for statlig styring og lokalt selvstyre. Utfordringen blir ikke mindre når man tar i betraktning de omstillinger som har skjedd på lokalt nivå, og i forholdet mellom stat og kommunene, noe vi nå vender oppmerksomheten mot.

4.3 Trekk ved kommunal organisering

Som en følge av at kommunene ble valgt som de viktigste iverksettere da velferdsstaten skulle realiseres og bringes ut til folket etter andre verdenskrig, ble de også på en helt annen måte enn tidligere, integrert i det sentrale forvaltningsapparat. Det måtte etableres en form for enhet og fellesskap i mangfoldet. Et element var at kommunene ble regulert gjennom særlover, også på områder som tidligere var uregulerte og regnet som genuint lokale (*Fimreite 2001*). I vår sammenheng er det viktig å trekke fram at særlovene i stor grad la opp til at egne organer skulle forvalte et politikkområde lokalt. Særlovsorganene ble gitt kompetanse til å ivareta innbyggernes behov og retter. Dette var ikke bare av betydning for kommunenes aktiviteter, men også for deres organisasjonsstruktur. Særlovsorganene ble fulgt av særlovsadministrasjoner og lovfestede kommunale "sjefer" (skolesjef, sosialsjef, tekniske sjef og kommunekasserer). En konsekvens av dette var at kommunenes organisasjonskart i stor grad utviklet seg til å bli organisatoriske *speilbilder* av den sentrale statsadministrasjonen. Parallelliteten vi omtalt innledningsvis førte til at vi også på kommunalt nivå fikk en horisontal differensiering av forvaltning og tjenesteproduksjon. Det som er blitt omtalt som *sektorkommunen* ble resultatet (*Baldersheim 1993*).

Sektororganiseringen ble forsterket av at kommunene i stadig økende grad ble finansiert via øremerkede tilskudd (*Rose 1996*). Øremerkede tilskudd er sektorbaserte: Det dreier seg om tilskudd til undervisning, til skolebygg, til ekstrasitimer, til omsorgsboliger, til sykehjem og til legetilsyn blant mye annet. Ytterligere forsterket ble parallelliteten av profesjonsfelleskapet på tvers av nivågrensene, og av sektorforbindelser som tillot uformell styring - det som gjerne kalles pedagogisk styring - i relasjonen mellom stat og kommune. Rådgivning, høringer, veiledning osv. er eksempler på den pedagogiske styring som ble et viktig supplement til lover og overføringer, og på mange måter en manifestasjon av den organisatoriske integrasjon mellom stat og kommune.

At stadig flere kommuner utover 1980-tallet valgte å samle sine politiske utvalg, og etter hvert også sine administrative etater, i det som er omtalt som *hovedutvalgsmodellen* er ytterligere med på å forsterke dette bilde. Kommunene ble gjennom hovedutvalgene og deres administrasjoner ennå mer skreddersydd som velferdsstatens iverksettere. Skoleetat, sosialetat, helseetat, teknisk sektor og kulturoetat, alle med egne politiske utvalg var de vanligste kommunale sektorer. Det krever ikke mye fantasi for å se at dette korresponderte fortreffelig med departementsstrukturen.

Ironisk nok kom innføringen av hovedutvalgsmodellen i de fleste kommuner, samtidig med en nokså allmenn internasjonal kritikk mot velferdsstaten og dens organisering (*Fimreite 2001*). Hovedargumentet i kritikken var at velferdsstaten gjennom sin organisering fremmet uniformering, regulering, sektorisering og til tider en uheldig differensiering av oppgaveløsningen. Kritikkenes kjerne var konsekvensene av den kollektive orientering i velferdsstaten der relasjonen mellom system og individ sjelden var direkte og individrelatert. Velferdsstaten, og dermed kommunene, ble oppfattet å ha en organisasjonsstruktur som var mer rettet mot velferdsprodusenten og andre aktører i systemet, enn mot dem systemet skulle tjene. Det var ikke lengre slik at systemet ble oppfattet som "godt og velvillig", like mye ble det snakket om et system som tok seg til rette på bekostning av individet.

Med dette som utgangspunkt ble de reformatiske slagord for kommunesektoren frihet *fra* detaljer og frihet *til* lokal tilpasning. Fra midten av 1980-tallet ble reformer og tiltak som skulle fristille kommunesektoren, og gjøre opp for velferdsstatens styringsiver en realitet. Det nye inntektssystemet som ble iverksatt i 1986, var basert på rammetilskudd. Kommunene skulle i prinsippet kunne

bruke tilskuddene fritt - også på tvers av sektorer om lokale behov tilsa det. For å tilpasse kommunenes indre struktur til det nye inntektssystemet fikk vi en forsøksperiode (bl.a. knyttet til frikommuneforsøket 1986-92) der så vel organisatoriske forhold som mer innholdsmessige sider ved kommunesektoren var i søkelyset. Fristilling i forhold til særlovgivningen var bl.a. et tema her. Forsøksperioden pekte fram mot den nye kommuneloven av 1992.

Et av denne lovens viktigste element er at den åpner for lokal tilpasning av kommunenes politiske og administrative styringsstrukturer. Om effektene av den nye kommuneloven og annen statlig fristilling overfor kommunene er omdiskutert, er det relativt udiskuterbart at kommunene har tatt i bruk den frihet loven gir på det organisatoriske området. Dette har spesielt nedfelt seg i at styringsstrukturer og organisasjonsmodeller med ulike sektorovergrepene innfallsvinkler er innført i kommunene. Til erstatning for den sektorbaserte hovedutvalgsmodellen med fire til fem hovedutvalg i første rekke knyttet mot de tunge velferdssektorene, florerer det i dag et mangfold av organisatoriske løsninger i norske kommuner (*Vabo 2001*). Organiserende prinsipp er ikke (alene) sektor, men heller en eller annen annen form for spesialisering (målgruppe, område, prosess for å nevne noen). Bare 13 prosent av landets kommuner hadde i 2001 en ren hovedutvalgsmodell (*Vabo 2001*). En betegnelse på den kommunetypen som vokste fram som følge av fristillingen er *servicekommunen* (*Baldersheim 1993*).

Styringsstrukturer basert på en såkalt tonivåmodell er nå stadig oftere å se i norske kommuner. At kommunen organiseres etter et slikt prinsipp betyr at mellomnivået (etatsnivået) fjernes og virksomhetsnivået (den enkelte skole, barnehage, omsorgsbolig, sykehjem osv) styrkes. Enhetslederne får ansvar for så vel budsjett som drift, og underlegges i prinsippet bare rådmannsnivået. Politikerne blir i en slik modell fjern fra den daglige drift av kommunen. Politikerne får gjerne også et fjernere forhold til sektorpolitikken. Deres rolle blir strategens og planleggerens i en konsernledet kommune. De aller fleste virksomheter i dagens kommuner er sektorbaserte. Det kan dermed argumenteres for at en tonivåmodell er en form for *resektorisering* av kommunene: Sektorelementet gjeninnføres som spesialiseringsprinsipp, men de som hadde makt i den klassiske sektorbaserte hovedutvalgsmodellen - politikerne og mellomlederne på sektornivå - er radert vekk.

Som strategisk nivå *kan* politikerne komme styrket ut i en to-nivåmodell. Å styrke dette nivået

var da også noe av hovedargumentet bak fristillingspolitikken på 1990-tallet. I tråd med New Public Management skulle toppledernivået (ordfører/rådmann) overføres makt på bekostning av etatsjefer og hovedutvalg. Sammen med økt vektlegging av andre NPM-baserte ledelsesprinsipp, har dette i følge observatører ført til økt administrativ makt på bekostning av den folkevalgte, men det har også - i alle fall før to-nivåmodellen ble allemannseie - sannsynligvis ført til at rene sektor- (og fag-) hensyn blir mindre vektlagt, til fordel for intern horisontal samordning i kommunene. Studier har vist at despesialisering og oppløsning av sektorer, fører til en dekkobling av relasjonen mellom politikk og administrasjon. Forskningen peker også på at informasjonsflyten mellom ulike nivå og mellom ulike funksjoner i kommunen blir svakere i "strategisk organiserte kommuner" (servicekommuner) enn i kommuner med tradisjonell sektororganisering (Vabo 2001).

Hva skjer så når den sektororganiserte statsforvaltningen må forholdet seg til et lokalt iverksettingsapparat basert på helt andre spesialiseringsprinsipper enn sektor? Hvordan kan for eksempel utdanningssektoren styres når skolesjefen ikke lengre administrerer skole, og når kultur og parkanlegg er like viktig på det aktuelle politiske utvalgs agenda som spørsmål om rammetimetall og nye skolebygg? En mulig utviklingsretning er den resektorisering en stadig sterkere vektlegging av virksomhetsnivået på lokalt plan representerer. Dette synes å være en utvikling som den sittende regjering ønsker. Kommunalminister Erna Solberg (H) har støttet satsningen på virksomhetsnivået lokalt. Sektordepartementene følger opp dette. Ett eksempel er regjeringens stortingsmelding *Kultur for læring (St.meld.nr. 30 (2003-2004))*. I denne meldingen er det den enkelte skole som er i fokus og som gis økt handlingsrom, ikke kommunen som skoleeier. De lokale politikernes innflytelse over den lokale skole, er overhode ikke viet plass i denne melding. En annen utviklingsmulighet, som vi skal se nærmere på i det følgende, er at staten søker å utvikle nye, sterke og sektorbaserte styringsvirkemidler for å opprettholde (og styrke) den vertikale samordning overfor kommunene. Men først skal vi en tur innom fylkesmannen, og de utfordringer dette mellomledet mellom stat og kommune møter som følge av de omtalte reformene.

Fylkesmannen

En sentral institusjon mellom stat og kommune er fylkesmannen som er blitt tildelt en viktig rolle

som samordnende og styrende instans overfor kommunesektoren. Fylkesmannen har både en kontrollfunksjon og en hjelpefunksjon. På den ene siden hevdes det at fylkesmannen skal utvikles mer til et dialogorgan overfor kommunene, på den annen side skal fylkesmannen også opptre som tilsyn. Dette gir en dobbeltrolle som veiledningsorgan og som kontrollorgan (*St.prp. nr. 66 (2002-2003)*). Samtidig er det forventet at fylkesmannen skal være et viktig sammenbindingsorgan mellom forvaltningsorganene og ivareta viktige samordningsfunksjoner. Det er interessant å merke seg at denne bevegelsen mot en integrert kontroll- og veilederrolle for fylkesmannen går i motsatt retning av utviklingen på sentralt statlig nivå. Der legges det vekt på rendyrking og rolleklarhet (*Christensen og Lægveid 2004c, Helgøy og Serigstad 2004*). De to ulike bevegelsene med rolleklarhet gjennom spesialisering etter sektor på sentralt hold og rolleintegrasjon gjennom horisontal samordning og spesialisering etter geografi på regionalt nivå, representerer en spennende utfordring, og det kan være grunn til å stille spørsmål ved hvordan fylkesmannen skal kunne integrere kravet om "klare linjer" og rendyrking med kravet om å samle fagmiljø og like funksjoner.

4.4 Trekk ved relasjonene mellom stat og kommune

Det var en uttalt hensikt med den interne fristillingen i kommunene som kommuneloven åpnet for, at kommunenes frihet fra statlig styring skulle øke (*Tranvik og Fimreite 2004*). En viktig forutsetning for at dette skulle skje var at skillet mellom politikk og administrasjon ble styrket lokalt. Når dette skillet ble klarere, ville også sektorlikheten mellom stat og kommune svekkes, noe man anså som helt nødvendig om kommunene skulle bli fristilt fra staten og dens sektororienterte sentralforvaltning. Det ble som vi har sett også viktig i de interne reformene at kommunens styringsstruktur ble flattere gjennom fjerning av etatsgrenser og mellomledere, og at tjenesteproduserende enheter og virksomheter fikk større selvstendighet og ansvar. Intensjonen med den interne fristillingen må til en viss grad sies å være blitt oppfylt på lokalt plan (*Bukve og Offerdal 2002, Michelsen, Ramsdal og Aarseth 2002, Vabo 2001 og Aarsæther og Vabo 2002*).

Ønsket om mer frihet fra staten kan imidlertid vanskelig sies å være oppfylt. Andelen øremerkede tilskudd har økt i perioden etter kommuneloven. Det har også blitt flere lover og forskrifter som omfatter kommunene, men kanskje viktigst i

denne sammenheng er at de juridiske virkemidlene er blitt sterkere gjennom såkalt *individuell rettighetslovgiving*. Individuelle rettskrav til tjenester kommunene har ansvar for, finner vi særlig innenfor skoleverket og helsevesenet (*Tranvik og Fimreite 2004 og Fimreite et al. 2004*). Den ønskede positive sammenheng mellom intern kommunal fristilling og frihet fra staten, har vist seg ikke å slå til. Faktisk kan studier gjort av effektene av kommuneloven tyde på det motsatte av hva man har forventet, nemlig at intern fristilling har ført til mindre frihet fra staten. Hvorfor skjer det?

En sannsynlig forklaring kan søkes i det problemfeltet vi har trukket opp tidligere i dette notatet, nemlig i sektororganiseringen, og den samordningsproblematikk denne organiseringen avstedkommer på sentralt hold. Intern kommunal fristilling aksentuerer sannsynligvis strukturelle motsetninger mellom forvaltningsnivåene som har vært der lenge. En studie nylig gjennomført ved Rokkansenteret viser at når kommunene får stort ansvar og forvalter mange ressurser, er det vanskelig for sentrale myndigheter å svekke grepet om lokalstyret, selv om det av hensyn til verdier knyttet til selvstyret skulle være ønskelig. Når den interne fristillingen fører til at organisasjonslikheten mellom stat og kommune blir mindre, svekkes statens styringsregime fordi dette er sektorbasert. Og fordi velferdsstaten og dens sektorer er så viktig i det norske styringssystemet, og staten dermed fortsatt er (og sannsynligvis må være) sektororganisert selv om kommunene ikke er det, vil statlige sektorinteresser i departementene, på Stortinget og ulike profesjonsinteresser kompensere for styringstapet. Dette skjer gjennom å utvikle nye og ofte sektorbaserte styringsmekanismer som lovpålagte tjenestestandarder, statlig kontroll og tilsyn og nye rettsgarantier (*Fimreite et al. 2004, Helgøy og Serigstad 2004, Tranvik og Fimreite 2004*).

Det oppleves vanskelig for staten å styre kommunene når de er organisert annerledes enn staten. Grepene i forhold til fylkesmannen er en illustrasjon på dette. Men det er sannsynligvis ikke nok. Sektorrepresentantene frykter at kommunene ikke vil prioritere deres område, og søker dermed å styre prioriteringen gjennom lov. Den tverrsektorielle oppgaveløsningen kommunenes "nye" organisasjonsmodeller legger opp til, gjør staten usikker på den lokale prioriteringsevnen. Sektormyndighetene sentralt er lite interessert i kommunal helhetsorientering, ei heller er de interessert i at "deres" sektor skal tape i den lokale prioriteringskamp. Velger for eksempel kommunen å satse på grunnskolen, vil det i en situasjon med

trang kommuneøkonomi, bety at andre kommunale tjenester - bl.a. innen pleie- og omsorg, sosialhjelp eller helse - risikerer å bli nedprioritert (*Fimreite og Kolsrud 2001*). En annen mulighet er at alle tjenester tilgodesees proporsjonalt like mye (eller like lite) i den kommunale budsjettans. Kvaliteten på tjenestene vil da kunne lide. Kommunen kan også velge å slå sammen sektorer administrativt slik at samme personale har styringsmessig ansvar for skoler og sykehjem. Sett fra departementskorridorene og fra Løvebakken, innebærer slike utslag av lokale prioriteringer og helhetstenking en fare for at andre oppgaver (enn egen sektors) tilgodesees. Oppfatningen kan illustreres med en uttalelse fra en av tjenestemennene gjengitt i rapporten fra Rokkansenteret: "*Helheten? Nei den er for filosofene i KS*" (*Fimreite et al 2004*). Oppfatningen underbygges med at kvaliteten på tjenestene i "tapende" sektorer blir dårlig og at lokal fagkompetanse innen nedprioriterte områdene kan svekkes. Dette er et utfall av den interne fristilling som sentrale sektormyndigheter ikke kan risikere, først og fremst med sikte på kvaliteten på tilbudet til brukerne av tjenestene, men også av hensyn til egen status og innflytelse på sentralt hold (*Tranvik og Fimreite 2004*).

Vår påstand basert på disse undersøkelsene er altså at når den sektororganiserte kommunen svekkes og servicekommunen tar form, begynner aktørene på statlig nivå nærmest å konkurrere med hverandre om å innføre nye styringsvirkemidler på egne områder for å hindre at kommunene kan nedprioritere nettopp "deres" områder i sine tverrsektorielle kabaler (*Tranvik og Fimreite 2004*). Men studien fra Rokkansenteret avdekker også at så vel stortingsrepresentanter som høytstående tjenestemenn taler varmt om det kommunale selvstyret, betydningen av dette i det norske demokratiet og behovet for en begrenset statlig styring av kommunesektoren (*Fimreite et al. 2004*). Spenningen mellom det samtidige behovet for helhet og mangfoldighet i styringssystemet kommer klart til uttrykk gjennom at de sentrale aktører har denne forståelse av kommunalt selvstyre som en verdimelessig viktig side ved det norske styringssystemet. Aktørene kan likevel vanskelig sitte og se på konsekvensene av det samme selvstyret på egen sektor: I neste sving står de derfor bak styringsmessige tiltak som innskrenker kommunenes handlingsrom.

Dette kan indikere at vi står overfor en institusjonell dynamikk i relasjonen mellom stat og kommune som har med samordningsproblematikken og spesialiseringsprinsipper å gjøre, og som aktørene er fanget i. Deres modus operandi vil være

som følger: "Dersom vi ikke sikrer vår sektor, vil andre sikre sin og da vil vi tape kampen om statlige og kommunale ressurser." Dette samsvarer med det vi tidligere har omtalt som samordningsparadokset: "Alle bør samordne seg, bare ikke vi." Poenget blir her å finne styringsmekanismer overfor kommunene som ikke bare binder kommunene, men som samtidig forplikter staten til å bistå kommunene med å oppfylle målene som den selv har vedtatt for dem, altså en eller annen form for statlig overføring av ressurser til sektorrepresentantenes områder. Overføringene kan skje i form av finansielle ressurser, men i de seneste 5-10 årene har juridiske ressurser i form av individuelle rettskrav til tjenester kommunene har ansvar for å produsere, økt betraktelig (*Fimreite et al. 2004*). Veksten i rettighetslover kan med et slikt utgangspunkt forstås som et ledd i den vertikale samordning mellom stat og kommune. Men utviklingen kan også forstås som sektorenes måte å sikre egne oppgaver ressurser på i den interdepartementale ressurskamp. Rettighetslover så vel som minstandarder og andre lovpålegg kan være viktig virkemiddel for det enkelte sektordepartementet når det gjelder å sikre egen sektor i spillet med de andre sektordepartement. Dette kan nok en gang illustreres med et sitat fra Rokkansenterets undersøkelse: "Når det kommer rettigheter på andre områder (enn eget, vår anm.), da får det som konsekvens at vi som spiser av samme kaka, får mindre til vår sektor." Sitatet kan tolkes dit hen at det er viktig å støtte seg på et rettighetsbasert regelverk for å få tilgang til ressurser internt i staten. Slik blir rettighetsfesting et element som vanskeliggjør horisontal samordning ikke bare lokalt, men også sentralt.

4.5 Konsekvenser av samtidig sentral og lokal fristilling

Vi har i dette notatet argumentert for at forvaltningsreformene det siste 10-året for det første har bidratt til at det på sentralt hold har skjedd en styrking av en allerede sterk sektororientering. I stedet for å finne virkemidler til å løse det største problemet i sentraladministrasjonen knyttet til horisontal samordning, har mange av de forvaltningspolitiske tiltakene faktisk svekket mulighetene for horisontal samordning: Mye tyder på at den sentrale samordning av politikkområder snarere er blitt svekket enn styrket i løpet av det siste 10-året. Vi har for det andre vist at den interne kommunale fristillingen har ført til løsere koplinger mellom organisasjonsformene i staten og i kommunene. Mange kommuner har forlatt den

sektoriserte modellen, og organisert sin politiske og administrative styringsstruktur etter andre prinsipper. Dette har i sin tur skapt nye styrings- og samordningsbehov overfor kommunene på sentralt hold.

Det styringstap den tapte kontrollen med kommunenes organisasjonsstruktur har medfører, kompenseres med bruk av samordnings-/reguleringsformer som standardiserer politikken innhold bl.a. økt bruk av rettigheter nedfelt i lover og forskrifter. Dette er tiltak som styrker den interne vertikale samordningen innenfor hver enkelt sektor. Tiltakene bidrar imidlertid sannsynligvis til å forsterke de utfordringene man lokalt står overfor når det gjelder tverrsektoriell samordning av statlig politikk. Dette fordi kommunenes muligheter til å prioritere mellom sektorer med utgangspunkt i lokale behov, svekkes. Samlet sett kommer man dermed ut med en styrket vertikal sektorspesifikk samordning både i staten og i relasjonen mellom staten og kommunene, mens den horisontale tverrsektorielle samordningen, som sannsynligvis representerer et større problem i det norske styringsverket, svekkes. Vi har med andre ord å gjøre med gjensidig påvirkende prosesser i relasjonene mellom statlig samordning og kommunalt selvstyre, der endring skjer gjennom mange ulike, men ikke nødvendigvis koordinerte, prosesser.

Den dynamiske utviklingen mellom statlig og kommunal sektor som er drevet fram av vekselvirkningen mellom ulike samordnings- og spesialiseringsprinsipper er forsøkt illustrert i tabell 4.1.

Tabellen kan oppsummeres i tre påstander. Den første påstanden er at den interne kommunale fristillingen har bidratt til et statlig styringsproblem frambrakt av det faktum at sektorlikheten mellom forvaltningsnivåene er svekket. Den neste påstanden er at den statlige reformpolitikken gjennom etatsstyring, fristilling og mål- og resultatstyring samtidig har forsterket sektoriseringen på statlig hold. Den tredje påstanden er at disse enda mer sektororienterte statlige aktører og institusjoner, vil ta i bruk nye, og styrke gamle, reguleringsmekanismer for å sikre samordning på tvers av forvaltningsnivåene, men også for å styrke sin egen posisjon i den horisontale statlige samordningsprosess (*Tranvik og Fimreite 2004*). Å ha ansvar for, og kontroll med, mange lokale oppgaver, gir sentrale organ forhandlingsfortrinn og dermed makt.

Påstandene kan begrunnes utfra følgende resonnering: Mye tyder på at økende divergens i organisasjonsformene lokalt, og dermed også i relasjonen mellom stat og kommune, fører med

Tabell 4.1 Vekselvirkning mellom ulike samordnings- og spesialiseringsprinsipp i stat-kommune-forholdet

Periode	Spesialisering-prinsipp	Samordningsform mellom stat og kommune	Integrering/disintegrering	Struktur og policy
I. Fram til 1992 <i>Sektor-kommunen</i>	Spesialisering etter sektor både i stat og kommune	Hierarki/standardisering av kompetanse og lojalitet	Integrert stat-kommune relasjon/tette koplinger	Strukturlikhet og policylikhet
II. 1992-2000 <i>Service-kommunen</i>	Forsterket spesialisering etter sektor i staten, men andre spesialisering-prinsipper (geografi, prosess, målgruppe) i kommunen	Standardisering av mål og resultat	Disintegrering mellom statlig og kommunalt nivå/løse koplinger	Strukturell forskjell og økende policy-forskjell
III 2000 - <i>Effektuerings-kommunen?</i>	Spesialisering etter sektor i staten, andre spesialisering-prinsipper i kommunen, sektorprinsippet gjeninnføres på virksomhetsnivået gjennom rettighetsfesting og tonivåmodellen	Standardisering av innholdet i beslutninger, og av saksbehandlingsprosedyrer: rettighetsorientering	Økende integrering	Strukturell forskjell, men økende likhet i policy

seg et behov for homogenisering og standardisering i så vel politikktutforming som i tjenesteytingen. Mens organisasjonsformene divergerer, konvergerer dermed politikkinholdet bl.a. gjennom standardisering av ytelser og rettighetsorientering. Sagt litt sjablonmessig: Ett onde synes å bli drevet ut av et annet onde, som ikke nødvendigvis er mindre smertefullt (Wollmann 2003). Det man oppnår av gevinster langs én dimensjon har en tendens til å utløse omkostninger langs en annen.

Slike gjensidig påvirkende prosesser ser vi også i mål- og resultatstyringen. MRS er innført som en sentral styringsteknikk både internt i staten, i kommunene og i forholdet mellom stat og kommune. På den ene siden skal denne styringsteknikken gi de utførende virksomhetene økt autonomi, selvstendighet og fleksibilitet i daglig drift. På den andre side skaper dette (autonomi, selvstendighet og fleksibilitet) behov for nye styrings-, kontroll-, tilsyns- og rapporteringsformer. Den prisen lokale enheter betaler for økt frihet i bruk av tildelte ressurser er at de må la seg underkaste et mer rigid rapporterings- og evalueringssystem. Ett eksempel på slik rapportering i kommunal sektor er KOSTRA-systemet. MRS er et tveegget sverd som både åpner for autonomi og for kontroll. Vi står overfor den noe paradoksale situasjonen at en styringsteknikk som skulle bidra til økt

fleksibilitet, autonomi og deregulering i praksis fører til økt innslag av rapportering, kontroll og tilsyn (Bleiklie, Lægreid og Vik 2003, Hood et al. 1999). Autonomiparadoks kan vi gi betegnelsen *sentralisert desentralisering*. Spørsmålet er om resultatet av dette i vår sammenheng er kontrollstaten og effektueringskommunen.

4.6 Kontrollstat og effektueringskommune - framtidens stat-kommunereasjon?

I dette notatet har vi vist at selv i en liten enhetsstat som den norske representerer samordning, spesialisering og lokalt selvstyre vanskelige utfordringer. Vi står overfor varige spenninger som det ikke finnes noen endelige løsninger på. Det finnes ikke noen enkel resept for suksess eller klare oppskrifter for vellykkede teknikker som forener de ulike hensyn og krav. Vi har argumentert for at det kommunale selvstyret er under press i den mål- og resultatstyrte staten. Det er vanskelig å forene prinsippet om lokalt selvstyre, der forutsetningene er at målene, og i alle fall midlene til å nå målene, i størst mulig grad skal formuleres lokalt, med et MRS-system hvor kommunene først og fremst skal være nøytrale og lojale iverksettelsesinstrument for sentralt formulerte mål og virkemidler. MRS betyr at ideen om separate og autonome sfærer er forlatt

til fordel for en ide om integrasjon og felles mål på alle forvaltningsnivå.

Det er liten tvil om at debatten om statlig samordning og kommunalt selvstyre framover vil dreie seg om valg av organisasjonsformer. Samspillet mellom sektorielle og territorielle spesialiseringsprinsipper vil stå sentralt i disse valgene. Vi har i dette notatet sannsynliggjort en utvikling hvor organisering etter formål (sektor) videreføres og forsterkes på statlig nivå. Sterke fagdepartementer vil bli ennå sterkere som en følge av dette. På kommunenivå har organisasjonsformene blitt flere gjennom den nye kommuneloven. Kommunene kan i større grad velge sine egne organisasjonsformer, og de gjør det langt på veg. Parallellstrukturene, med sterk gjennomgående sektororganisering fra stat til kommune, er svekket. Det er løse koplinger mellom den statlige sektororganisering og kommunenes mer mangfoldige organisasjonsmodeller. Som vi har argumentert for svekker dette den vertikale samordningen mellom statlig og kommunal sektor. Prinsipielt styrker dette mulighetene for tverrsektoriell (horisontal) samordning lokalt. Prioriteringer på tvers av sektorer blir imidlertid forstyrret av at staten samtidig søker å kompensere for tapt vertikal samordning ved å styrke kommunenes sektorbaserte iverksettingsoppdrag gjennom bruk av rettigheter nedfelt i lover og forskrifter, minstestandarder, lovpålegg osv. En kommune som kun skal effektivere statens politikk er en sannsynlig utvikling i dette perspektivet.

I en periode hvor doktrinen om fristilling fra sentrale myndigheter står sterkt, er det betydelig forvirring når det gjelder de enkelte fristilte institusjoners oppgaver, formål og ansvar. Autonomi og fristilling langs én dimensjon kan som vi har diskutert, lett føre til økt styring og kontroll langs andre dimensjoner (*Verhoest et al. 2004*). Den statlige styringen kan synes svekket når kommunene får økt autonomi, men vi har i dette notatet argumentert for at andre mekanismer kan komme inn og fylle det styringstomrommet som oppstår. Den kommunale autonomien økes dermed langs én dimensjon, samtidig som den reduseres langs andre. Det er et åpent spørsmål hva det samlede utfallet vil bli.

Denne typen usikkerhet om utfall finner vi også på andre forvaltningspolitiske områder. Den samlede effekten av ulike forvaltningsreformer er usikker, bl.a. fordi reformene kan skape dynamiske prosesser av kompenserende og forsterkende krefter. I stedet for at utviklingen går i en bestemt retning, står vi ofte overfor tilsynelatende motstridende tendenser som påvirker hverandre gjensidig

og skaper en dynamisk utvikling. Dette gjør bl.a. at enkle diktomier som *statsstyre og kommunalt selvstyre* eller *samordning og fristilling* vanskelig kan fange opp den utviklingen som skjer. Når praksis ikke stemmer med de samordningsmodellene som er foreskrevet, er det ikke nødvendigvis praksis som er feil. Det kan også komme av at samordningsmodellene er for enkle, og for lite forankret i den politiske og administrative hverdagen.

Dersom det vi har diskutert i dette notatet er en sannsynlig forklaring til den økte, og delvis endrede, statlige styring av kommunene de siste 10 årene, har det viktige implikasjoner på det organisatoriske området (*Tranvik og Fimreite 2004*). Om målsetningen er økt kommunalt selvstyre kan det synes som om det gir lite mening å fortsette reformarbeidet på lokalt plan uten at det skjer viktige *organisatoriske endringer* på statlig nivå. Etter hvert som organisasjonsforskjellene mellom stat og kommune blir større, vil nemlig målet om økt kommunalt selvstyre fortone seg stadig fjernere. Settes nye og sterkere sektorbaserte styringsvirkemidler i sving hver gang selvstyret synes å styrke seg og leve opp til sin mulighet for helhetlig og tverrsektoriell oppgaveløsning, er det grunnlaget for at dette skjer som må endres. Det grunnlaget finner vi i staten. Alternativet er at kommunene vender tilbake til den tradisjonelle sektororganiseringen, men gitt dagens organisatoriske mote er det neppe en farbar vei.

I et blandingssystem som det norske styringsystemet er, med konfliktlinjer som går på tvers av territorielle og funksjonelle grenser, vil såkalte multifunksjonelle organisasjonsformer være hensiktsmessige. Slike organisasjonsformer kombinerer spesialisering etter funksjon med spesialisering etter geografi. Det vil sannsynligvis også være mer vellykket å kombinere ulike samordningsformer enn å prøve å rendyrke ett spesialiseringsprinsipp eller ett samordningsprinsipp (*Egeberg 2004b*). Utfordringen blir å ha et mer gjennomtenkt forhold til det dynamiske samspillet mellom de ulike spesialiserings- og samordningsformene. Hvordan man kan snakke om, eller analysere de ulike blandingsformene er imidlertid uavklart både empirisk og teoretisk. Én ting er å si at det politisk-administrative systemet inneholder ulike former som anvendes på ulike saksfelter eller nivåer. Vanskelighetene melder seg imidlertid når formene opptrer samtidig, eller parallelt og interagerer med hverandre. Dette skjer også i det praktiske liv. Dermed er det også vanskelig å trekke klare praktiske implikasjoner for hva som vil være hensiktsmessige organisasjonsformer. En lærdom er at kreftene som trekker i retning av sektorspesi-

alisering er sterke, og at det derfor er behov for å utvikle organisasjonsformer sentralt som styrker horisontal samordning mellom sektorer. Dette for å sikre at sentralnivået har nok innsikt og kompetanse til å forstå hva som foregår i kommunene. Et annet grep er å vedlikeholde, og helst bygge ut, det eksisterende tillitsforhold mellom stat og kommune, og mellom sektorer.

Litteratur

- Baldersheim, B. (1976). "Patterns of central control over local service provision in Norway." PhD. avhandling. London: London School of Economics and Political Science.
- Baldersheim, H. (1993): "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?" i P.Læg Reid og J.P.Olsen (red): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo:Tano.
- Bleiklie, I., P. Læg Reid og M.H. Vik (2003). "Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons". Notat 2/2003. Bergen: Rokkansenteret.
- Bouckaert, G., D. Ormond og B.G. Peters (2000). *A Potential Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Finansdepartementet. Rapport.
- Boston, J. (1992). "The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experiment". *Governance*, 5 (1): 88-103.
- Bukve, O. og A. Offerdal (2002). "Kommunane og kommunelova" i O. Bukve og A. Offerdal (red): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo:Det Norske Samlag.
- Christensen, T. og M. Egeberg (1997). "Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater". I T. Christensen og M. Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (1998). *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2004a). "Public administration research in Norway: organization theory, institutionalism and empirical studies in a democratic context". *Public Administration*, 82 (3): 679-690.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2004b). "Autonomization and policy capacity – the dilemmas and challenges facing political executives". I M. Painter og J. Pierre, red. *Challenges to State Policy Capacity*. London: Palgrave (kommer).
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2004c). "Governmental Autonomization and control. The Norwegian way". *Public Administration and Development*, 24:129-135.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2004d). "Regulatory agencies – the challenge of balancing agency autonomy and political control". Paper presentert på SOG-konferanse, Vancouver, 15-17 juni.
- Christensen, T., P. Læg Reid og I. Stigen (2004). "Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform". Paper presentert på EGPA-konferansen, Ljubljana, 1-4 september.
- Egeberg, M. (1989) "Om å organisere konkurrerende beslutningsprinsipper inn i myndighetsstrukturer" i M. Egeberg (red.) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (2003). "How Bureaucratic structure matters: An organizational perspective". i B.G. Peters og J. Pierre (red.) *Handbook of Political Administration*. London: Sage.
- Egeberg, M. (2004a). "An organizational approach to European integration. Outline of a complementary approach". *European Journal of Political Research*, (43): 199-214.
- Egeberg, M. (2004b). "EU-institutions and the transformation of European level politics: How to understand profound change (if it occurs)". Working Paper 04/19. Oslo: Arena.
- Eriksen, S. (2003). *I kongens navn*. Oslo: Statskonsult.
- Fimreite, A.L. (1991): "Frikommuneforsøket som samordningsprosess i sentraladministrasjonen" i H.Baldersheim (red): *Hvor skal grensen gå? Samspillet mellom staten og kommunene i frikommuneforsøkene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fimreite, A.L. (2001). *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. Bergen: LOS-senteret, rapport 5/2001
- Fimreite, A.L. (2003). *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Bergen: Rokkansenteret, rapport 8/2003.
- Fimreite, A.L. (2003b): Velferdsstat og lokaldemokrati - uforenelige størrelser? i NST nr. 3, ss 334-358.
- Fimreite, A.L. og T. Nesheim (1994). "Lateral Structures revisited: conceptual refinement and empirical extensions". *Hallinon Tutkimus*, 4:221-230.
- Fimreite, A.L. og K. Kolsrud (2001): "Statlig styring eller kommunal handlefrihet? En analyse av variasjon i ressursinnsats pr. produsert enhet i grunnskole- og barnehagesektoren" i A.L. Fimreite, H.O.Larsen og J. Aars (red.)

- Lekmannsstyre under press - festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fimreite, A.L., Y. Flo, T. Tranvik og J. Aars (2004). *Tillit mellom forvaltningsnivåene*. Bergen: Rokkan-senteret, rapport nr. 4/2004.
- Flo, Y (2003): *Det lokale og det nasjonale: Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket 1900 til i dag*. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr 65. Oslo: Unipub.
- Flo, Y (2004): *Staten og sjølvstyret. Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling for dr.art.graden. Innlevert ved Historisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Gregory, R. (2002). "All the Kings horses and all the Kings men: Putting New Zealand's public sector back together again". Paper presentert på SOG konferanse, Melbourne University, 1-3 juni.
- Grønlie, T (1998): "Drømmen om en konkurransetilpasset stat. Ytre fristilling som styringspolitisk redskap 1945-1995" i T. Grønlie og P. Selle (red): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Grønlie, T og P. Selle (1998): "Fristillingas fire ansikt" i T. Grønlie og P. Selle (red): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Gulick, L. (1937). "Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government". I L. Gulick og L. Urwin, red. *Papers on the Science of Administration*. New York. A.M. Kelley.
- Hammon, T. (1990). "In Defense of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organizations". *Public Administration*, 68(2): 143-173.
- Hammon, T. (2004). "Why is the Intelligence Community so difficult to Redesign". Paper presentert på SOG konferanse, Vancouver, 15-17 juni.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. London: Open University Press.
- Helgøy, I. og S. Serigstad (2004). "Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene". Notat 9/2004. Bergen: Rokkansenteret.
- Hood, C. et al. (1999). *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsson, B., P. Læg Reid og O.K. Pedersen, red. (2001). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltnigner*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Kjellberg, F. (1965). "Politisk ledelse i en utkantkommune" *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 4 (1).
- Læg Reid, P. (2001). "Mål og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringer og utfordringer". I A.L. Fimreite, H.O. Larsen og J. Aars (red.). *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Læg Reid, P. og P. Roness (1998). "Frå einskap til mangfold. Eit perspektiv på indre fristilling i staten". i T. Grønlie og P. Selle, red. *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Læg Reid, P. og S. Serigstad (2004). "Organizing for Homeland security. The Case of Norway". Arbeidsnotat 12/2004. Bergen: Rokkan-senteret.
- Læg Reid, P., I. Stigen og S. Opedal (2003). "The Norwegian Hospital reform – balancing political control and enterprise autonomy". Arbeidsnotat 23/2003. Bergen: Rokkansenteret.
- Michelsen, S., H. Ramsdal og T. Aarseth (2002): "Kommunal organisering og posisjonering av profesjonane" i O. Bukve og A. Offerdal (red): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: a Synthesis of the Research*. Lindon: Prentice-Hall.
- NOU 2000:24 Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.
- Olsen, J.P. (1978). *Politisk Organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (2003) "Towards a European Administrative Space?" *Journal of European Public Policy*, 10 (4): 506-531.
- Olsen, J.P. (2004). "Unity, diversity and democratic institutions". Working paper 04/13. Oslo: Arena.
- Painter, M. (1982). "Sentral agencies and the coordinatin principle." *Australian Journal of Public Administration*, 40: 265-280.
- Peters, B.G. (2004). "The capacity to coordinate". Paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Pollitt, C. (2003a). "Decentralization: A central concept in contemporary public management". Paper presentert for the European Group of Public Administration Conference, Lisbon, September 2003.
- Pollitt, C. (2003b). "Joined-up Government". *Political Studies Review*. 1 (1): 34-49.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, L. (1996): "Norway" i E.Albæk et. al.: *Nordic Local Government*. Helsinki: Acta.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rienhart and Windston.

- Statskonsult (1998). *Interdepartementalt samarbeid – rådgivning eller konsensus?* Oslo: Statskonsult, rapport 1998:17.
- Statskonsult (1999). *På kryss og tvers. Om departementenes samordningsmekanismer.* Oslo: Statskonsult. Rapport 1999:12.
- St.meld. nr. 17 (2001-2002). Samfunnsikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.
- St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring.
- St.prp. nr. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren.
- Strand, T. (1978). "Staten og kommunane. Standardisering, hjelp og sjølvhjelp". I J.P. Olsen (red.) *Politisk organisering.* Bergen: Universitetsforlaget.
- Tranvik, T. og A.L. Fimreite (2004). "Sterkere stat, svagere lokalstyre? Demokratiske konsekvenser av kommunale reformer" i A.L. Fimreite et.al. *Medborgare eller målsagare - sociala rettigheter och valferdspolitiske dilemma.* Stockholm: Svenska Kommunforbundet/Landstingsforbundet.
- Vabo. S.I. (2001): *Koordinering og politisk styring. En studie av nye oppgaveløsinger i norske kommuner.* Dr.polit-avhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Verhoest, K., B.G. Peters, G. Bouckaert og B. Verschuere (2004). "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review". *Public Administration and Development*, 24: 101-118.
- Wollmann, H. (2003) "Coordination in the Intergovernmental Setting". I B.G. Peters og J. Pierre, red. *Handbook of Public Administration.* London: Sage.
- Aarsæther, N. og S.I. Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt. Fokus på kommune-Norge.* Oslo: Det Norske Samlaget.
-

Vedlegg 5

Kommuner, velferdsstat og demokrati

Institutt for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo
Terje P. Hagen

1 Innledning¹

Hva er årsakene til at staten regulerer kommunene relativt sterkt i moderne velferdsstater? Er det mulig å redusere den statlige styringen? Hvordan kan dette eventuelt gjøres? Spørsmålene er omfattende, og har ingen enkle svar. Jeg skal likevel nærme meg noen konklusjoner.

Først går jeg gjennom begrunnelsene for å ha kommuner. Denne begrunnelsen faller i to hovedgrupper: Vi har kommuner for å sikre politisk deltakelse, og vi har kommuner for å sikre lokal tilpassning av offentlig tjenesteproduksjon. Deretter går jeg gjennom ulike argumenter for å regulere kommunene. Også her er det prinsipielt sett flere typer av begrunnelser. Tradisjonelt har en ønsket å regulere kommunene for å sikre likhet og standardiserte tjenester, og for å verne minoritetsinteresser. Jeg vil argumentere for at de siste årenes økte reguleringer av kommunesektoren har sammenheng med to andre forhold: For det første er kommunene siste årene tilført oppgaver som er svært spesialiserte og ressurskrevende, og der det er store variasjoner i etterspørselen, noe som slår særlig ut i forhold til småkommunene. Mitt poeng i denne sammenheng er at de små kommunene ikke klarer å bære risikoen ved disse oppgavene. Derfor går staten inn med reguleringer av ulike typer. For det andre skjer det betydelige endringer i grunnleggende politiske holdninger som følge av utdanningsrevolusjonen. De "nye" brukerne er langt mer bevisste enn tidligere brukere av kommunale tjenester, og de stiller høyere krav om kvalitet, tilgang og valgfrihet. Så langt har ikke kommunene klart å møte disse kravene på en god måte. Staten har grepet inn gjennom reguleringer

og rettighetsfesting som binder opp kommunal handlefrihet.

Til sist skisserer jeg to alternativer som kan lede nasjonen ut av uføret. I den ene modellen tar staten over ansvaret for velferdstjenestene. I den andre modellen møtes kravene om effektivitetsøkning og større valgfrihet gjennom en kommunal reform.

Min konklusjon er at Norge står foran viktige valg: Skal kommunene fortsatt ha ansvaret for viktige velferdstjenester som skoler, legetjenester og pleie- og omsorgstjenester må det etableres større enheter. Ønsker vi å videreføre dagens kommune-modell med vekt på små enheter og kort distanse mellom velgere og beslutningstakerne, så vil staten antakelig øke styringen av kommunesektoren ytterligere og kanskje overta ansvaret for anskaffelsen av velferdstjenestene.

2 Begrunnelser for kommuner

Begrunnelsene for kommuner faller i to hovedgrupper – de deltakerdemokratiske og de økonomiske. For å få fram logikken i de økonomiske begrunnelsene, tar vi utgangspunkt i begrunnelser for offentlig sektor, og ser nærmere på om det er noen argumenter for kommunal anskaffelse av goder gjennom offentlig sektor.

Deltakerdemokratiet: Borgernes deltakelse er et grunnelement i et politisk demokrati. Deltakelsen bidrar til at borgernes ønsker og interesser kommer til uttrykk overfor offentlige organer. Dermed skal det bli samsvar mellom borgernes preferanser og den offentlige politikken. Politisk deltakelse har også en verdi ved at den kan gi det politiske systemet legitimitet, samt bidra til å utvikle borgernes politiske kompetanse og utvikle de demokratiske verdier. En diskuterende offentlighet kan rense og lutre de private interesser, gi blikk for helheten og forståelse for kollektivet. En aktiv deltakelse kan følgelig bidra til å fremme et samfunnsmessig helhetssyn. Ifølge en slik oppfatning kan deltakelse bli en skole i demokrati, utvi-

¹ Notatet er skrevet på grunnlag av en innledning jeg holdt for Lokaldemokratikommisjonen, 19. april 2004. Jeg takker deltakerne for kommentarer. Deler av stoffet, særlig i de første delene av notatet, finnes i mer utførlig form i boken Kommunal organisering, skrevet av undertegnede sammen med Rune J. Sørensen (Universitetsforlaget, 2001).

kle ansvarsbevissthet og bidra i opplysningens tjeneste. Deltakelse har således både en *instrumentell* side – det å bli flinkere til å forsvare interesser – og en *ekspresiv* side. Deltakelsen har verdi i seg selv.

Økonomiske begrunnelser for offentlig sektor. Markedsmekanismen er langt på vei tilpasset anskaffelsen av det vi kaller private goder, alt fra softis og pølser til enkle helsetjenester. Når det gjelder anskaffelsen av kollektive goder som frisk luft, fyrlykter og et troverdig forsvar av landet bryter derimot markedet sammen. I slike situasjoner blir en ofte stående overfor et *gratispassasjerproblem*. En privatperson som vil tilby forsvar for landet eller utbygging av fyrlykter langs kysten, vil få problemer med finansieringen. Som enkeltpersoner kan vi bli fristet til å håpe at andre vil betale, samtidig som vi selv vil slippe. Vi vil være gratispassasjerer. Dersom mange tenker på denne måten, blir forsvar eller fyrlykter ikke realisert. Vi vil komme i en *fangens dilemma-situasjon*: Det som er best for oss som enkeltpersoner (å slippe å betale fordi andre gjør det), vil skape det dårligste utfallet for fellesskapet (ingen forsvar, ingen fyrlykter). Fangens dilemma er brukt som et argument for en aktiv statsmakt. I situasjoner der markedet svikter (frivillige bidrag ikke fungerer), bør det etableres tvungne skatter som sikrer finansieringen av offentlig anskaffelse av goder.

Hvor mye av offentlig sektors aktiviteter kan så begrunnes på denne måten? I første rekke vil dette være aktiviteter som forsvar, politi og rettsvesen, de deler av helsevesenet som driver med bekjempelse av epidemier og enkelte reguleringer f.eks av naturressurser. Både i Norge og andre land omfatter offentlig sektor langt mer enn dette. En del offentlige aktiviteter kan begrunnes som følger:

- I situasjoner der det oppstår monopoler (f.eks. på telenettet eller i distribusjon av elektrisk kraft) bør det offentlige regulere markedene eller stå for selve produksjonen. Monopoler kan ellers medføre et samfunnsøkonomisk tap gjennom høye priser og lavt forbruk.
- Når handlingene til enkeltaktører påvirker andre uten at dette kompenseres, har vi en situasjon med eksternaliteter. Forurensninger fra en bedrift som ødelegger vannet for andre (som i Ibsens *En folkefiende*), kan stå som et eksempel. I slike situasjoner vil en regjering ofte regulere utslipp eller produksjon.
- Offentlige aktiviteter kan begrunnes med informasjonsproblemer i markedet. I Norge har vi for eksempel sterke reguleringer på reklame, låneformidling og på bruktbilsalg. Det offentlige intervenerer for å sikre konsumentene nødvendig informasjon.

Både ”gratispassasjerproblemet” og disse tre eksemplene gir begrunnelser for offentlige reguleringer eller offentlig anskaffelser av goder utover de kollektive godene. Men heller ikke disse eksemplene kan begrunne hvorfor private goder som undervisning og helsetjenester anskaffes av det offentlige. At offentlig sektor i høy grad anskaffer private goder må forklares med to andre forhold.

For det første er det et problem at borgerne ikke alltid foretar handlinger som er til deres eget beste. Det kan skje selv om vi som konsumenter er fullt informert. Enkeltpersoner fortsetter å røyke selv om de vet at det skaper helseproblemer. Andre dropper utdanning selv om de vet at dette kan gi svært kortsiktig tilfredsstillelse. Det vi som individer gjør for å få en kortsiktig nytte, kan altså stå i motsetning til våre egne langsiktige interesser. For å hindre denne type beslutninger hos borgerne, går det offentlige ofte inn for å sikre goder som må ansees som private. Undervisning og offentlige forsikringsordninger (som gir tilnærmet gratis helsetjenester) er eksempler på slike aktiviteter. At det offentlige intervenerer for å ivareta individenes interesser bedre enn de klarer selv, kalles *paternalisme*.

For det andre kan det være for store *transaksjonskostnader* knyttet til anskaffelsen av en del private goder gjennom markedet. Det kreves ressurser for å administrere bytte av tjenester. Blir disse kostnadene store, kan det være rasjonelt å danne institusjoner som igjen utvikler rutiner og prosedyrer for å anskaffe godene. Institusjonene kan være både private og offentlige.

Det representative demokrati som prioriteringsmekanisme: Når varer og tjenester skaffes til veie gjennom et perfekt fungerende marked, gir *prismekanismen* signaler til produsenter og konsumenter. På denne måten vil produsentene vite hva og hvor mye som skal produseres. Når vi velger å skaffe til veie goder gjennom det offentlige, mangler prismekanismen. Det må derfor etableres andre mekanismer for å signalisere preferanser. Det er her den politiske prosessen med valgmekanismen kommer inn i bildet. Sterkt forenklet kan politiske valg sees på som en anledning til å velge representanter som på en best mulig måte vil fatte beslutninger som ivaretar velgernes preferanser. Prioriteringsfunksjonen omfatter grovt sett to typer av valg: For det første bestemmes *omfanget* av goder som skaffes til veie gjennom henholdsvis det offentlige og det private. For det andre bestemmes *sammensetningen* av tjenestene som skaffes til veie gjennom det offentlige.

Ideelt bør vi danne offentlige institusjoner tilpasset godenes karakter og geografiske nedslags-

felt og holde valg til hver av disse. Det eksisterer kollektive goder (og onder) på flere nivåer, fra globale (f.eks. visse miljøproblemer) til nasjonale (f.eks. fravær av smittsomme sykdommer), regionale (f.eks. gode kommunikasjoner) og lokale goder (f.eks. offentlig kulturtilbud). Når det gjelder goder som har et *nasjonalt* nedslagsfelt, som forsvar, forskning, telekommunikasjoner o.l., bør avveiningene om disse godenes omfang foretas av det nasjonale politiske systemet. Når det gjelder goder som har et nedslagsfelt avgrenset til bestemte *lokale enheter* eller *regioner*, bør beslutninger om sammensetningen av godene gjøres lokalt. I dette ligger en begrunnelse for å ha kommuner i nasjonale styringssystemer.

Begrunnelser for kommuner: Argumentet for kommunal anskaffelse av bestemte goder, er at valgkanalen og andre mekanismer vil gi variasjon i godenes kvalitet og kvantitet, alt etter borgernes smak og oppfatninger i den enkelte kommune. Kommunene sikrer prioriteringseffektivitet. Det blir nær sammenheng mellom velgernes ønsker og offentlig politikk.

La oss tenke oss at nasjonen er sammensatt av tre kommuner der preferansene i forholdet til et gode varierer mellom de geografiske områdene. Punkt A i figur 5.1 viser gjennomsnittspreferansen når det gjelder omfanget av et gode for kommune a, punkt B viser gjennomsnittspreferansen i kommune b, og punkt C viser gjennomsnittspreferansen for kommune c. Vi antar videre at preferansene innenfor den enkelte kommune ikke avviker særlig fra gjennomsnittet i den enkelte kommune. Anta først at vi har en demokratisk beslutningsprosess i hver av de tre kommunene. Flertallsavstemninger vil da gi et servicenivå svarende til punktet A i kommune a, og svarende til B og C i de andre kommunene. Anta så at kommunene velger representanter til en nasjonal forsamling som skal bestemme omfanget av godene ved avstemninger på nasjonalt plan. I så fall er det sannsynlig at nivået ble liggende rundt det nasjonale medianalternativet B. Vi ser umiddelbart at innbyggerne i kommune a får et høyere service- og skattenivå enn de ønsker, mens

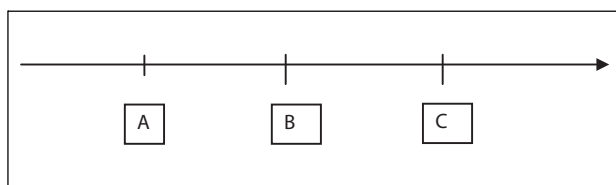
innbyggerne i kommune c får et lavere service- og skattenivå enn de ønsker.

Dette har en viktig implikasjon: Jo større forskjeller det er i preferansene for offentlige tjenester mellom kommunene, og jo mindre preferanseforskjellene er innenfor kommunene, desto større er gevinsten ved et lokalt demokrati. Kommunal oppgaveløsning vil med større sannsynlighet enn statlig medføre at godenes volum og utforming blir tilpasset lokalbefolkningens preferanser. Kommunene bør i første rekke stå for anskaffelsen av goder ved homogenitet innenfor kommunenes grenser og heterogenitet mellom kommunene. Det er for eksempel rimelig å anta at dette vil være tilfellet når det gjelder eldreomsorg. Innbyggerne i kommuner med mange eldre over 80 år, vil rimeligvis foretrekke sterkere innsats i eldreomsorgen enn innbyggerne i en kommune med få eldre. Dette argumentet rekker imidlertid videre enn selve dimensjoneringen av det offentlige tilbudet. Ulike oppfatninger om språkform tilsier kommunal handlefrihet om språk i grunnskolen, ulike meninger om alkoholpolitikk betyr at kommunene bør velge om de vil ha alkoholutsalg eller ikke, og forskjellige preferanser for den fysiske utbyggingen av kommunen tilsier lokal handlefrihet på dette området (planlegging). Dette resonnetet er formalisert gjennom det som ofte omtales som Oates desentraliseringsteorem.

En kan videre argumentere for at kommunene bør stå for anskaffelsen av godene når befolkningens preferanser endres raskt over tid. Sentrale byråkratier reagerer langsomt på endringer i omgivelsene, mens en desentralisert organisasjonsform er mer tilpasningsvillig og tilpasningsdyktig. Slike fluktuasjoner i behov eller preferanser ser vi eksempelvis i barnehagesektoren der etterspørselen avhenger av variasjoner i yrkesdeltakelse, mens behovet for sosialhjelp blant annet varierer med situasjonen på arbeidsmarkedet.

Kommunene har altså et fortrinn framfor staten i tilpasningen av tjenestetilbudet til innbyggernes preferanser. Organiseringen av det kommunale tjenestetilbudet kan også avhenge av andre forhold:

- Har kommunene *informasjonsfordeler* i forhold til staten? I Norge har kommunene ansvaret for sosialhjelp, mens staten har ansvaret for de øvrige trygdeytelsene. Begrunnelsen kan være at sosialhjelp gis på skjønnsmessige kriterier, og følgelig krever mer detaljert kunnskap om lokale forhold, eksempelvis om lokale muligheter for arbeid. Trygdeytelsene er knyttet til lettere observerbare kjennetegn ved individene, og krever mindre informasjon. I så fall taler dette for kommunalt ansvar for sosialhjelp, men ikke for trygder.



Figur 5.1 Kommuner med borgere som har forskjellige preferanser

- Fører et stort og voksende offentlig engasjement til at staten blir styringsmessig *overbelastet*? Jo flere oppgaver som offentlig sektor har ansvaret for, jo større blir belastningen på det statlige styringsapparatet. I en stor og kompleks organisasjon må mange beslutninger delegeres. De kan delegeres til selvstendige direktorater og til den lokale statsadministrasjon. Kommandokjeden fra departementene og statsråden blir imidlertid lang. En fordel med kommunal organisering er at vi får en direkte velgerkontroll nedenfra. Hensynet til statens styringskapasitet tilsier at med en offentlig sektor bør kommunene stå for en vesentlig del av tjenesteproduksjonen.
- Bør kommunene anskaffe velferdstjenester som er *gratis*? Gratis velferdstjenester innebærer stor etterspørsel og dermed behov for rasjonering. Staten kan ha vansker med å foreta slik rasjonering fordi det er få aktører som forsvaret fellesskapets inntekter. Dette gjelder særlig tjenester der det ikke er klare regler for når tildeling skal skje, eksempelvis helse- og sosialtjenester. Når en legger disse tjenestene til kommuner og fylkeskommuner og samtidig rammefinansierer kommunesektoren, etableres en rasjoneringsmekanisme som gjør det mulig å holde finansiell kontroll.
- Er det *stordriftsfordeler* ved produksjon av et gode? For enkelte offentlige tjenester kan enhetskostnadene være fallende ved økt produksjonsvolum, slik som for spesialiserte helse- og utdanningstjenester. Det kan være kostbart og ineffektivt om hver enkelt kommune skal stå for produksjonen av slike goder. Det kan imidlertid være mulig å skille ansvaret for forbruk og produksjon, for eksempel ved at kommunene bestemmer hvor mye de ønsker å kjøpe av spesialiserte sykehus tjenester fra selvstendige sykehus. Skalafordeler i produksjonen tilsier en sentralisert produksjon, men ikke nødvendigvis sentraliserte beslutninger om forbruk.

Hovedpoenget her er med andre ord at kommuner som lokale politiske organisasjoner er redskaper for å sikre lokal tilpasning av offentlige anskaffede tjenester.

Beskrivelsen over utgjør den skandinaviske modellen. I våre naboland er modellen kombinert med store lokale inntektsmuligheter, mens vi i Norge har valgt en meget sentralisert finansieringsmodell. Ikke alle land har valgt løsningen med kommunal anskaffelse av velferdstjenestene. Den søreuropeiske minimumskommunen har ansvaret for lokale kollektive goder som veier,

vannforsyning, og annen infrastruktur. Finansieringsgrunnlaget er lokale skatter. Her er det staten eller organisasjoner på arbeidsmarkedet som har et større ansvar for velferdstjenestene.

3 Endringer i stat-kommunereelasjonen

I løpet av 1980-årene og den første halvdel av 90-tallet fortsatte vi i Norge utviklingen av kommunesektoren etter retningslinjene over. Det skjedde fortsatt delegasjon av oppgaver til kommunene. Både PU-reformen, psykiatri-reformen og 6-årsreformen i grunnskolen kan stå som eksempler. Men samtidig ble den tradisjonelle norske kommunemodellen for produksjon av velferdsgoder utfordret fra fire hold:

- For det første er det etter manges mening i flere sektorer behov for *et bedre utbygd tjenestetilbud*. Dette gjelder i dag kanskje særlig innenfor barnehagesektoren og helse- og sosialsektoren. Det har i økende grad blitt stilt spørsmål ved omfanget av den rasjonering av tjenestene som skjer gjennom kommunesystemet.
- For det andre stilles det *krav om økt kostnadseffektivitet*. Den offentlige produksjonen av tjenester ekspanderer både i omfang og i pris. Befolkningen ønsker å få mest mulig tjenester igjen for de store og voksende beløpene som årlig bevilges til offentlige tjenester. Ved å øke kostnadseffektiviteten kan man både bremse utgiftsveksten og opprettholde (eller kanskje til og med øke) tilbudet.
- For det tredje krever brukerne rett til selv å velge tjenesteproducent. *Valgfrihet* har blitt et mål i seg selv.
- For det fjerde stilles det krav om *økende rettssikkerhet* i forhold til tildelingen av velferdsgodene.

For å møte disse utfordringene ropes det om nye styringsverktøy og reformer. To virkemidler det i dag stilles forhåpninger til er aktivitetsbasert finansiering og rettighetsfesting. Aktivitetsbasert finansiering er ment å håndtere de to første utfordringene. Rettighetsfesting er ment å håndtere de to siste.

Aktivitetsbasert finansiering: Vi kan grovt sett klassifisere finansieringsordningene her langs to dimensjoner:

- Den første dimensjonen måler i hvor stor grad det er en direkte kobling mellom aktivitet og inntekt. I *aktivitetsbaserte* finansieringsmodeller reflekteres tjenesteproducentens aktivitet i inntektene direkte, mens i *rammefinansieringsmodeller* er disse sammenhengene indirekte.

- Den andre dimensjonen knytter seg til om helseprodusentenes inntekter er basert på *realiserte* eller *forventede* kostnader. Finansieringsmodeller basert på realiserte kostnader kalles gjerne retrospektive eller kostnadskompenserende finansieringsmodeller, mens modeller basert på forventede kostnader betegnes som *prospektive* eller *"fastpris"-finansieringsmodeller*.

De to dimensjonene kan kombineres og framstilles som i tabell 5.1.

De tre alternativene vi får ved å kombinere de to dimensjonene, skiller seg ad ved at de håndterer risiko på ulike måter: Kombinasjonen av retrospektiv og aktivitetsbasert finansiering legger økonomisk risiko forbundet med både kostnads- og aktivitetsvariasjoner på betaler (i stat-kommunerelasjonen: staten). Kombinasjonen av ramme- og fastprisfinansiering legger økonomisk risiko forbundet både med kostnads- og aktivitetsvariasjoner på utfører. Kombinasjonen av aktivitetsbasert finansiering og fastprisfinansiering legger økonomisk risiko forbundet med kostnadsvariasjoner på utfører og risiko forbundet med aktivitetsvariasjoner på betaler.

Problemet med de kostnadskompenserende finansieringssystemene er at de gir helseprodusenten svake insitamenter til å holde kostnadene nede. Dette følger av at verken kostnadsøkninger eller kostnadsreduksjoner påvirker det økonomiske resultatet til produsenten. På den annen side gir kostnadskompenserende ordninger heller ingen insitamenter til å redusere kvaliteten på behandling gjennom kostnadsbesparelser.

Hovedtrekket i et fastprissystem er at betaleren overfører et fast beløp til utføreren (produsenten), uavhengig av påløpte kostnader hos utføreren. Typisk vil dette beløpet avspeile den forventede kostnaden utfører har med å produsere en gitt tjeneste. Dagens finansiering av sykehusenes poliklinikk med en fast takst, er eksempel på denne typen finansieringsordning. Siden helseprodusenten får tilført et tilskudd i forkant av budsjettperioden, og dette blir det endelige tilskuddet uansett hva regnskapet måtte avdekke av kostnader i etterskudd, vil produsentens egne driftsbeslutninger være avgjørende for det økonomiske resultatet. Fastpriskon-

trakter gir derfor sterke insitamenter til kostnads-effektiv drift. Det vil si at helseprodusenten påvirkes til å tilpasse bruken av innsatsfaktorer slik at tjenestene blir produsert til lavest mulig kostnad. Problemet er imidlertid at fastprissystemer kan gi insitamenter til kostnadsreduksjon gjennom kvalitetskutt, hvis det ikke settes inn mekanismer som forhindrer dette. Ett fastpris finansieringssystem kan også ha en mer eller mindre direkte kobling mellom aktivitet og inntekt. Hvis koblingen er direkte kalles finansieringsmodellen gjerne en *stykkiprismodell*.

Rettighetsfesting: Rett til bestemte tjenester har vært tradisjonen i skolesektoren. Nå utvides rettighetene til spesialisthelsetjenestene der en får rett til behandling innen bestemte tidsfrister og rett til behandling hos private sykehus i Norge eller hos utenlandske sykehus dersom retten brytes. Neste sektor ut kan være barnehagene. Det er vel ingen dristig spådom at rett til barnehageplass ligger få år fram i tid. Rettighetsfestingen omfatter i økende grad også retten til fritt valg av tjenesteyter. I sykehusene ble denne rettigheten utviklet i løpet av 90-årene mens fylkeskommunene fortsatt hadde ansvaret for spesialisthelsetjenestene. Flere kommuner eksperimenterer med rett til å velge mellom ulike grunnskoler og mellom offentlige og private leverandører innen eldreomsorgen. Det er vel heller ingen dristig spådom at lovfesting av rett til fritt valg av leverandører ligger få år fram i tid?

4 Hvorfor endres den statlige styringen?

Hva forklarer endringene i den statlige styringen de siste årene? La oss skille mellom tradisjonelle og moderne forklaringer på statlig styring.

Tradisjonelle forklaringer på statlig styring: Dersom det er *interessekonflikter* mellom staten og kommunene, kan det oppstå behov for å regulere kommunene. Uten reguleringer vil da kommunene forfølge andre målsettinger enn det staten ønsker. Er det både interessekonflikter og dessuten slik at staten ikke direkte kan observere alle kommunens handlinger, blir behovene for reguleringer særlig påtrengende. La oss nevne eksempler på behov for reguleringer både fra situasjoner der sta-

Tabell 5.1 Hovedtyper av finansieringsmodeller

	Retrospektiv finansiering	Prospektiv finansiering (Fast pris)
Aktivitetsbasert finansiering		
Rammebasert finansiering		

ten har oversikt over hva som skjer (tilnærmet full informasjon) og fra situasjoner der staten ikke nødvendigvis har full oversikt:

- For det første kan grunnlaget for reguleringen være en systematisk *svikt i det kommunale demokratiet*. En slik svikt kan bestå i at små minoriteter (f.eks. språklige minoriteter) eller lite taleføre grupper (psykisk utviklingshemmede, barneverns klienter) ikke får tilstrekkelig gjennomslag i det kommunale flertallsstyret. Som velgergrupper kan disse ha lite gjennomslag, samtidig som det kan være meget kostbart å gi disse et anstendig tjenestetilbud.
- For det andre kan *kommunen selv opptre som interessegruppe i forhold til staten*. Anta at staten har ambisiøse mål for en tjeneste eller en samfunnsgruppe. Målet kan eksempelvis være å sikre alle pasienter med alvorlige lidelser behandling ved sykehus innenfor en viss tidsfrist, eller å gi alle 6-åringer et skoletilbud. Hvis kommunen vet dette, kan den legge press på staten for å få økte overføringer. Kommunen kan nedprioritere de tjenester som staten prioriterer høyest. For å unngå et slikt spill kan staten lovregulere kommunenes prioriteringer gjennom rettighets- eller standardbestemmelser, og slik beskytte seg mot kommunalt press.
- For det tredje kan *konkurransen mellom kommunene* føre til samfunnsøkonomisk ulønnsomme beslutninger. For eksempel kan rivalisering mellom kommunene for å trekke til seg skattebetalere (bedrifter og personer) føre til en konkurranse om å holde de laveste skattene, og dermed føre til et kommunalt tjenestetilbud som er for lavt etter en samfunnsøkonomisk vurdering. Dette er noe av begrunnelsen for å definere et minstenivå for den kommunale skattøren.

Disse argumentene trekker i retning av en velferdsøkonomisk begrunnet regulering av kommunene. Reguleringer er nødvendig for å motvirke svikt i lokaldemokratiet eller imperfeksjoner i det kommunale styringssystemet.

Et annet sett av tradisjonelle forklaringer tar utgangspunkt i at interessegrupper kan bruke staten som et redskap for å etablere reguleringer som kan sikre deres posisjon. Gjennom å etablere et sterkt press mot staten, blir det mulig å vinne fram med krav om reguleringer. James Q. Wilson argumenterer for at grupper som mottar goder der gevinstene er konsentrert til noen få og kostnadene er spredd på flere, vil ha sterke insentiver for å presse fram reguleringer. Vi kan tenke

oss tre tolkninger av dette resonnementet: Den første tolkningen er at forholdsvis små klientgrupper kan vinne frem med reguleringer som sikrer en viss minstestandard på tjenestetilbudet, eller sikrer individuelle rettigheter til bestemte kommunale tjenester. I den andre tolkningen kan profesjonsgrupper vinne frem med krav om reguleringer som forbedrer gruppens arbeidssituasjon, eksempelvis gjennom økte minstekrav til bemanning. Den tredje tolkningen bygger på en forståelse av statsapparatet som et sett av rivaliserende interessegrupper. Statsapparatet forstås ikke som en enhetlig aktør hvor siktemålet er en helhetlig regulering av kommunenes virksomhet. Reguleringene av kommunesektoren blir en ikke-intendert sum av mange enkeltlover og forskrifter vedtatt med utgangspunkt i forskjellige departementer og direktorater. Statlige organer regulerer det kommunale tjenestetilbudet for å ivareta sektorspesifikke mål og sikre en direkte innflytelse av måloppnåelse. Utvikling av reguleringer på ett område blir av andre aktører brukt som argument for reguleringer på andre områder. Dersom det ikke innføres, argumenteres det gjerne, vil dette føre til at de andre områdene blir lidende fordi reguleringer på det første området bidrar til å binde opp ressurser.

Nyere forklaringer på statlig regulering: Tre nyere forklaringer på den endrede statlige styringen må imidlertid tas med for å komplettere bildet: 1) Det har skjedd et politisk trendskifte, 2) kommunene driver tjenester med svært varierende kvalitet og kostnadseffektivitet og 3) kommunene er for små til å bære risikoen forbundet med spesialiserte velferdsstjenester.

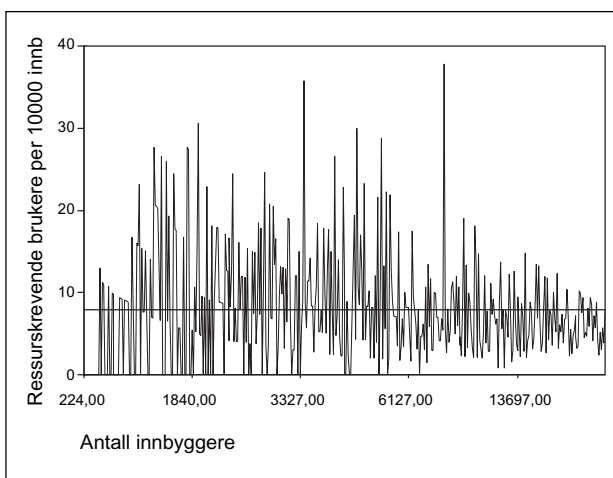
Til den første: Sosiologen Antony Giddens er en av de som klarest har argumentert for at det har skjedd et trendskifte blant velgerne. Utdanningsrevolusjonen har skapt mer bevisste brukere. Disse stiller krav om letter tilgang til tjenestene, høyere kvalitet og større valgfrihet. I dag kan det oppleves som at kommunene står i veien for disse kravene. Gjennom sterk rasjonering begrenses tilgangen til tjenester. Dette gir både lav tilgang og det gir liten valgfrihet.

For det andre, kostnadseffektiviteten i tjenesteproduksjonen mellom kommunene varierer betydelig. Dette er dokumentert innen eldreomsorgen, skolesektoren og transportsektoren. En studie nyere studie fra Ressurssenteret for omsorgstjenestene viser videre at det ikke er sammenhenger mellom ressursinnsatsen i sykehjemmene og kvaliteten på tjenestene. Tvert i mot, det er sykehjemmene med de høyeste bemanningsnormene som har den laveste kvaliteten.

Begge disse forholdene trekker i retning av aktivitetsbaserte finansieringsordninger og klarere rettigheter.

For det tredje, Norge har tildelt store oppgaver til relativt små kommuner. Små kommuner gir gode muligheter for deltakelse, men vil også ha problemer med å håndtere risiko forbundet med etterspørselsvariasjoner for svært spesialiserte tjenester. Dette illustreres nærmere i figur 5.2. Her har viser x-aksen kommunene etter folketall og y-aksen "tunge brukere" av pleie- og omsorgstjenester per 10 000 innbyggere.

Vi har i tillegg til å tegne inn antall "tunge brukere" per 10 000 innbyggere etter kommunistørrelse også tegnet inn to svarte linjer som viser hhv. gjennomsnittlig antall "tunge brukere" og gjennomsnittlig kommunistørrelse. Vi ser det er betydelig variasjoner i antall brukere per 10 000 innbyggere mellom kommunene. Variasjonen er størst for kommunene med et folketall under landsgjennomsnittet (variasjon fra 0 til 35 brukere per 10 000 innbyggere). For kommunene med et folketall over landsgjennomsnittet er variasjonen betydelig mindre (variasjonen fra 2 til 18 brukere per 10 000 innbyggere). Spørsmålet er da: Vil kommunene med folketall under landsgjennomsnittet ha økonomisk ryggrad til å håndtere disse variasjonene i etterspørsel? Disse kommunene har selv konkludert. De klarer det ikke, og ber derfor om egne kompensasjonsordninger fra staten. Den er etablert og vil avlaste kommunene for en del av risikoen forbundet med tjenesteytingen til disse gruppene. Følgene spørsmål melder seg da: Hvorfor kan ikke staten like gjerne overta hela ansvaret for disse gruppene? Dette leder oss til den avsluttende diskusjonen.



Figur 5.2 "Tunge brukere" etter kommunistørrelse

5 Alternativene

Hva er alternativene til en utvikling der staten i økende grad styrer kommunene for å sikre tilgang tiltjenestene og valgfrihet for brukerne? Det kan naturligvis tenkes at Norge vil fortsette langs samme sporet som vi nå er inne i. Det vil antagelig lede til forsterket statlig styring av kommunene med mindre vekt på lokale prioriteringer. Et grunnleggende spørsmål er hvilke effekter dette får for lokal politisk deltakelse og engasjement. Foreløpig vet vi lite om det.

Men en kan også tenke seg to alternative utviklingsløp – i det ene alternativet overtar staten ansvaret for velferdstjenestene, i det andre reorganiseres kommunesektoren.

Staten overtar velferdstjenestene: Det er nærliggende å tenke seg en modell der staten overtar ansvaret for grunnleggende velferdstjenester. Fastlegene er allerede private aktører som er tilnærmet fullfinansiert av staten i kombinasjon med brukerbetaling. Kommunenes finansielle bidrag er neglisjerbart, og integrasjonen i den kommunale helsetjenesten er antagelig svakere enn før reformen ble innført. Grunn- og videregående skoler er sterkt normstyrt gjennom læreplaner og nasjonale tester. Gjenstår annet enn kommunalt ansvar for lokaliseringsbeslutninger? Sosialtjenestene er under omforming ved at personer som antas å være arbeidssøkere overføres til statlig arbeidssøkerstønad. Pleie- og omsorgstjenestene framstår fortsatt med et visst lokalt handlingsrom, men utfordres av krav om fritt brukervalg og klarere retningslinjer for prioritering, kanskje også klarere rettigheter. Tilbake står minimumskommunen etter søreuropeisk standard – en klubb med ansvar for lokal infrastruktur.

Sykehussektoren kan danne utgangspunkt for organisasjonsmodeller for den nye velferdsstaten. Fastlegene inkluderes i de regionale helseforetakene. Eldreomsorgen og skolene organiseres gjennom egne foretak med regionale nedslagsfelt. I høyere grad enn i sykehussektoren kan en aktivitetsbasere finansieringen.

En umiddelbar innvending mot en slik løsning er at lokaldemokratisk styring av tjenesteproduksjonen forsvinner. Tjenestene blir en del av den lokale eller regionale stat med forankring i et sentralt departement som skal prioritere tjenester og stå for anskaffelsen og/eller produksjonen. Et svar på dette er større innslag av brukerdemokrati, gjerne definert som sterkere individuelle og lovfestede rettigheter til tjenesten, og rett til å velge tjenesteproducent kombinert med statlig stykkprisfinansiering. Full valgfrihet kan innføres

for eksempel ved at pengene følger brukeren gjennom kupongordninger (vouchers). Fritt brukervalg kan på denne måten tolkes som en erstatning for lokaldemokratiet. Nasjonalt definerte rettigheter for brukeren erstatter skjønnsmessige prioriteringer innenfor lokaldemokratiet.

En svakhet med modellen er knyttet til rasjoneringsbeslutningene. Dersom vi fortsatt skal ha gratis tjenester, vil etterspørselen bli høy. Er det grunn til å tro at kroniske mindretallsregjeringer klarer å foreta viktige prioriteringsbeslutninger, eller vil de utvikle "myke" budsjettskanker med stort spillerom for interessegrupper og opportunistisk opposisjonspolitik?

Kommunal fornyelse: I den andre modellen står kommunene fortsatt ansvarlig for velferdstjenestene og får i tillegg i oppgave å sikre valgfrihet for brukerne. Skal kommunene beholde dagens oppgaver uten at staten går inn med ordninger for å avlaste kommunene for risiko, må kommunene bli større. Staten kan ytterligere lette kommunenes tilpasning ved friere beskatningsrett gjennom økte muligheter for eiendomsskatt.

Sammenslåing av små kommuner gjør det mulig å redusere bruken av arbeidskraft og kapital i administrasjonen. Dette kan frigjøre resurser som kan settes inn i tjenesteproduksjonen. På den annen side stiller større kommuner høyere krav til kompetanse og styring. Spørsmålet blir da om

de større fagmiljøene som en større kommune vil representere, kan øke mulighetene for å utvikle eller rekruttere kvalifisert arbeidskraft.

En kan videre tenke seg at større kommuner kan også overta fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring, slik at grunnskole og videregående opplæring kan planlegges og drives innenfor en helhetlig plan. En kan videre tenke seg at kommunene utvikles til bestillerorganisasjoner i forhold til spesialisthelsetjenestene, men en trenger ikke gå så langt.

Fra et demokratisk perspektiv må en vurdere effekter av større og klarere ansvar for velferdstjenestene som en slik modell vil gi, opp mot noe svakere politisk deltakelse. Færre representanter per velger vil imidlertid kunne oppveies av klarere ansvar for offentlige tjenester og at borgernes oppmerksomhet kan rettes mot et kommunalt nivå med handlefrihet i stedet for et kommunalt nivå under sterk statlig styring.

Valgene: Min konklusjon er at Norge står foran viktige valg: Skal kommunene fortsatt ha ansvaret for viktige velferdstjenester som skoler, legetjenester og pleie- og omsorgstjenester, må det etableres større enheter. Ønsker vi å videreføre dagens kommunemodell med vekt på små enheter og kort distanse mellom velgere og beslutningstakerne, så vil staten antakelig øke styringen av kommunesektoren ytterligere og kanskje overta ansvaret for anskaffelsen av velferdstjenestene.

Vedlegg 6

Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 16.11.04

Tore Hansen

1 Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring

1.1 Innledning

I et konkluderende avsnitt om det lokale demokrati, slår Makt- og demokratiutredningens sluttbok fast at

”Tendensen i det lokale selvstyret er at det begrenses til saker med spesifikt lokalt innhold, slik som organiseringen av kultur- og idrettstiltak, teknisk sektor, byggesaker, geografiske plasseringer og arealdisponering. I spørsmål av nasjonal betydning blir kommunene mer administrative instanser.” (Østerud, Engelstad og Selle, 2003, s. 115)

En konklusjon som dette burde neppe kunne oppfattes som spesielt alarmerende dersom det ikke hadde vært for det faktum at tyngdepunktet i, og den alt overveiende andel av, samlet kommunal virksomhet nettopp dreier seg om ”spørsmål av nasjonal betydning”. Mer spesifikt er det gjennom den kommunale virksomhet at det meste av den velferdsstatlige tjenesteytingen blir ivaretatt. Riktignok har man vært vitne til hvordan staten selv i tiltakende grad organiserer seg regionalt for å ivareta oppgaver som både rent praktisk og prinsipielt kunne vært en oppgave for det lokale demokratiet. Den statlige regionaliseringen av eierskap og drift av sykehusene er det mest omfattende og nærliggende eksempel på denne sentraliseringstendensen, men også andre statlige regionaliseringsfremstøt for ivaretagelsen av spesifikke oppgaver har vært iverksatt (Forvaltningsutvalg, 2003). Hovedstrategien fra de sentrale myndigheters side i etterkrigstiden har allikevel vært å overføre løsningen av velferdsoppgavene – med unntak av pensjons- og trygdeordningene - til kommunene og fylkeskommunene, noe som innebærer en omfattende statlig regulering av den kommunale virksomhet, og der en økende andel av det kommunale oppgavevolum er blitt oppfattet som spørsmål av ”nasjonal betydning”. Dette er saker hvor man fra sen-

tralt hold – og i særlig grad fra Stortingets side – har ønsket å sikre seg en likeartet praksis kommunene imellom når det gjelder tjenesteytingen. Hensynet til likebehandling og en tiltakende lovfesting av individuelle rettigheter i forhold til den kommunale tjenesteytingen har medført at rommet for uavhengige lokale prioriteringer er blitt sterkt avgrenset. Intervensjoner i forhold til en slik lovregulert tjenesteyting fra lokale politiske myndigheters side oppfattes normalt som illegitim atferd, og fører ikke sjelden til reaksjoner fra særlig Stortingets side (Hansen, Hovik og Klausen, 2000). Nettopp Stortingets praksis i forhold til det lokale selvstyret er interessant og tankevekkende; den er kjennetegnet av en dobbeltkommunikasjon der man gir sin generelle hyllest til det lokale selvstyret i kombinasjon med klare meldinger til kommunene om hva som forventes av dem på de ulike felter av den kommunale virksomhet. I en studie av Stortinget som lokalpolitisk aktør gjennom etterkrigstiden (Hansen, Hovik og Klausen, 2000) vises det hvordan både sakenes karakter og representantenes argumentasjon i forhold til de enkelte debattene er blitt stadig mer detaljert og regulerende i forhold til innholdet i den kommunale virksomhet. Mer spesifikt viser en analyse av alle Stortingsdebatter som fant sted i perioden 1991 til 1999 og som direkte berørte kommunalpolitiske tema, at omfanget av argumenter av sentralistisk karakter – dvs. argumenter i favør av sentralt styrte løsninger innenfor det kommunale oppgavefeltet - økte fra en andel på under 30 prosent i 1991 til en andel på i underkant av 60 prosent i 1999 (Hansen og Klausen, 2002).

Alt i alt er det mange indikasjoner på at vilkårene for et vitalt lokaldemokrati langt fra er de beste og at disse i økende omfang svekkes som følge av en statlig velferdspolitik som vektlegger verdier som likebehandling og likhet i lokalt tjenestetilbud på bekostning av kommunenes frihet til å forfølge sine egne prioriteringer, i den grad disse måtte avvike fra de prioriteringer sentrale

myndigheter har fastlagt for kommunenes virksomhet. På den annen side er det et faktum at kommunene nettopp gjennom ivaretagelsen av forvaltningsansvaret for de svært mange velferdsoppgavene de er blitt pålagt samlet sett er blitt sterke politiske aktører i vårt samfunn. Gjennom å forvalte om lag en femtedel av bruttonasjonalproduktet, er deres innflytelsespotensiale formidabelt – også i forhold til sentrale politiske myndigheter. Som en rekke iverksettingsstudier har demonstrert, stanser ikke utøvelsen av skjønn og innflytelse med de overordnede formelle vedtak om hvilke oppgaver som skal ivaretas (Pressman og Wildawsky, 1973; Offerdal, 1984; Kjellberg og Reitan, 1995). Det er først i iverksettingsfasen at målene for offentlig politikk skal presiseres og operasjonaliseres, og hvor de virkemidler som antas å bidra til en målrealisering skal velges og tilrettelegges. I denne fasen vil kommunene være en dominerende aktør som forventes å foreta en avveining mellom de ulike hensyn – herunder de statlige reguleringer – som skal ligge til grunn for virksomheten.

I dette notatet ønsker jeg å bidra til en presisering, så vel som en nyansering, av vår forståelse av det kommunale handlingsrommet. Mer spesifikt vil jeg presentere en typologi som sonderer mellom ulike sider ved hva man kan legge i begrepet lokal uavhengighet eller handlingsrom, og ut fra denne diskutere situasjonen i dagens norske kommuner. Først kan det imidlertid være nyttig med en klargjøring av ulike ideologiske posisjoner når det gjelder synet på og forståelse av det kommunale selvstyret og lokal autonomi.

2 Ideologisk baserte autonomiforståelser

Selv om spørsmålet om kommunal autonomi og lokalpolitisk handlingsrom har vært et gjennomgangstema i en årelang debatt om det kommunale selvstyre, en debatt som også har satt sitt preg på den internasjonale forskningslitteraturen på feltet (Page og Goldsmith, 1987; Rhodes, 1981; Goldsmith, 1995; Page, 1991; Hesse, 1991; Hansen og Kjellberg, 1976), er det fortsatt lite enighet når det gjelder spørsmålet om hva man skal forstå med begrepet lokal autonomi, lokal uavhengighet eller lokalpolitisk handlingsrom. Ikke minst foreligger det få empiriske analyser som gir en tydelig dokumentasjon på omfanget av den lokale uavhengigheten i forhold til staten, noe som henger sammen med at man ikke har utviklet operasjonaliserbare og entydige indikatorer for gradering av lokal auto-

nomi. Riktignok – som hos bl.a. Page (1991) – spesifiseres det visse hoveddimensjoner som graden av autonomi kan vurderes i forhold til, som for eksempel skillet mellom en legal og en finansiell autonomiforståelse, men heller ikke disse er helt entydige for bedømmelse av hvor stort faktisk handlingsrom kommunene har. Samtidig må det understrekes at begrensninger på det kommunale handlingsrom ikke bare har sitt opphav i statlige vedtak og reguleringer. For det første vil det vi noe upresist kan kalle markedet legge klare premisser for hvilken politikk som kan føres i den enkelte kommune. Også borgernes forventninger til kommunal tjenesteyting, enten disse kommer til uttrykk i form av direkte krav eller i form av velgerreaksjoner ved de ordinære kommunevalgene, vil – for det andre – kunne etablere klare rammer for hvilket handlingsrom den enkelte kommune reelt sett har. For det tredje vil ikke minst de kommunale myndigheter selv gjennom egne vedtak påføre seg langsiktige bindinger hva handlingsrommet angår. Også kommunal politikk er kjennetegnet av det som kalles stivhengighet – en stivhengighet som ikke minst kommer til uttrykk i det som kan karakteriseres som en langsiktig inkrementalisme når det gjelder kommunale utgiftsbeslutninger. Dette innebærer at det er på marginalene av tidligere akkumulerte vedtak at lokal autonomi og utøvelse av lokalpolitisk skjønn kan forekomme. Man tar tidligere vedtak og budsjettfordelinger for gitt når man utformer dagens politikk – og bærer i denne forstand med seg en lokal politisk historie som også inneholder prioriteringer fattet tidligere av andre partier enn de som i dag sitter ved makten i den enkelte kommune.

Bortsett fra manglende konsensus når det gjelder selve definisjonen og målingen av kommunalt handlingsrom eller autonomi, vil det kunne være ideologiske forskjeller m.h.t. hvilke elementer man skal vektlegge i ivaretagelsen av det kommunale selvstyre. Dersom man tar for seg den debatt som har foregått i Norge om ulike kommunale reformer – både strukturelle og funksjonelle reformer – er det mulig å trekke et skille mellom to hoveddimensjoner som de politiske konfliktene kan klassifiseres i forhold til. En første grunnleggende konfliktdimensjon knytter seg til selve forståelsen av hva en kommune er. Ytterpunktene på denne konfliktdimensjonen representeres ved en forståelse av kommunen som en naturlig og organisk enhet med lange historiske røtter, og der offentlige tiltak på dette nivå nettopp skal tilpasses den sosiale "virkelighet" som slike lokalsamfunn representerer. Sagt på en annen måte er kommunen en offentlig organisatorisk overbygning over det enkelte lokal-

samfunn. Et slikt syn innebærer også at grunnlaget og premissene for den kommunale virksomhet alene ligger i det enkelte lokalsamfunn. Det andre ytterpunktet på denne dimensjonen representeres ved en forståelse av kommunen som en lokal jurisdiksjon for statlig virksomhet. Her er det ikke lokalsamfunnets sosiale og økonomiske karakteristika og sammensetning som er avgjørende for den kommunale organisering. Hva som er en hensiktsmessig kommunestruktur og organisering av den kommunale virksomhet skal – ut fra denne forståelsen – bestemmes av de funksjoner kommunene skal ivareta. I den mest rendyrkede varianten av dette synet – slik denne finnes innenfor økonomiske modeller om hva som er riktig kommune-størrelse i forhold til de oppgaver kommunene skal ivareta (Tiebout, 1956; Buchanan, 1965; Olson, 1969; Oates, 1972; Bennett, 1980) - har kommunene som sådan ingen egenverdi. Hva som er hensiktsmessige kommunale enheter avhenger av repertoaret av oppgaver og bestemmes på grunnlag av en nyttekostnadskalkyle på basis av disse oppgavene.

I sin rendyrkede form er det ingen politiske partier eller grupperinger som har fremstått som forsvarene av disse ytterpunktene, men denne dimensjonen har allikevel ligget under det vi kan betegne som en høyre-venstre-gruppering av partiene i debattene om kommunale reformer. Det partiet som – noe overraskende tatt i betraktning dets liberalistiske credo – kanskje sterkest har markert et lokalsamfunnssyn på kommunene i etterkrigstidens reformdebatter er Høyre. Partiets motstand mot særlig Schei-komiteens forslag til ny kommuneinndeling på midten av 1950-tallet hadde sin basis i en slik lokalsamfunnsforståelse av kommunene, en forståelse som også fikk tilslutning fra de andre borgerlige partiene – og særlig Senterpartiet. De samme partiene markerte en tilsvarende ideologisk posisjon da Stortinget 40 år senere – i 1996 – diskuterte innstillingen basert på Christiansen-utvalgets utredning om ny kommuneinndeling (NOU 1992: 15; St.meld. nr. 32, 1994-95). I komitéinnstillingen som lå til grunn for denne debatten uttalte de borgerlige partiene – denne gangen med støtte fra Sosialistisk Venstreparti - at de fant det betenkelig at regjeringen i sine konklusjoner ”synes å ignorere primærkommunenes forhold til demokrati og nærhet” (Innst.S. nr. 225, 1995-96, s. 13). Denne argumentasjonen sto i klar kontrast til Arbeiderpartiets begrunnelse for en ny inndelingsreform, der målsettingen – ifølge statsråd Gunnar Berge – var at ”innbyggerne i Norge skal føle trygghet for at de viktigste velferdsordningene er godt organisert, og at tilbudene når ut til alle”

(Stortingstidende, 1996, s. 3951). Ved denne anledningen vant imidlertid ikke Arbeiderpartiets funksjonelle begrunnelse for en ny kommuneinndeling frem, og Stortingets behandling av denne innstillingen satte en foreløpig stans for ytterligere inndelingsdebatter på sentralt politisk hold.

Den andre viktige konfliktdimensjonen hva forståelse av det kommunale selvstyret angår knytter seg til spørsmålet om omfanget av den kommunale aktivitet, herunder spørsmålet om oppgaveoverføringer fra stat til kommuner og spørsmålet om kommunenes inntektsgrunnlag. Ytterpunktene for denne dimensjonen representeres ved uttrykkene ”frihet fra” og ”frihet til” å engasjere seg i ulike former for kommunal virksomhet – særlig virksomhet som er initiert av statlige myndigheter. Igjen er det Høyre og Arbeiderpartiet som markerer motpolene på denne dimensjonen, der Høyres tradisjonelle politikk – som ikke minst ga seg utslag i valget av lokale skattesatser og bruk av eiendomsskatt – har vært å begrense omfanget av den kommunale virksomhet, mens Arbeiderpartiet alltid har ønsket sterke og aktive kommuner. Arbeiderpartiets ønske om aktive og sterke kommuner ble først markert gjennom den strategi som gikk under betegnelsen ”munisipal sosialisme” fra tidlig på 1900-tallet, en strategi der kommunene skulle være initiativtakere til og utviklere av velferdsordninger for sin befolkning – den gang i kontrast til den borgerlige stats laissez-faire-politikk (Flo, 2004). Tilsvarende ekspansive ambisjoner har kommet til uttrykk i Arbeiderpartiets programmer og praktiske politikk gjennom hele etterkrigstiden, men da ikke som en motstrategi mot en noe uvillig og minimalistisk orientert stat. Snarere tvert om uttalte partiet i sitt valgprogram for 1945-49 at det kommunale selvstyre skal ”trygges med sikte på å nyttiggjøre det lokale initiativ som et viktig ledd i den planøkonomiske politikken. Ved at staten overtar mest mulig av de samfunnsmessige fellesoppgavene, sikres alle kommuner en viss minimumsstandard av sosiale og kulturelle goder” (Arbeiderpartiets valgprogram 1945-49). Tydeligere kan neppe partiets politiske ambisjoner når det gjelder den kommunale virksomhet uttrykkes, og tydeligere kan heller ikke synet på kommunenes forhold til staten uttrykkes. Det er imidlertid her viktig å understreke at Arbeiderpartiet ikke har stått helt alene for denne ekspansive strategien hva omfanget av den kommunale virksomhet angår. I forhold til denne dimensjonen har Senterpartiet skilt lag med Høyre, og i hovedsak inntatt den samme posisjonen som Arbeiderpartiet. Ikke minst har Senterpartiet gjennom hele etterkrigstiden etterlyst tiltak for styrking av det finansielle grunnlaget for kom-

munenes virksomhet, bl.a. gjennom økte overføringer fra staten. Også Venstre har ved flere anledninger – og gjennom sine programmer – sluttet opp om en omfattende kommunesektor, mens Kristelig Folkeparti i noe mindre grad har valgt å profilere seg i nettopp dette spørsmålet (Hansen, Hovik og Klausen, 2000).

Dersom vi skulle oppsummere denne gjennomgangen av partienes forståelse av kommuner og kommunal uavhengighet, kan dette tydeligst og enklest gjøres ved å koble de to diskuterte dimensjonene sammen til en enkel typologi (se tabell 6.1.).

Dersom vi skal klassifisere de politiske partiene i forhold til denne typologien, vil Høyre bli klart plassert i celle 1 av figuren, mens Arbeiderpartiet befinner seg på det andre ytterpunktet – nemlig celle 4. Når det gjelder de øvrige borgerlige partiene, og da spesielt Senterpartiet, befinner de seg i celle 2. De to partiene som det muligens er vanskeligst å kategorisere i forhold til de to dimensjonene i typologien er Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. I debatter i Stortinget om ulike reformer som berører kommunesektoren har disse to partiene markert seg som de mest sentralistiske av samtlige partier (Hansen og Klausen, 2002). Allikevel har SV ved gjentatte anledninger understreket en form for kommunitær lokalsamfunnsforståelse av kommunenes status i samfunnet – og da i kombinasjon med klart uttrykte ønsker om en ekspansiv kommunesektor. I denne forstand kan partiet plasseres i kategori 2 i typologien, men en slik kategorisering kan opplagt diskuteres. Fremskrittspartiet har riktignok gitt uttrykk for noe vekslende standpunkter når det gjelder kommunesektoren – særlig når det gjelder synet på omfanget av den kommunale virksomhet. Generelt sett er allikevel partiet motstander av et omfattende tjenesteansvar for kommunene, samtidig som de gir uttrykk for en noe "kalkulerende" holdning når det gjelder spørsmålet hva som er hensiktsmessige kommunale enheter. I dette spørsmålet er FrP mer på linje med Arbeiderpartiet, mens de i spørsmålet om omfang av kommunal virksomhet er mest på linje med

Høyre. Av denne grunn kan partiet trygt klassifiseres i kategori 3 av typologien.

Når jeg her har valgt å vie noe plass til en drøfting av partienes ideologiske posisjoner i forhold til det kommunale selvstyre, er det for å vise at bedømmelsen av hva som er et vel fungerende lokalt demokrati varierer og er koblet til mer grunnleggende samfunnsmessige og politiske målsettinger. Noen nøytral felles standard som karakteren ved det lokale selvstyre – eller reformer og andre tiltak som berører kommunene – kan måles i forhold til, finnes ikke. Til syvende og sist vil slike bedømmelser alltid måtte ta utgangspunkt i verdier ved et lokalt demokrati som kan være innbyrdes motsetningsfylte, og hvor måten man balanserer disse verdier i forhold til hverandre vil være normativt bestemt, og der nettopp partienes ideologiske plattformer angir ulike kriterier for hva et vel fungerende kommunalt selvstyre er. Av denne grunn blir det derfor viktig å spesifisere forutsetningene for de bedømmelser som blir gjort. Hva skal vi legge i begrepet lokal uavhengighet, lokalt handlingsrom, lokale handlingsmuligheter, lokal handlingsevne og lignende begreper som har som formål å beskrive eller karakterisere relasjonene mellom statlige og kommunale myndigheter? I denne fremstillingen har jeg funnet det hensiktsmessig å skille mellom disse begrepene og betrakte de som noe ulike dimensjoner i vurderingen av den kommunale uavhengighet i forhold til staten. Jeg er inneforstått med at en slik begrepsbruk kan bryte noe med den måten vi vanligvis benytter begrepene på, men jeg mener samtidig at de sondringer jeg her foretar kan bidra til en mer fruktbar forståelse av forholdene mellom statlige og kommunale myndigheter. I neste avsnitt vil jeg foreta visse begrepsmessige presiseringer og – nok en gang – utforme en typologi som kan danne grunnlaget for en nyansert drøfting av forholdet mellom stat og kommune.

3 Lokalpolitisk uavhengighet – en presisering og vurdering

Blant forskere på lokal politikk er det en solid tradisjon for å vurdere kvaliteten på det kommunale selvstyret i forhold til tre verdier:

- a) kommunenes uavhengighet i forhold til staten,
- b) vitaliteten i det lokale demokratiet – målt ved befolkningens politiske engasjement og
- c) effektiviteten i den offentlige tjenesteproduksjonen – målt så vel i forhold til grad av måloppnåelse som måten ressursene er blitt anvendt på.

Tabell 6.1 Ideologiske tilnærminger til lokalt selvstyre

Forståelse av kommunene	Formål med autonomi	
	Frihet fra	Frihet til
Lokalsamfunn	1	2
Jurisdiksjon	3	4

Mens spørsmål om kommunenes demokratiske egenskaper og spørsmålet om effektiviteten i tjenesteproduksjonen forholdsvis greit lar seg operasjonalisere og avgrense til empirisk håndterbare problemstillinger, er spørsmålet om kommunal uavhengighet – som jeg antydte i forrige avsnitt – fortsatt omgitt av uklarheter og sprikende oppfatninger av hva som kan være en hensiktsmessig operasjonalisering og empirisk avgrensning av begrepet. To spørsmål er av spesiell relevans i denne sammenheng. For det første må man klargjøre hva som ligger i begrepet *lokalt handlingsrom*. For det andre må man ta stilling til eller identifisere hvilke forhold det er som begrenser det lokale handlingsrommet. I et tidligere arbeid har jeg selv trukket et skille mellom tre aspekter ved kommunenes uavhengighet, nemlig

- handlingsrommet – hva kommunene prinsipielt kan foreta seg
- handlingsmulighetene – hva man rent praktisk kan gjøre
- handlingsevne – evnen (politisk, økonomisk, administrativ, sosialt og teknisk) til å
- følge opp de mål man har satt seg (*Hansen, 2000*)

Her betegner handlingsrommet det som kommunene kan foreta seg rent legalt, og som i Norge har vært styrt ut fra prinsippet om negativt avgrenset myndighetsområde. Handlingsrommet definerer på mange måter yttergrensene for den kommunale virksomhet. Riktignok vil man i dagligtale også vurdere det kommunale handlingsrommet i forholdet til de virkemidler – særlig av finansiell art – som kommunene har til disposisjon, men her har jeg valgt å klassifisere virkemidlene under begrepet handlingsevne. Når det gjelder handlingsmulighetene er disse først og fremst begrenset av statlig lovgivning som enten regulerer hvilke oppgaver kommunene ikke skal befatte seg med eller som gir kommunene pålegg om å ivareta bestemte oppgaver.

Langt på vei vil en klargjøring av disse tre sider ved autonomibegrepet være av skjønnsmessig karakter, og som påpekt i det foregående avsnitt kan begrepene gjøres til gjenstand for ulike politiske fortolkninger. Ideologiske posisjoner kan for eksempel innebære at visse handlingsmuligheter utelukkes – for eksempel bruken av markedsbaserte løsninger for ytelsen av bestemte velferdsgoder eller etablering av kommunale ordninger i strid med og konkurranse med statlige ordninger. For eksempel har den siste reorganiseringen og nye regionaliseringen av politiet ført til en sentralisering av visse lokale funksjoner, og der man kunne tenke seg at kommunene så å si ”tok saken i egne hender” gjennom etablering av egen politi-vaktstyrke. Dette er de imidlertid legalt forhindret fra å gjøre. Dette er da også essensen i den form for negativt avgrenset kommunalt selvstyre som har vært grunnprinsippet for regulering av den kommunale virksomhet, nemlig at kommunene kan foreta seg det de selv måtte ønske med unntak for oppgaver som gjennom statlige lovvedtak er tillagt andre å utføre. Riktignok er dette grunnprinsippet ikke eksplisitt formulert i kommuneloven av 1992, men det ligger i lovens vektlegging av stor lokal frihet for kommunene til selv å finne organisatoriske modeller og løsninger for ivaretagelsen av sine mange oppgaver at den negative frihetsavgrensning fortsatt er det herskende prinsipp for hvilke oppgaver kommunene kan involvere seg i. Et slikt prinsipp gir i utgangspunktet kommunene et stort handlingsrom med svært mange handlingsmuligheter, men statlig sær- og sektorlovgivning og andre former for intervensjon i forhold til kommunenes virksomhet har innsnevret dette handlingsrommet og disse handlingsmulighetene. Dette er spørsmål jeg vil komme tilbake til, men først kan det være nyttig å presentere en typologi basert på de tre begreper jeg presentert i innledningen til dette avsnittet.

Som enhver typologi gir denne tabellen selvsagt et meget forenklet og stilisert bilde over

Tabell 6.2 Typologi over kommunal uavhengighet/autonomi i forhold til staten

	<i>Handlingsrom</i>			
	<i>Lite</i>		<i>Stort</i>	
	<i>Få</i>	<i>Mange</i>	<i>Få</i>	<i>Mange</i>
<i>Handlingsmuligheter</i>				
<i>Handlingsevne:</i>				
Liten	1	2	3	4
Stor	5	6	7	8

ulike former for avhengighet/uavhengighet som kommunene står overfor. Til tross for en slik forenkling bidrar allikevel typologien til en systematisering og eksemplifisering av de ulike situasjoner kommunene kan befinne seg i – og hvor vurderingene av grad av uavhengighet eller autonomi ikke bare varierer mellom kommuner men også i forhold til ulike virksomhetsområder innen den enkelte kommune. For eksempel kan handlingsrommet når det gjelder sosial omsorg være stort – og med mange handlingsmuligheter – samtidig som handlingsevnen kan være sterkt begrenset av for eksempel en presset finansiell situasjon (kategori 4 i typologien). Samtidig kan samme kommune stå overfor et lite handlingsrom og få handlingsmuligheter i kombinasjon med begrenset handlingsevne innenfor skolesektoren, noe som tilsier en kategorisering i celle 1 av typologien. Typologien bidrar med andre ord til en sterkere nyansering av de faktiske muligheter som foreligger, og gir derfor en mer korrekt beskrivelse av forholdet mellom stat og kommuner enn det endimensjonale synet på dette spørsmålet som har preget debatten på dette feltet. Typologien er også nøytral i forhold til bruken av virkemidler for regulering av relasjonene mellom sentrale og lokale myndigheter; den fanger opp både legale, økonomiske, kunnskapsmessige og politiske måter å regulere disse relasjoner på.

Nummereringen av cellene i tabellen indikerer en såkalt ordinal rangering av de ulike tilstander kommunene kan befinne seg i når det gjelder graden av uavhengighet i forhold til staten; dvs. at den stigende nummereringen også betegner en økende grad av lokal autonomi eller uavhengighet. Det er ingen tvil om at kategoriene 1 og 8 representerer ytterpunkter i en slik rangering, der kategori 1 viser til en situasjon der kommunen utelukkende er å betrakte som en slags statlig feltstasjon for iverksetting av sentralt bestemte tiltak, mens kategori 8 representerer det fremste ideal for et kommunalt selvstyre – riktignok under forutsetning av at også demokratiske ordninger og en effektiv oppgaveforvaltning fungerer. Når det derimot gjelder de seks kategoriene mellom disse to ytterpunktene, er rankingene i forhold til en "selvstyreskala" ikke åpenbar. Beskriver for eksempel kategori 7 en mer autonom tilstand enn kategori 4, og representerer kategori 2 en bedre tilstand enn kategori 5? Dette avhenger av den relative vektleggingen av de tre dimensjoner som denne typologien bygger på, og en slik avveining vil være et skjønsspørsmål. Dette er imidlertid ikke noe viktig tema for min drøfting. Formålet med typologien er først og fremst å få demonstrert den variasjons-

bredde man står overfor i bedømmelsen av kommunenes uavhengighet i forhold til staten, og denne typologien demonstrerer bare en blant flere muligheter for en slik differensiering. La meg nå se noe nærmere på hver av de tre dimensjonene som denne typologien bygger på.

3.1 Handlingsrom

Som jeg antydte i foregående avsnitt har prinsippet om negativt avgrenset oppgaveansvar gitt kommunene et temmelig stort handlingsrom for sitt politiske virke. Det som imidlertid er viktig å understreke er at et stort handlingsrom ikke er det samme som et omfattende aktivitetsnivå. Et stort handlingsrom kan også gi muligheter for minimalistiske løsninger når det gjelder så vel oppgaverepertoaret som oppgavevolumet. For å holde oss til metaforen er det ikke rommets størrelse som er det sentrale, men snarere friheten til å "møblere" rommet som man selv vil som er det viktige i denne sammenheng. Dersom man går tilbake til de ideologiske konflikter rundt de kommunale reformer i årene etter andre verdenskrig, var det nettopp spørsmålet om hvor mange oppgaver som rommet skulle fylles med som preget uenigheten mellom særlig Høyre og Arbeiderpartiet. Mens Arbeiderpartiet betraktet kommunene som instrumenter for en ekspansjon av offentlige velferdsordninger, var Høyre mer orientert mot et lite oppgaveomfang. Ifølge Høyres valgprogram for perioden 1953-57 vil partiet "styrkja det kommunale sjølvstyret og setja seg imot den sosialistiske stemna som vil føra meir og meir makt og mynde over frå lokale til sentrale instansar" (*Høyres Valprogram 1953-57*). Et sterkt lokalt selvstyre skulle altså være en buffer mot ekspansjon i den offentlige virksomhet. Et stort politisk handlingsrom er derfor mer koblet til kommunenes muligheter til å velge hva de skal gjøre enn til å utøve lokal kontroll med og innflytelse over et omfattende oppgavespekter der de fleste oppgaver har sitt opphav i sentrale initiativer og reguleringer.

En slik fortolkning av hva som er et stort eller tilstrekkelig stort handlingsrom for kommunene er allikevel – som vi så i forrige avsnitt – politisk kontroversielt. Det er ikke nødvendigvis slik at stor makt over et lite oppgavefelt innebærer et større handlingsrom enn begrenset makt over et stort oppgavefelt. Det kan også finnes gode faglige argumenter for å hevde at et begrenset oppgaveomfang ikke bidrar til noen gode eller optimale løsninger hva ivaretagelsen av bl.a. offentlige velferdsoppgaver angår. Teorier om desentralisert finansiell styring – eller fiskal føderalisme – støtter

gjennomgående opp om en konklusjon som tilsier en desentralisering av oppgaveansvaret, med unntak for kollektive oppgaver hvis nytteeffekter tilflyter hele nasjonen (*Tiebout, 1956; Oates, 1972; Olson, 1969; Stiglitz, 2000*). Poenget her er at sannsynligheten for å skape en god overensstemmelse mellom befolkningens preferanser og oppgaveløsningene øker med et redusert antall individer som skal nyte godt av disse tjenestene. Dette gjelder også tjenester som statlig lovgivning pålegger kommunene å utføre. Selv innenfor de mest regulerte oppgavefeltene vil det alltid måtte foretas en lokal tilrettelegging av tjenesteytingen, og selv om staten stiller tydelige standardkrav til hva slags "produkt" kommunene skal yte, vil kommunene på flere områder stå forholdsvis fritt til selv å bestemme de organisatoriske rammene som oppgaveytingen skal skje innenfor. Debatten om fristilling av kommunal tjenesteproduksjon, også innenfor feltene som er sterkt regulert av statlig lovgivning – slik som grunnskolen – viser nettopp hvilket potensielt handlingsrom som foreligger.

Den største generelle begrensningen på det kommunale handlingsrommet knytter seg imidlertid til kommunenes finansielle situasjon. Det som fremfor alt kjennetegner den kommunale tjenesteytingen er at den er meget arbeidsintensiv, og der substitusjonsmulighetene mellom arbeid og kapital, eller mulighetene til å erstatte arbeidskraft med kapitalutstyr, er begrenset. Som Baumol (1967) har hevdet er mulighetene for å høste effektiviseringsgevinster i den kommunale tjenesteproduksjonen små. For flere av tjenestene, spesielt pleie- og omsorgstjenestene, er både tjenestevolum og tjenestekvalitet tett forbundet med den mengde tid de ansatte benytter overfor sine klienter; omsorg lar seg vanskelig ivareta av maskinelt utstyr. Sammenlignet med vare- og deler av tjenesteproduksjonen i det private markedet vil kostnadene ved kommunal tjenesteproduksjon derfor vise relative økninger over tid. Sagt på en annen måte vil man for å kunne opprettholde et bestemt nivå og en bestemt kvalitet på den kommunale tjenesteproduksjonen måtte anvende en stadig høyere andel av samfunnets samlede ressurser på disse tjenester – i hvert fall dersom de som er tilsatt i denne tjenesteproduksjon skal kunne ta del i den lønns- og velstandsutvikling som finner sted i samfunnet for øvrig.

Går man til tallene over utviklingen av kommunenes finanser, gir imidlertid ikke disse uten videre noen klar støtte til en slik antakelse. Dersom man ser på det kommunale konsum som andel av bruttonasjonalproduktet, viser tallene fra midten av 1990-tallet først og fremst en høy stabilitet – og endog en svak nedgang – en nedgang som

for de siste par års vedkommende blant annet henger sammen med overføringen av sykehusene fra fylkeskommunalt til statlig eierskap. Ser man på utviklingen av de kommunale finanser i årene forut for denne reformen, var tallene preget av høy stabilitet – og lå på mellom 12 og 13 prosent av bruttonasjonalproduktet. For statsforvaltningen var denne andelen på i underkant av 8 prosent – hvilket innebærer at det samlede offentlige konsumet lå på vel 20 prosent av BNP. Den samlede veksten i bruttonasjonalproduktet i løpet av disse årene var imidlertid såpass sterk at kommunene opplevde en reell vekst i sine finanser, tross en uendret andel av bruttonasjonalproduktet. Det viktigste poenget her er imidlertid at Baumol's antakelse om "ubalansert vekst" i forholdet mellom kommunalt konsum og økonomien for øvrig ikke finner noen utvetydig støtte i disse tallene.

I et større komparativt perspektiv må den kommunale virksomheten i Norge kunne betegnes som svært omfattende. Mens utgiftene til kommunalt konsum i løpet av det siste tiåret har ligget på rundt 13 prosent av BNP i Norge, var tilsvarende tall i Storbritannia på ca. 8 prosent, mens Tyskland lå så lavt som om lag 3 prosent. Forskjeller som dette skyldes ikke først og fremst ulikheter i den oppgavemengden som offentlige myndigheter i disse landene ivaretar sammenlignet med Norge. Den viktigste forskjellen ligger i ulik grad av sentralisering av oppgaveansvaret mellom disse nasjoner. Mens kommunesektoren i Norge sto for om lag 60 prosent av det totale offentlige konsumet i 1992, var det tilsvarende tallet for Storbritannia på 36 prosent og så lavt som 17 prosent i Tyskland (Kommunal Monitor 1998). I denne sammenheng bør det legges til at det samlede offentlige konsums andel av bruttonasjonalproduktet i Storbritannia og Tyskland ligger rundt 20 prosent – altså på nivå med Norge.

Sammenligner man derimot Norge med de øvrige nordiske land hva angår kommunale utgifter, befinner landet seg i en middels posisjon. I Danmark utgjorde de samlede kommunale utgifter i 1999 hele 31 prosent av bruttonasjonalproduktet. Den tilsvarende andel for Sverige var 23 prosent, mens Norges andel var på 18 prosent. For Finland og Island var tallene hhv. 15 og 11 prosent (Mønnesland, 2001). Forskjeller i hvilke tjenester og overføringer som ytes over kommunale budsjetter forklarer noe av disse forskjellene, men samlet sett ligger den norske kommuneforvaltningens utgifter på et forholdsvis moderat nivå i en nordisk sammenheng.

Det kan være flere forklaringer på disse forskjeller – herunder visse, men allikevel begrensede,

ulikheter i oppgaveansvaret for kommunale myndigheter i de ulike nordiske land. En forklaring som jeg her vil trekke frem knytter seg til finansieringen av den kommunale tjenesteytingen, og særlig til den statlige kontrollen med inntekstkildene. I motsetning til Sverige, Danmark og Finland – der kommunene har rett til selv å bestemme sine skattesatser – har man i Norge lovregulerte rammer for hvor høyt kommunene kan sette skattesatsene, og der avstanden mellom laveste og høyeste lovlige skattesatser er forholdsvis snever. I 1999 utgjorde kommunale inntekts- og formuesskatter i alt 40 prosent av samlede kommunale inntekter i Norge, mens tilsvarende tall for Sverige og Danmark var hhv. 57 og 52 prosent. Samme året mottok de norske kommunene 23 prosent av sine inntekter som tilskudd fra staten innenfor inntektssystemet, mens 17 prosent av inntektene kom i form av øremerkede tilskudd utenfor inntektssystemet (Mønnesland, 2001). En siste hovedinntektskilde som kommunene selv i noen grad har kunnet kontrollere er avgifter og gebyrer, og der andelen fra slike kilder for Norges vedkommende i 1999 lå på 14 prosent mens tallene for Sverige og Danmark lå på vel 21 prosent. Samlet sett er altså norske kommuner på finansieringssiden gjenstand for en mye sterkere statlig kontroll enn hva tilfellet er for kommunene i våre naboland. Men dette er først og fremst en makrokontroll, det vil si en kontroll av kommunesektorens totale finansielle rammer. Når det gjelder disponeringen av inntektene innenfor disse rammer, er den statlige styringen mindre detaljert og mindre absolutt. Det som betegnes som frie inntekter for kommunene – dvs. skatter og overføringer innenfor inntektssystemet – utgjør til sammen vel 60 prosent av totale inntekter, også denne andelen lavere enn i Danmark og Sverige. I utgangspunktet kan det kanskje hevdes at en fri disposisjonsrett til 60 prosent av inntektene – noe som tilsvarer nesten 11 prosent av bruttonasjonalproduktet – gir kommunene et stort handlingsrom, men reelt sett begrenses dette handlingsrommet sterkt av de svært mange forpliktelser m.h.t. tjenesteyting som staten har pålagt kommunesektoren.

I en kommentar til og som en respons på et gryende ordføreroprør mot regjeringens forslag til statsbudsjett for 2005, uttalte finansminister Per Kristian Foss – i NRK P1's nyhetssending 07.10.04 – at "kommunene bør bare bruke penger til det som er lovpålagt og husholdere på alt annet". Bortsett fra at det i kommentaren ligger en klar erkjennelse av at kommunenes finansielle situasjon er av avgjørende betydning for handlingsrommet, gir uttalelsen tydelig uttrykk for at kommunene utelukkende skal opptre som et lokalt iverksettingsapparat for

statlige tiltak, og der eventuelle lokalt initierte tiltak skal nedprioriteres. I forhold til det finansielle handlingsrom er derfor norske kommuners problem dobbelt: staten bestemmer ikke bare størrelsen på rommet, men også hvor skapet eller skapene skal stå innenfor dette rommet. Dette problemet skal jeg diskutere mer inngående i neste avsnitt.

3.2 Handlingsmuligheter

En av hovedkonklusjonene fra Makt- og demokratiutredningen var at den offentlige politikken i Norge i økende grad er blitt gjort til gjenstand for en rettsliggjøring gjennom en utstrakt lovgivning som regulerer ytingen av og tilgangen til offentlige goder og tjenester (*Østerud, Engelstad og Selle, 2003*). Gjennom en slik rettsliggjøring skjer det en avpolitisering av de enkelte fordelingsvedtak – og en forskyvning fra en politisk til en administrativ arena for både fattig og gjennomføring av enkeltvedtak. En slik rettsliggjøring gjelder i særlig grad de velferdstjenester som ytes av kommunene, og hvor den kommunale virksomhet derfor i tiltakende grad bindes opp av en forholdsvis detaljert statlig lovgivning på stadig flere oppgavefelt.

For kommunesektoren er lovregulering av virksomheten ikke noe nytt fenomen. Deler av den kommunale virksomhet – som tradisjonell sosialhjelp (eller fattigstønad/-forsorg) og grunnutdanning – har helt siden formannskapslovene så dagens lys på første halvdel av 1800-tallet vært regulert av spesiallovgivning. Tross disse lange tradisjoner for lovregulering av kommunal virksomhet, er det allikevel riktig å si at det var gjennom utviklingen av offentlige velferdsordninger denne lovreguleringen fikk et betydelig omfang. Særlig i kjølvannet av kommuneinndelingsreformene på første halvdel av 1960-tallet fikk man flere større lover som mer eller mindre direkte hadde som formål å regulere den kommunale tjenesteytingen – i første omgang innenfor sosialsektoren, utdanningssektoren og etter hvert også helsesektoren. Kommuneinndelingsreformen ble langt på vei begrunnet og rettfærdiggjort nettopp som et ledd i en konsolidering av kommunene slik at de var i stand til å fungere effektivt i forhold til den nye velferdslovgivningen som var i anmarsj (*Hansen, Hovik og Klausen, 2000*).

I debatter om det kommunale selvstyret – både faglige og politiske debatter – har det vært en underliggende antakelse om at denne lovgivningen har "invadert" det kommunale handlingsrom og redusert den kommunale autonomi til et minimum. Den siterte uttalelsen fra finansministeren bidrar heller ikke til å svekke denne forestillingen.

Lovgivningen utviser imidlertid forholdsvis store variasjoner når det gjelder spørsmålet om hvor detaljert den er m.h.t. å stille krav overfor omfang og innholdet i kommunal virksomhet. Dels retter lovene seg mot målene for den kommunale virksomhet, gjennom å fastlegge hvilke problemområder kommunene skal ha ansvaret for. Her kan lovgivningen variere fra forholdsvis generelle og langsiktige målformuleringer for bestemte oppgavefelt, til klart spesifiserte oppgavebeskrivelser med kortsiktige tidsperspektiv. Andre deler av lovgivningen vil kunne være mer rettet mot virkemidler for ivaretagelse av ulike oppgaver – herunder prosedyrer for behandling av ulike saker. Et eksempel på det siste er kravet til individuelle planer for behandlingen av enkeltklienter i psykiatrien (Hallandvik, 2004). Til sist kan implikasjonene av lovgivningen variere mye når det gjelder kravene til kommunal ressursbruk innenfor de enkelte oppgaveområdene. I vurderingen av effektene av lovgivningen på kommunenes virksomhet og handlingsrom, vil det derfor være nødvendig å foreta noen mer prinsipielle sondringer mellom ulike dimensjoner ved denne lovgivningen.

Det er to sider ved den statlige lovgivningen vis-a-vis kommunene som det er viktig å holde atskilt. For det første kan lovgivningen sikre befolkningen eller deler av denne individuelle rettigheter til bestemte kommunale goder og tjenester. Denne lovgivningen kan oppfattes som en bindende kontrakt mellom offentlige myndigheter og den enkelte borger, og der borgeren har muligheter til å bringe saker inn for domstolene dersom man mener det offentlige har brutt denne kontrakten. Det som er spesielt interessant i denne sammenheng er at det er staten – og ikke kommunene – som er kontraktspartner, og der kommunene forventes å opptre som en lydige agent for statlige myndigheter i realiseringen av disse individuelle rettigheter. For så vidt som ivaretagelsen av flere slike rettigheter forutsetter lokale tilpasninger, er det neppe noe stort prinsipielt problem at kommunene opptrer som "felta-genter" for staten. Problemet er imidlertid at staten ikke alltid, eller svært sjelden, sikrer kommunene de nødvendige ressurser – finansielle og andre ressurser – som skal til for at rettighetene skal kunne innfris. Konsekvensen av dette er at midler som i utgangspunktet kan betegnes som frie når alt kommer til alt er bundet opp i ivaretagelsen av denne type oppgaver, noe som i sin tur reduserer det finansielle rommet for ivaretagelsen av oppgaver som ikke på samme måten er underlagt statlig lovgivning.

For det andre er det en rekke lover som etablerer plikter for kommunene, uten at dette nødven-

digvis medfører noen klare tjenesterettigheter for den enkelte borger eller spesielle grupper av borgerne. Sosiallovgivningen har gjennom alle år forpliktet kommunene til å yte sosialhjelp til grupper i befolkningen som ikke på andre måter er i stand til sikre seg et utkomme som de kan leve av. Loven gir imidlertid ikke borgerne noen klar rett til bestemte stønader eller bestemte tjenester. At kommunene for eksempel har plikt til å yte bestemte tjenester innenfor eldreomsorgen betyr ikke at alle eldre har rett til disse tjenestene. Normalt er det tilstrekkelig at kommunene har etablert et tiltak eller tilbud på vedkommende oppgaveområde, men man er ikke forpliktet til å yte disse tjenestene til alle som har krav på dem. Alternativt kan den tjenestemengden som ytes til hver enkelt bruker tilpasses i forhold til den ressursmengde man har til rådighet. Iblant oppstår det debatter knyttet til utmålingen av tjenester for de enkelte brukere eller knyttet til behovet for etablering av nasjonale standarder for tjenesteform og tjenestemengde, og da beveger man seg i grenselandet mot rettighetsfesting av tjenesteytingen. I utgangspunktet er imidlertid plikt- og rettighetslovgivningen to atskilte fenomener, selv der hvor en og samme lov omfatter begge fenomener.

Dersom vi holder fast ved denne sondringen mellom lovregulering av individuelle rettigheter og kommunale forpliktelser som to separate dimensjoner, og kobler disse dimensjonene sammen, kan de kommunale oppgaver klassifiseres i forhold til følgende typologi. Se tabell 6.3.

Her representerer kategori 1 den strammeste form for statlig regulering av den kommunale virksomhet, en type virksomhet som forutsettes å bli gitt høy prioritet. Kommunenes finansielle situasjon kan nok tilsi at enkelte kommuner ikke er i stand til å innfri sine forpliktelser i forhold til slike oppgaver, men prioriteringen av slike gjøremål vil være høy også i en presset finansiell situasjon. Det klareste eksempel på kommunal tjenesteyting innenfor denne kategori er grunnskolen, der kommunale forpliktelser og individuelle rettigheter er tett sammenkoblet. Det kan i denne sammenheng tilføyes at et større innslag av private skoler ikke

Tabell 6.3 Typologi over lovregulering av kommunale oppgaver

Rettigheter for borgerne	Plikter for kommunen	
	Ja	Nei
Ja	1	2
Nei	3	4

har endret på de forpliktelser kommunene har på dette feltet. En noe spesiell variant av spørsmålet om rettigheter i forhold til grunnskolen kan illustreres ved Odelstingets debatt 5. juni 1997 over et forslag om å lovfeste rett til nærmiljøskole – det vil si å sikre elevene adgang til skoler som lå i nærheten av der elevene bodde. I en viss forstand var dette forslaget noe på kollisjonskurs med en annen type rettighet, nemlig retten for foreldrene til fritt å velge skole for sine barn – dette siste en rettighet som Høyre la vekt på i debatten og som var Høyres hovedbegrunnelse for å stemme mot lovforslaget. Nettopp denne lovbehandlingen viser at selv i tilfeller der formålet er å sikre klare rettigheter for brukerne av tjenestene, kan det være store problemer med å tolke hvorvidt disse rettigheter er blitt innfridd eller ikke. Hva er kriteriet for å betrakte en skole som en nærmiljøskole i forhold til ulike elevgrupper? Er det lengden på skoleveien som er det avgjørende eller er det tilgangen på raske og smidige kommunikasjonsmidler som skal være hovedkriteriet for en slik bedømmelse? Enda mer problematisk kan det være å sikre retten til fritt valg av skole. En full realisering av fritt skolevalg må forutsette at det til enhver tid er ledig kapasitet ved hver enkelt skole – og dermed en samlet overkapasitet innenfor skolesektoren for kommunen som helhet. I en situasjon med stramme kommunale finanser vil derfor retten til å velge fritt mellom ulike skoler reduseres til en frihet til å søke hvilke skoler man ønsker at barna skal gå på – og dermed konkurrere med andre barn om et begrenset antall skoleplasser ved de enkelte skoler. Hvordan kriteriene for sikring av en reell konkurranse skal utformes for barn ved skolestart (i 6-årsalderen) er en annen sak som jeg ikke skal ta opp her. I Odelstingets behandling av lovforslaget om retten til nærmiljøskole var det et stort flertall som støttet forslaget.

Det andre ytterpunktet representeres ved kategori 4, der kommunene forutsettes å stå fullstendig fritt i å yte og tilrettelegge sine tjenester. Eksempler på denne type virksomhet finner vi særlig innenfor teknisk sektor – for eksempel i forhold til arealplanlegging og ulike typer utbyggingstiltak. Enhver kommune kan for eksempel legge et område ut til park uten at dette er hjemlet eller påbudt i et spesielt lovverk. Imidlertid stiller planloven krav til hvilke prosedyrer som skal følges ved slike vedtak. Videre kan vedtak av denne type kunne komme i strid med annen form for lovgivning – som for eksempel jordloven 1955, og der det vil være kommunens vedtak som har "vikeplikt" i saker som er i strid med denne loven. Rent generelt er imidlertid kommunenes tekniske sektor i mindre grad styrt av statlig lovgivning enn andre

oppgaveområder av den samlede kommunale virksomheten. Men også på dette feltet foreligger det en del lovgivning som ikke nødvendigvis har som siktemål å direkte regulere kommunenes virksomhet, men som kommunene allikevel må forholde seg til når de iverksetter ulike tiltak. Et klart eksempel i så måte er forurensningsloven av 1981 som både direkte og indirekte regulerer kommunenes forpliktelser når det gjelder håndtering av ulike forurensningskilder – slik som transport og behandling av avløpsvann, drift og vedlikehold av avløpsanlegg, tømning av slam og håndtering og gjenvinning av ulike former for avfall. Om ikke kommunen på en direkte måte har ansvaret for selve driften av denne type virksomhet, er de tillagt et ansvar for at andre aktører – offentlige eller private – utfører disse oppgavene i henhold til bestemmelsene i loven og de eksisterende forskrifter på feltet.

Den kanskje hyppigst forekommende form for lovregulering av kommunal virksomhet er lover som definerer plikter for kommunene uten samtidig å etablere noen helt klare rettigheter for borgerne, altså oppgaver som vil kunne klassifiseres i kategori 3 i tabell 6.3. Det fremste eksempel på denne lovgivningen er sosialtjenesteloven av 1991 som tildeler kommunene en forholdsvis lang rekke oppgaver, men uten å foreta en direkte rettighetsfesting av hvilke tjenester folk har krav på. I den utstrekning denne loven går inn på spørsmålet om rettighetsfesting, er dette av mer prosedyremessig art – slik som å få utarbeidet individuell plan for hjelpebehovet og kravet til ivaretagelsen av rettsikkerhet ved bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming. I forhold til selve substansen i tjenesteytingen, enten dette dreier seg om opphold på institusjon eller økonomisk stønad, er det opp til kommunene selv – eller andre offentlige myndigheter – å fastlegge hva slags ytelser den enkelte skal gis. Formålet med denne loven er bl.a. å "fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte" og å "bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig" (§ 1-1). Når det gjelder kommunenes ansvar sier loven (§ 2-1) at "kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ", men loven åpner for forholdsvis stor lokal skjønnsutøvelse m.h.t. å definere så vel innhold som omfang av denne tjenesteytingen. I lovens § 4-2 heter det bl.a. at de sosiale tjenester skal omfatte "praktisk bistand og opplæring til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker", men det er opp til kommunene selv å bestemme utformingen og utmålingen av

denne praktiske bistanden. I praksis er det til dels store variasjoner kommunene imellom når det gjelder nivået på denne form for tjenesteytingen. Der- som vi for eksempel ser på andelen av befolkningen over 80 år som bor på institusjon, lå gjennomsnittsandelen for landet som helhet i 1996 på 19,7 prosent. Men variasjonene mellom kommunene er store – fra en dekningsgrad på 0 til en dekningsgrad på 70 prosent. Hovedmønsteret er imidlertid at det er i de aller minste kommuner dekningsgraden i gjennomsnitt er høyest – og så faller dekningsgraden jevnt, inntil den øker litt for kommuner med et folketall på over 35 000 innbyggere. Tallene viser også at dekningsgraden øker med økte frie inntekter for kommunene (Kommunal Monitor 1998, s. 26). Disse observasjonene viser to viktige ting. For det første kan kommunenes fortolkning av omfanget av sine forpliktelser gitt gjennom lovgivningen variere nokså mye og føre til ulikt aktivitetsnivå i de forskjellige kommunene. Riktignok har vi her ikke tatt høyde for at behovet for institusjonstjenester innen eldreomsorgen kan variere mye blant de som er 80 år og eldre, men det er liten grunn til å tro at slike variasjoner henger systematisk sammen med for eksempel kommune- størrelse. For det andre er det åpenbart at kommunenes finansielle situasjon har en signifikant effekt på omfanget av den kommunale tjenesteytingen. Denne sammenheng finner vi også for andre deler av den kommunale tjenesteytingen. Blant annet viser det seg at innenfor et såpass stramt regulert tjenesteområde som grunnskolen varierer utgiftene pr. elev klart med størrelsen på kommunenes frie inntekter, slik at jo høyere de frie inntekter er, jo høyere er utgiftene pr. elev. Denne sammenhengen er også gyldig når vi kontrollerer for kommune- størrelse.

Det hovedpoeng jeg vil ha frem her er at den lovgivningen som tildeler kommunene plikter på ulike tjenestefelter ikke representerer noen absolutte påbud om hvor mye av en tjeneste kommunene skal yte, hvor omfattende behovsdekningen skal være eller hvilken kvalitet tjenesten skal ha. Denne lovgivningen kan allikevel bidra til å etablere forventninger innen befolkningen om hva slags tjenester kommunene skal yte, forventninger som gir seg utslag i politiske krav og et politisk press overfor de lokale politiske myndigheter. Lov- givningen kan også bidra til å etablere standarder for beslutningsfattingen gjennom å identifisere hvilke behov og hensyn som skal vektlegges i beslutningene om hvor mye ressurser som skal fordeles til de ulike oppgavene. Det som er interes- sant å understreke er at en slik nasjonal standardi- sering av den kommunale beslutningsfattingen

ikke nødvendigvis innebærer at lokale hensyn må vike plassen for nasjonale hensyn i prioriteringen og utformingen av virksomheten. I en analyse av kommunale utgiftsbeslutninger som jeg gjennom- førte for noen år siden studerte jeg variasjoner i kommunale driftsutgifter pr. innbygger til ulike tje- nesteformål – og der forklaringsvariablene omfat- tet mål på tjenestebehov, kjennetegn på kommu- nale ressurser samt politiske forhold i de enkelte kommuner. Gjennom å sammenligne analysene fra 1994 med tilsvarende analyser fra 1966, fant jeg at det hadde foregått en sterk standardisering av modellene for utgiftsbeslutningene mellom disse to tidspunktene – noe som særlig kom til uttrykk gjennom en signifikant økning av modellenes for- klaringskraft (*Hansen, 2000*). I praksis betyr dette at de kommunale myndigheter i økende grad vekt- legger de samme hensyn og kriterier når beslut- ningen om fordelingen av budsjettmidlene til ulike formål skal fattes. Det viktigste kjennetegn ved denne standardiseringen var at kommunene var blitt mer responsive til lokale behov i fatteringen av budsjettbeslutningene. I denne forstand står vi overfor en situasjon der en nasjonal standardise- ring har innebåret en styrking av det lokaldemo- kratiske elementet i beslutningsfattingen, samtidig som rommet for lokal skjønnsutøvelse er blitt redu- sert; avvik fra den standardiserte beslutningsmo- deller krever normalt en spesialbegrunnelse, og der for eksempel hensyn begrunnet i ulike ideolo- giske posisjoner vil ha dårlige vilkår.

Når det til sist gjelder kategori 2 i typologien kan den i utgangspunktet utelukkende synes å ha ren teoretisk interesse, men for øvrig ikke være av praktisk betydning for den kommunale politikk. Å lovfeste en individuell rettighet uten å pålegge kommunene noen plikt til å ivareta de oppgaver som rettighetene er knyttet mot, kan virke som en umulig situasjon. Det foreligger imidlertid situasjo- ner der nettopp dette forekommer, og som kjenne- tegnes ved at dersom en kommune – eller en annen offentlig myndighet for den saks skyld – på eget initiativ beslutter å yte en bestemt tjeneste, kan lovgivningen stille krav til kvaliteten på den tje- nesten som ytes. Et par eksempler kan illustrere dette.

I juni 1991 debatterte Odelstinget visse endrin- ger i barnehageloven som bl.a. besto i å innføre fri- villig tilbud til 6-åringene i lokalene til grunnsko- len. I denne forbindelse ble det foreslått å gjøre unntak for utdanningskravene i forhold til de ansatte samt forholdstallet mellom antall barn og antall førskolelærere/lærere. Dette forslaget ble sterkt imøtegått av talskvinnen for SV – Kjellbjørg Lunde – som stilte spørsmål ved denne form for

ansvarsoverføring til kommunene. I følge Lunde innebar forslaget en "varig svekkelse av kvalitet" i barnehagetilbudet, og at man derfor ikke burde fire på kravene til pedagogisk kvalitet.

Denne debatten illustrerer en situasjon der man fra statens side åpner opp for større kommunal frihet i organiseringen av barnehagetilbudet, men hvor konflikten dreier seg om hvilke kvalitetskrav som kan stilles til dette tilbudet dersom kommunene velger å benytte den løsningen som lovforslaget åpnet opp for. Denne debatten markerte for øvrig opptakten til debatten i 1994 om endringer i grunnskoleloven for å innføre obligatorisk skolegang for 6-åringer.

Et beslektet eksempel finner vi i Stortingets debatt i juni 1997 om handlingsplan for eldreomsorgen, der man etter et dokument 8-forslag fra SV diskuterte spørsmålet om en lovfestet rett for innføring av enerom på syke- og aldershjem. Igjen er det kvaliteten ved tjenestene som er utgangspunktet for rettighetsfestingen, mens retten til institusjonsplass for de eldre ikke ble diskutert – eller vurdert innført.

Som diskusjonen i dette avsnittet viser er det forholdsvis stor bredde i den statlige lovreguleringen av den kommunale aktivitet, og dersom man legger til grunn en streng betraktningssmåte er rettighetslover bare gyldige for en del av den kommunale virksomhet. Viktigere er det at rettighetslovgivningen og lovreguleringen av kommunale plikter sjelden er så absolutt at det ikke foreligger noe rom for lokale fortolkninger og tilpasninger av tjenestene som er gjenstand for denne lovgivningen. Dersom man går til tall over dekningsgrader innenfor og utgifter til ulike kommunale tjenestoområder – slik disse er presentert i Statistisk Sentralbyrås KOSTRA-base eller i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes "Kommunal Monitor" – avdekkes det klare variasjoner i disse indikatorene kommunene i mellom. I Kommunal Monitor 1998 (s. 98) presenteres det en samleindeks over dekningsgrader innenfor pleie- og omsorgssektoren, kommunehelsetjenesten, sosiale tjenester og barnevern samt grunnskolen og barnehagene som viser en samlet variasjon i dekningsgrad fra 0,19 til 0,64 – og der indeksens teoretiske maksimum er på 1,00. Med andre ord ligger kommunen med den aller beste dekningsgraden på et nivå som er tre ganger høyere enn kommunen med lavest dekningsgrad. Den gjennomsnittlige dekningsgraden er imidlertid på 0,42, og der tallene viser en begrenset spredning mellom ulike typer av kommuner. Tall som dette viser at kommunene – tross et stort omfang av lovregulering av deres virksomhet – fortsatt står overfor flere muligheter i måten

de organiserer og prioriterer sin tjenesteyting på. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at den statlige lovgivningen aldri – eller ytterst sjelden – står i direkte konflikt med de lokale interesser i hvert fall når det gjelder forståelsen av formålet med lovene og deres overordnede målsettinger. Problemet er oftere knyttet til kommunenes evner til å handle i tråd med denne lovgivningen.

3.3 Handlingsevne

Da Schei-komiteen i 1952 la frem sin Innstilling II, "Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer" begrunnet de kommunesammenslutninger med at dette var nødvendig for at kommunene skulle makte å påta seg de mange oppgaver som utviklingen av offentlige velferdsordninger ville medføre. Eller som komiteen selv formulerte det:

"Et absolutt vilkår for at det kommunale selvstyre skal virke etter sin hensikt – den best mulige utbygging av landet – er at kommunene har den nødvendige økonomiske evne. De må kunne gjennomføre de oppgaver som staten til enhver tid finner det formålstjenlig å legge på dem, og de må ha tilstrekkelige midler til å utvikle eget initiativ." (s. 20)

Hos Schei-komiteen ble spørsmålet om kommunenes handlingsevne først og fremst gitt en økonomisk fortolkning – både i forhold til kommunenes eget inntektsgrunnlag eller beskatningsmuligheter og til skalabetingelser rundt produksjonen og ytningen av de ulike kommunale tjenester. Da Christianesen-utvalget 40 år senere la frem sin innstilling om kommune- og fylkesinndelingen (NOU 1992:15) var spørsmålet om kommunenes økonomiske handlingsevne noe neddempet, men der spørsmålet om betingelsene for effektivitet i den kommunale tjenesteproduksjonen ble viet en god del oppmerksomhet. At denne siste komiteen ikke i samme grad som Schei-komiteen var opptatt av økonomisk handlingsevne som begrunnelse for kommunesammenslutninger, må langt på vei sees i lys av den sterke finansielle veksten som kommunene hadde opplevd i løpet av denne 40-årsperioden, og der ikke minst endringer i det kommunale inntektssystemet hadde utjevnet de forskjeller som tidligere eksisterte mellom små og store kommuner hva angår økonomisk handlingsevne. På 1990-tallet var det de små kommunene som gjennomgående hadde de høyeste bruttoinntektene pr. innbyggere, et faktum som ikke la til rette for noen overbevisende argumentasjon om hvorfor vi trengte å slå sammen nettopp disse kommunene til større enheter. Senere analyser har også vist at argumentet om at kommunesam-

menstålinger gir et betydelig økonomisk innsparingspotensiale gjennom stordriftsfordeler, ikke gis noen overveldende empirisk støtte (*Langøren, Aaberge og Åserud, 2002*).

Dette betyr allikevel ikke at de finansielle forhold i kommunene er uten betydning for kommunenes handlingsevne. Som jeg har understreket tidligere er kommunal virksomhet – ikke minst gjennom dens høye arbeidsintensivitet – svært kostnadskrevende, og der kommunale beslutninger til enhver tid konfronteres med trange finansielle rammebetingelser. Den store utfordringen for de fleste kommunepolitikere er ikke å fordele en stadig voksende pott penger til ulike gode lokale formål, men å fordele finansielle kutt i forhold til oppgaver de langt på vei er forpliktet å ivareta. Det at de faktisk er i stand til dette kan i en viss forstand tas som tegn på at kommunene reelt sett nyter en viss grad av autonomi, men dette er en autonomi under finansiell tvang: man kan bestemme seg for hva man ikke skal gjøre – ikke hvilke nye oppgaver eller forbedring av allerede eksisterende oppgaver man skal ta fatt på.

Nå viser de fleste studier av offentlig budsjettering at den finansielle handlefrihet fra ett år til et annet er svært begrenset. Både innenfor et kortsiktig og et langsiktig perspektiv er offentlig budsjettering preget av inkrementalisme – eller de små skrittets politikk – der handlefriheten begrenses av de til enhver tid marginale endringer av tidligere års budsjettvedtak (*Wildawsky, 1964 og 1975; Hansen (red.), 1985*). Dette gjelder på nasjonalt nivå, og det gjelder i enda høyere grad på lokalt nivå. Et av kommunalpolitikens store paradokser er at jo viktigere kommunene er blitt som tjenesteytere og økonomiske aktører i samfunnet, jo større behov vil det være for staten å føre en stram makroøkonomisk kontroll med de kommunale finanser, og i dagens økonomiske situasjon er dette en kontroll som først og fremst går ut på å begrense den finansielle vekst i kommunene. Dette er en finansiell politikk som utøves uavhengig av hvorvidt de kommunale oppgaver er underlagt statlig lovgivning eller ikke. Hensynet til finansiell handlingsevne og budsjettmessig balanse er i denne forstand overordnet hensynet til å oppfylle de forpliktelser som lovgivningen har påført de kommunale myndigheter. Når alt kommer til alt vil det derfor være den finansielle handlingsevnen som avgjør hva de kommunale myndigheter kan foreta seg.

Den finansielle handlingsevnen er imidlertid ikke bare et spørsmål om hvor store inntektsbudsjetter den enkelte kommune har å rutte med til enhver tid. I forhold til spørsmålet om graden av lokal autonomi er det minst like interessant å se på

hvor mye de enkelte kommuner får ut av de finansielle ressurser de har til rådighet. I en analyse av "Norges Beste Kommuner" utført for Næringslivets Hovedorganisasjon (2000) ble nivået og dekningsgraden for tjenesteytingen innen sentrale områder av den kommunale virksomhet vurdert, og der man – ikke overraskende – fant at kommuner med høye inntekter hadde bedre tjenstedekning enn fattigere kommuner. Dersom man imidlertid foretok en korreksjon av tjenstedekningen i forhold til ulikheter i kommunenes inntektsgrunnlag, kom man frem til en helt annen rangering av kommunene, og der de "rike" kommunene gjennomgående kom klart dårligere ut enn særlig de middels "rike" kommunene. Det denne analysen først og fremst viste var at evnen til å utnytte et stramt inntektsgrunnlag varierte betydelig mellom norske kommuner, og ikke minst viste denne analysen at høye statlige overføringer ikke alltid fører til en styrket politisk handlingsevne i kommunene – ei heller en effektiv ressursforvaltning. Konklusjonene fra denne studien kan snarere tyde på at deler av forskjellene mellom kommunene når det gjelder effektiv ressursutnyttelse henger sammen med deres evne til innovasjon i forvaltningen av sine ulike oppgaver, og der en sikker og romslig inntektsstrøm kan virke som en sovepute for innovativ handling på lokalt nivå.

Det er derfor ikke bare kommunenes finansielle situasjon som er av betydning for hvilken handlingsevne de enkelte kommuner har. Blant annet vil kommunenes evne til å legge forholdene til rette for næringsutvikling være av stor betydning også for den langsiktige utviklingen av den kommunale virksomheten – samtidig som måten kommunene skjøtter sine mange oppgaver på vil kunne være nokså avgjørende for vurderingen av hvor attraktiv kommunen oppfattes å være for bedriftslokaliseringer. Riktignok vil nivået og kvaliteten på den tradisjonelle tjenesteytingen også i en slik sammenheng stå sentralt, men også spørsmål som knytter seg til politisk stabilitet og forutsigbarhet i kombinasjon med evnen til innovativ tenkning vil være viktige premisser for potensielle investors beslutning om å engasjere seg i næringsutvikling i vedkommende kommune.

4 Avsluttende merknader

Jeg har i denne artikkelen forsøkt å gi et mer nyanisert bilde av spørsmålet om graden av kommunal uavhengighet i utformingen av den lokale politikken enn det inntrykk man får fra den offentlige politiske debatten om disse spørsmål – en debatt

som bidrar til en beskrivelse av kommunene som rendyrkede forvaltningsorganer for statlig politikk. Det er riktig at kommunene har et betydelig forvaltningsansvar i forhold til oppgaver som er regulert av staten, men motivet for at kommunene er gitt dette forvalteransvaret er at det alltid vil være behov for lokale tilpasninger av tjenesteytingen, og der spørsmålet om hvordan tjenesteytingen skal prioriteres vil kunne være gjenstand for politisk skjønn. Det er ingen tvil om at staten over tid har utviklet et stadig større repertoar av styringsinstrumenter i forhold til den kommunale virksomhet, men samtidig har også kommunene fått utvidet sitt ansvarsområde og ikke minst omfanget av sin tjenesteyting. Dette innebærer at det eksisterer et gjensidig avhengighetsforhold mellom stat og kommune, riktignok et forhold som er nokså asymmetrisk i favør av staten.

Det er to hovedbudskap jeg har forsøkt å formidle i denne artikkelen. Det første er at spørsmålet om kommunal autonomi eller kommunalt handlingsrom ikke lar seg besvare i forhold til entydige og objektive standarder. I stor grad er spørsmålet om kommunenes autonomi et politisk spørsmål som ikke minst er forankret i hvilke målsettinger man har for det offentliges rolle i samfunnsutviklingen. Her fordeler våre politiske partier seg i forhold til en nokså klar høyre-venstre-dimensjon, i hvert fall dersom man ser dette i lys av de mer overordnede debattene om kommunale reformer og utviklingen av kommuneinstitusjonen. Når det kommer til praktisk handling kan situasjonen fortone seg nokså annerledes, der en finansminister fra Høyre ikke utmerker seg gjennom en særlig sterkere lokalistisk orientering enn en finansminister fra Arbeiderpartiet. Mitt andre hovedbudskap er at vurderingen av lokal autonomi må ta utgangspunkt i en flerdimensjonal forståelse av feltet for lokalpolitisk handling. Her har jeg sondret mellom tre aspekter ved det lokale handlingsfeltet: a) handlingsrom, b) handlingsmuligheter og c) handlingsevne. Som jeg viste under diskusjonen av handlingsmulighetene er det rom for ytterligere differensieringer av styringsrelasjonene mellom stat og kommuner. Dette bidrar selvsagt til å komplisere mulighetene for generaliseringer i forhold til spørsmålet om kommunal autonomi, men samtidig illustrerer denne drøftingen at det foreligger til dels store variasjoner i graden av lokal autonomi avhengig av hvilke deler av den kommunale virksomhet vi ser på.

For de svært mange folkevalgte som til enhver tid deltar i styringen av norske kommuner er muligens en konklusjon som dette en fattig trøst. De vil daglig være konfrontert med knappe ressursrammer som skal fordeles over formål som i utgangs-

punktet ikke har noen klare begrensninger. Det er imidlertid dette som er essensen i ethvert politisk arbeid – enten dette foregår på sentralt eller lokalt nivå.

Referanser

- Bennett, R.J. (1980), *The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*, London, Methuen & Co.
- Buchanan, J.M. (1965), "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, Vol. 32, pp. 334-343.
- Flo, Y. (2004), *Staten og sjølvstyret. Ideologier og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, Bergen, Avhandling til dr. art.-graden, Historisk-filosofisk fakultet, Universitetet i Bergen.
- Forvaltningsutvalg. *Staten – Fakta om struktur, størrelse og endring*, Oslo, Statskonsult, 2003.
- Goldsmith, M. (1995), "Autonomy and City Limits", in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), *Theories of Urban Politics*, London, Sage Publications.
- Hallandvik, J-E. (2004), *Kontinuitet, endring eller forbedring? Den nye kvalitetsbølgen i helsetjenesten*, Oslo, Dr.polit.-avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hansen, T. (2000), "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?", i H. Baldersheim og L.E. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Hansen, T., S. Hovik og J.E. Klausen (2000), *Stortinget som lokalpolitisk aktør*, Oslo, NIBRs Pluss-serie 3-2000.
- Hansen, T. og F. Kjellberg (1976), "Municipal Expenditures in Norway: Autonomy and Constraints in Local Government Activity", *Policy and Politics*, Vol. 5, pp. 25-50.
- Hansen, T. og J.E. Klausen (2002), "Between the Welfare State and Local Government Autonomy", *Local Government Studies*, Vol. 28. no. 4, pp. 47-66.
- Hesse, J.J. (ed) (1991), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen (1952), *Om en revisjon av den kommunale inndeling. Prinsipielle retningslinjer*, Oslo.
- Innst.S.nr. 225, 1995-96.
- Kjellberg F. og M. Reitan (1995), *Studiet av offentlig politikk*, Oslo, TANO.
- Kommunal Monitor 1998, Bergen, Norsk Samfunnsvitenskapelige Datateneste.

- Langøren, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002), *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, Oslo, Statistisk Sentralbyrå. RAPP 2002/15.
- Mønnesland, J. (2001), *Kommunale inntektssystemer i Norden*, Oslo, NIBRs Pluss-serie, 2-2001.
- NOU 1992:15, *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*, Oslo: Kommunaldepartementet.
- Næringslivets Hovedorganisasjon (2000), *Norges Beste Kommuner*, Oslo, NHO.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Offerdal, A. (1984), "Iverksetting og politikk. Eller: Om det vellukka og det mislukka", *Statsviteren*, Vol 7/2, ss. 20-49.
- Olson, M. (1969), "Strategic Theory and its Applications. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, Vol. 59, pp. 479-487.
- Page, E.C. (1991), *Localism and Centralism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Page, E.C. and M. Goldsmith (eds.) (1987), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western Unitary States*, London, Sage Publications.
- Pressman, J.L. og A. Wildawsky (1984), *Implementation* (3. utgave), Berkely, California University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1981), *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Farnborough, Gower Publishing Company.
- Stiglitz, J.E. (2000), *Economics of the Public Sector*, New York, W.W. Norton & Company.
- St.meld. nr. 32, 1994-95: *Kommune- og fylkesinndelingen*, Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet..
- Stortingstidende
- Tiebout, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, pp. 416-424.
- Østerud, Ø, F. Engelstad og P. Selle, (2003), *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo, Gyldendal Akademisk.
-

Vedlegg 7

Politisk deltaking lokalt¹

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

Audun Offerdal

1 Innleiing

I notatet drøftar eg først kva vi kan meine med lokalstyre; dernest understrekar eg nokre sider ved demokrati som styresett og løfter fram to utfordringar som demokratiet i kommunane står overfor. Eg gjev så eit kort oversyn over nivået på og variasjonane i den politiske deltakinga i kommunepolitikken. Dernest tek eg opp nokre viktige vegval ein må ta stilling til dersom ein skal tilrå tiltak for å gje gode vilkår for ei demokratisk lokalstyreordning. Til slutt tek eg opp spørsmålet om kommunestorleik og forholdet mellom deltaking og kostnadseffektivitet og presenterer ein lokalstyremodell med utgangspunkt i den gamle soknekommunen som kan minske spenningen mellom desse verdiane.

2 Om lokalstyre

På same måte som einkvar annan organisasjon treng også eit land ei eller anna form for lokalstyre. Dei som er tildelte styringsrett vil måtte ha delegert makt og mynde til folk tilsette utanfor dei politiske og administrative institusjonane sentralt. Landet må delast opp i mindre einingar. Det vi kallar "det lokale" framhevar geografi som ein organiserande, og dermed fellesskapsskapande, faktor. Det lokale er stadbunde. Lokalstyre dreier seg om korleis eit styresett fordeler makt og mynde geografisk. Men det finst mange former for lokalstyre. Og det finst mange typologiar. Ein av desse byggjer på to dimensjonar ved dei lokale einingane landet er delt inn i:

1. I kva grad dei som er gitt styringsmynde innan den lokale eininga er representative for innbyggjarane og
2. kva oppgåver er dei gitt ansvar for.²

Med graden av representativitet meinast både kven dei styrande representerer, dvs kor dei har legitimitetsgrunnlaget sitt frå, og kva fridom dei har til å realisere eigne mål. Den andre dimensjonen, oppgåver, viser til spørsmålet om dei styrande har eit generelt ansvar for offentlege oppgåver lokalt eller om dei berre har eit avgrensa ansvar for heilt spesifiserte oppgåver som for eksempel skulesaker eller sossialsaker. Typologien gir fire former for lokalstyre:

1. *Kommunar*: Lokale einingar der dei styrande har høg grad av representativitet og der dei har eit generelt ansvar for offentlege oppgåver.
2. *Særkommunar*: Einingar der dei styrande i høg grad er representative, men der dei berre har ansvar for ei spesifikk oppgåver. Skulekommunar, fattigkommunar, brannkommunar og hamnekommunar er historisk ikkje ukjende i norsk samanheng, og i England og USA er dette ei vanleg form for organisering av lokalstyret.
3. *Prefektstyre*: Ein sentralt utpeikt person styrer eininga på vegner av sentrale styresmakter og er tillagd ansvar for eit forholdsvis generelt saksfelt. Eit eksempel på dette kan vere den gamle ordninga med amtmenn og futar før formannskapslovene av 1837.
4. *Den lokale stat*: Sentralt tilsette og utpeikte personar har ansvar på vegner av sentrale styresmakter for avgrensa oppgåver. Eksempel finn vi innanfor trygdesektoren, politi, sjukehus, militæret og, i den grad dei framleis er å rekna som statlege, innanfor post og telegraf³.

Ei lokalstyreordning vil som oftast vere sett saman av ulike blandingar av desse lokalstyreformene. Her til lands ser vi frå eksempla at formene finst samstundes. Blandingsforholdet mellom dei har

¹ Notatet er ein noko omarbeidd versjon av eit innlegg for Lokaldemokratikommisjonen den 19.04.2004.

² Larsen og Offerdal (1994)

³ For ei oversikt over lokale statsorgan sjå Statskonsult Rapport 2003:15. Det er rundt 40 ulike regionale statsetatar i dag. Mange av dei har andre grenser enn fylket og går ofte på tvers av fylkesgrensene (Statskonsult rapport 2004:10.) Forholdet mellom den lokale statsadministrasjonen og kommunane er drøfta m.a. i NOU 2000:22, og NOU2004:17.

varierte over tid og samkvemmet mellom einingar frå ulike former vil vere ulikt frå tid til tid og frå stad til stad. Men det er berre ei av desse formene eg vil karakterisere som eit lokaldemokratisk lokalstyre. Og det er eit lokalstyre organisert som kommunar.

3 Om lokaldemokrati

For å grunnkje dette er det nødvendig å drøfte kva eg meiner er viktige sider ved demokratiske styresett. Trass i, eller kanskje nettopp på grunn av, to verdskrigar og totalitære herjingar gir det meining å karakterisere det 20. århundret som århundret der demokratiet som styreform fekk sitt gjennomslag. Dei fleste land vil på eitt eller anna vis søkje å stå fram som demokratiske. Demokrati er blitt eit honnrord. Det er ikkje lenger dei som er for eit demokratisk styresett som treng å grunnkje kvifor demokrati er ei god styreform. Det er dei som meiner styreforma ikkje er god som må grunnkje standpunktet. Dessutan, og det er kanskje vel så viktig, det er ikkje lenger nokon seriøs debatt om forholda i eit land eller lokalsamfunn er slik at dei passar for demokrati. Eller som Amartya Sen uttrykkjer det: "A country does not have to be deemed fit for democracy; rather, it has to become fit through democracy" (*Sen, 1999:4*). Men som eit honnrord med tilslutning frå alle, er det sjølv sagt mange ulike definisjonar og meiningar om kva demokrati eigentleg er; kva som er dei sentrale kjenneteikna ved eit demokrati. Dersom ein gjennomførde ei empirisk undersøking av dei reelt eksisterande demokratia, ville det truleg bli vanskeleg å finne mange felles kjenneteikn. Ofte blir det peika på at visse prosedyrar må vere til stades om eit politisk system skal kunne kallast demokratisk: Representantar valde gjennom frie val, alle vaksne har stemmerett, alle vaksne kan stille til val, borgarane har rett til å uttrykke sine meiningar utan fare for sanksjonar, borgarane har tilgjenge til ulike informasjonskjelder, og borgarane har rett til å skipe lag og organisasjonar.⁴ Men under slike meir prosedurale kjenneteikn ligg det også nokre meir grunnleggjande førestillingar. Eg skal nemne fire som eg ser som viktige.

For det første ligg det til grunn for eit demokratisk styresett ei oppfatning om at menneska kan styre – at dei kan forme det samfunnet dei lever i. Det er ikkje blinde makter som styrer. Korkje gudar eller djevlar, lagnad eller tilfeldige hendingar rår grunnen åleine. Menneska kan forme og omforme samfunnet. Dette blir vel i dag tatt som

noko sjølv sagt, men det var ein av dei store nye innsiktene hos dei gamle grekarane. I dette ligg det då også at vi som menneske alltid har eit val. Det finst alltid fleire vegar å gå.

For det andre, og det er kanskje noko like sjølv sagt, men likevel verdt å understreke: Demokrati dreier seg om ei styreform for eit fellesskap av menneske. Demokratiet dreier seg om vi og vårt og ikkje om meg og mitt. Med fellesskap tenkjer eg her ikkje på at alle er einige, at vi eigentleg er i same båt eller liknande formuleringar. Tvert imot, for at vi skal kunne tale om demokrati treng vi usemje, konflikthar og ulike meiningar. Men det må vere noko som bind saman. Det kan vere geografi, oppfatningar om at ein høyrer saman, etnisitet, språk som gjer at vi finn det nødvendig å skipe ei styringsordning for denne fellesskapen. Og styreforma er nødvendig nettopp fordi det er konflikthar og usemje samstundes som det er oppgåver vi må løyse i fellesskap med andre.

For det tredje, og dette er eit punkt som kan falle mange tungt for brystet, det er ei grunnleggjande norm i eit demokratisk politisk system at alle er kompetente til å vere med å styre. Det er ingen som ikkje er i stand til å ha meiningar om korleis fellesskapet skal styrast. Det finst ingen ekspertar på demokrati som kan fortelje andre kva problem dei har og kva løysingar som er dei rette. Rette og sanne løysingar høyrer ikkje heime i eit demokratisk system. Dei som har funne sanninga har tvert imot vist seg å vere ein fare for demokratiet.⁵

For det fjerde, og det heng saman med det tredje punktet, politikken er ein viktig konfliktløysar i demokratiske politiske system. Politikken er demokratiet sin måte å løyse konflikthar på, eller i det minste gjere det mogleg å leve med dei.

Det finst mange definisjonar av politikk.⁶ Politikk blir oftast knytt til dei politiske *institusjonane*⁷. Politikk er det dei driv med på Stortinget og i regjeringa, i fylkesting og i kommunestyre. Men politikk blir også ofte knytt til forhold som inneber bruk av *makt, styring og autoritet*⁸. Den kanskje mest kjende definisjonen av politikk legg vekt på *innhaldet* i politikken og at politikk dreier seg om

⁴ Dette er ei liste sett opp av Robert A. Dahl slik den er gjengitt i Whitehead, 1997:124 og med mine ord.

⁵ Jf. Hannah Arendt si formulering: "den vom Standpunkt der Politik gesehen ist Wahrheit despotisch; und dies ist der Grund, warum Tyrannen sie hassen und die Konkurrenz mit ihr fürchten, und warum andererseits konstitutionelle Regierungsformen, die den nackten Zwang nicht ertragen, mit ihr auch nicht auf bestem Fusse stehen", (Arendt, 1987:61), eller som hagar Olsson skriv "och varje sanningsskrav er tyrannisk" (Olsson 1932:45).

⁶ For ei nærare drøfting sjå Offerdal, 1999

⁷ Vollrath, 1987:31

⁸ Weber, 1971:4, Dahl, 1964:6

autoritative fordelingar av gode og byrder.⁹ Men det er ei side ved politikken som ofte blir gløymd, og ikkje sjeldan miskjend: Politikken si *prosess-side*. Med det tenkjer eg på politikk oppfatta som visse måtar å løyse konflikter på, som ein styringsmetode. Nå finst det vel dei som meiner at eit viktig kjenneteikn ved politisk verksemd er at den skapar heller enn løyser konflikter. Det er truleg mykje av den oppfatninga som ligg i utsegner som at "det har gått politikk i saka". Men konflikter er på mange måtar både grunnlaget for og ei fylgje av politikken. Utan konflikter ville politikken vore både grunnlaus og meningslaus. Dersom alle var samde om alle saker, om kva som var godt, kva som var rett, kva som var den beste fordelinga av gode og byrder i samfunnet og korleis dei ulike interessene i samfunnet skulle tilpassast kvarandre, ville ein ikkje ha bruk for nokon som arbeidde med å samordne og jenke dei ulike synspunkta til kvarandre slik at dei ikkje resulterer i konflikter som bryt ned det som blir oppfatta som ein god måte å leve på. Det sentrale kjenneteiknet ved slike konflikter er at det ikkje finst noko kjend logisk eller teknisk løysing som opphevar dei. Det finst ingen teknisk kunnskap som kan brukast til å fjerne konfliktane. Det finst heller ingen politisk kunnskap som kan fjerne desse konfliktane, men politisk kunnskap kan bli brukt til å halde konfliktane på eit nokolunde leveleg nivå. Det er derfor ikkje sanninga ein kjemper fram i politikken. Det er ikkje den einaste rette løysinga som er den viktige. Politikarane skal ikkje kome fram til rasjonelle løysingar, men til politiske løysingar. Rasjonelle løysingar i betydninga fagleg rette løysingar innanfor eit nærare definert saksfelt er sjølv sagt viktige også i politikken, men dei er ikkje dei viktigaste løysingane. Langt viktigare er det at løysingane er politisk rette løysingar. Politikken dreier seg meir om mening og opinion enn om sanning. Og det dreier seg vel så mykje om å skape meininger som å fylgje meininger. Det er her den politiske leiaren har si oppgåve.

Politiske måtar å løyse konflikter på føreset ei viss semje, nemleg semje om at dei politiske framgangsmåtane i seg sjølv er fornuftige. Og det føreset at ein i ei viss grad godtek at alle dei som er motstandarar i konflikten har sine legitime interesser å ta vare på, og at dei har argument og synspunkt som er verdt å høyre på og som dei har krav på å få leggje fram. Demokratiet er derfor ei god styreform for folk som ikkje er heilt sikre på at dei sjølv har rett. Politikk er slik sett ei form for påverknad mellom menneske der ein person

påverkar ein annan ved overtaling, overttyding, forhandling og gjerne også hestehandel slik at eigne synspunkt og standpunkt vinn tilslutning. Semje det er snakk om i politikken er derfor ei semje i ein konkret situasjon om at fellesskapen er viktigare enn usemje om innhaldet i visse handlingar. Gjennom slike prosessar vil den politiske fellesskapet bli halden oppe og utvikla.¹⁰

Ei viktig side ved eit lokaldemokratisk styringsystem er at det i sin kjerne er politisk. Det er ikkje sakseksperter og administratorar som er dei sentrale aktørane. Det er politikarane. Utan politikarar mister lokalstyret sitt demokratiske innhald og ein sit igjen med ei eller annan form for lokalt statsstyre. Og det er i kommunane ein finn politikarane.

4 To utfordringar for lokaldemokratiet

Det er vanleg å oppfatte at kommuneinstitusjonen i sitt vesen er todelt. Den er på same tid både ein politisk organisasjon og ein forvaltningsorganisasjon. Den politiske organisasjonen har innslag av å vere forvaltning. Men det betyr også at forvaltningsorganisasjonen har innslag av å vere politisk. Kommunane er underlagde staten og skal på vegner av sentrale styresmakter forvalte gjennomføringa av den politikk den står for. Den eine utfordringa for kommunane er derfor å kunne føre ein politikk ut frå eigne mål og verdiar. Dette kan vere eit problem når kommunane blir pålagde mange oppgåver frå sentralt hald samstundes som det er ein premiss at kommunane har eit potensiale for innsparingar gjennom organisatoriske effektiviseringstiltak som vil kunne finansiere ein del av oppgåvene. Men dersom denne tenkjemåten skulle vere feil, slik at den sentrale styringa resulterer i at kommunar manglar ressursar til å kunne føre ein eigeninitiert politikk, vil grunnlaget for politikken og demokratiet lokalt forsvinne. Begge føreset nettopp at det er rom for val – at ikkje alt er fastlagt av andre. Den menneskelege vilje og evne til å skape må derfor hegnast om.

I Noreg og svært mange andre land står oppfatninga om målstyring sterkt hos sentrale styresmakter¹¹ når det gjeld forholdet mellom stat og kommune. Staten skal legge fast måla og kommunane skal gjennomføre dei. Dette kom klart fram i utgreiinga om ny kommunelov frå 1990 og finst igjen i fleir offentlege utgreiingar¹². Målstyrings- tankegangen heng saman med det som er blitt kalla ein integrasjonsmodell av forholdet stat –

⁹ Easton, 1963:128, jf også Lasswell, 1936

¹⁰ Jf. Crick (1971) s. 183

¹¹ NOU 1990:13

¹² For eksempel St.meld.nr. 23 (1992-93)

kommune i motsetning til ein autonomimodell.¹³ I autonomimodellen blir stat og kommune sett som to skilde sfærar med ansvar for sine klart avgrensa oppgåver. Det er i prinsippet innebygt eit motsetningsforhold mellom dei to. Integrasjonsmodellen understrekar derimot det felles ansvaret stat og kommune har for å løyse offentlege oppgåver. Autonomimodellen er nært knytt til oppfatninga om det kommunale sjølvstyret, og dei fleste kommunale reformer er blitt gjennomført med forsikringar om at det kommunale sjølvstyret skulle vernast og omlast.

I formålsparagrafen til den siste kommunelova av 1992 blei omgrep som "kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre" og "de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene innanfor ramma av det nasjonale fellesskap" framheva, samstundes som det kommunale sjølvstyret blei ikkje nemnt. Paragrafen er ei bevisst kodifisering av ein praksis som har eksistert i mesteparten av etterkrigstida. Grunnlaget ligg i statens bruk av kommunane for å gjennomføre velferdspolitiske målsettingar. Det er truleg heller ikkje heilt tilfeldig at alle dei større utgreiingane om kommunane sidan tidleg på 90-talet har plassert kommunane innanfor eit styringssystem som også har andre målsettingar enn lokalt sjølvstyre. I innstilling frå Christiansenutvalet kan verksemda i kommunane og fylkeskommunane og den lokale statsforvaltninga ikkje vere eit mål i seg sjølve. "Virksomheten må hele tiden vurderes i forhold til de overordnede samfunnsmessige målene."¹⁴ Disse måla var "1. Effektiv ressursbruk, 2. Rettferdig fordeling, 3. Nasjonaløkonomisk styring, 4. Rettssikkerhet, 5. Regional utvikling, 6. Miljøvern og ressursforvaltning og 7. Levende demokrati."¹⁵ Det lokale sjølvstyret er dermed noko ein kan realisere berre i den grad det kan bli tilpassa dei andre samfunnsmessige måla. Men dei lar seg kanskje ikkje realisere innanfor eit lokalpolitisk styringssystem. Den viktigaste grunngevinga for kommunane som politiske organisasjonar som står igjen er "det lokale folkestyre som en samordningsinstans" gjennom "avveininger mellom ulike hensyn, om tilpassing av ulike behov, om prioriteringar mellom ulike interesser – i et nøtteskall; samordning er avhengig av politisk virksomhet".¹⁶ Dette er viktig, men det er ikkje alt.

Integrasjonsmodellen føreset ikkje utan vidare at kommunane blir underordna staten. Integrasjon må om den skal ha noko meining, føresetje to partar som begge har eit sjølvstendig maktgrunnlag og som går saman om å løyse det som blir oppfatta som felles oppgåver. I praksis kan integrasjonsmodellen likevel lett utvikle seg til ei sentral dirigering av kommunane som om dei var del av ein kva slags byråkratisk forvaltning som helst.

Den andre utfordringa kommunane står overfor heng saman med ei anna side ved integrasjon og målstyring, nemleg den vekta som tilnærminga legg på kommunane som tenesteytarar – som leverandørar av offentlege tenester til innbyggjarane. Tenestene kommunane yter til innbyggjarane har alltid vore viktige i kommunepolitikken. Dei utgjør råstoffet i dei politiske prosessane. Og ulike interesser vil gjere seg gjeldande når det skal prioriterast mellom dei ulike tenestene kommunane skal tilby. Det er likevel nokre aspekt ved den vekt som blir lagt på tenestesida som det kan vere verdt å peike på og som lett kan føre til at politiske prosessar blir gløynde eller jamvel oversedde. Det er for det første ofte ikkje politikkk som står i sentrum for tenestene; det er behova til den einskilde. Og behova kan kartleggjast på andre måtar enn gjennom politiske prosessar t.d. gjennom brukarundersøkingar. For det andre kan dette også føre til at politikken blir erstatta av kalkulasjonar av behov og overforbruk eller underforbruk av ressursar i forhold til behovsdekninga. Effektive tenester er rettesnora. Og det blir leita etter prinsipp som kan brukast til å unngå politiske prosessar.¹⁷ Dei bør heller erstattast av faglege vedtak bygde på sikker kunnskap om kva som er den rette politikken, eller dei bør erstattast av marknaden der individa kan gje uttrykk for sine behov gjennom kjøp og sal av varer og tenester. Og for det tredje vil vekt på tenestesida lett føre til at forholdet mellom kommunen og dei einskilde innbyggjarane vil bli sett i form av juridiske rettar og ein får krav om rettkrav-slover. I sin tur kan dette føre til at politiske ord og omgrep og vekt på politiske prosessar kan bli tekne over av økonomiske tenkjemåtar med vekt på marknadsprosessar eller juridiske ord og vendingar med vekt på juridiske rettar. Kommunen som politisk institusjon med borgarar som fastlegg kva politikkk som skal vere gjeldande i kommunen kan dermed lett bli gløynd. Ein annan måte å seie dette på er at når ein legg vekt på tenestesida, og dermed uttakssida i det politiske systemet, kan det vere lett å sjå bort frå dei politiske prosessane som formar politikken på inntakssida i systemet. Der-

¹³ Kjellberg, 1988: 40ff

¹⁴ NOU1992:15 s.25.

¹⁵ Kommunelovutvalet la vekt på fire omsyn som avgjerande for den statlege kontrollen med kommunane " - rettssikkerhet, effektivitet, utjevning og makroøkonomisk styring", NOU 1990:13 s 80.

¹⁶ NOU 1990:13 s. 85

¹⁷ Om bruken av slike prinsipp sjå Offerdal, 1997

som vi vil setje spenninga mellom inntaks- uttaks-sida i politikken på spissen, kan vi spørje om kva vi vil gjere den dagen vi finn ut at demokratiet ikkje lenger løner seg.

Innanfor ein slik måte å tenkje på blir innbyggjarane i kommunane sett på som tenestemottakarar og brukarar heller enn som borgarar. Det viktige er at dei får dekkja behova som dei har, ikkje at dei sjølv deltek aktivt i å velja kva behov som er viktige å få dekkja av det offentlege. Men denne tenkjemåten ser bort frå det politiske på to måtar. Først ved at alle behov synest like verdige til å bli dekkja av det offentlege. For det andre, og det er viktig i min samanheng, er behova definerte som individuelle behov ikkje som kollektive behov. Men dei kollektive behova er også viktige. Det må nettopp vere ei viktig oppgåve for eit demokratisk styresett å halde oppe kollektivet – dvs oppfatninga at eit vel fungerande fellesskap er eit vilkår for å kunne realisere eigne behov. Det er litt av eit paradoks at velferdsstaten som nettopp har vore grunngeven med at det må finnast felles ordningar som sikrar fridomen til den einskilde innbyggjaren, gjennom den individualisering av ytingar som den legg opp til kanskje har vore den viktigaste drivkrafta for nedbygging av fellesskapsløysingar til fordel for individuelle løysingar.¹⁸ Legitimeringsgrunnlaget for kommunane ligg i deira evne til å binde saman individa og kollektivet. Og til det trengst det politisk kunnskap og ikkje teknisk ekspertise. Den samordnande funksjonen mellom ulike interesser i lokalsamfunnet som Kommune-lovutvalet av 1990 understreka kan synast å vere sett på som lite viktig i dagens lokalstyrepolitisk praksis. Dermed kan den siste rest av det kommunale sjølvstyret vere forsvunne frå lokalstyret. Igjen står sentral styring og kontroll gjennom faglege teknikkar og modellar.

Ei slik utvikling kan bli forsterka ved dei nye organisasjonsformene som vinn fram i kommunane med flate strukturar og bruk av verksemdorganisering. Den sektororganiserte staten vil då lettare kunne kontrollere og ha tilsyn med den kommunale aktiviteten og omgå det som for kommunelovutvalet var den viktigaste oppgåva for

kommunane: samordning av den statlege politikken lokalt.¹⁹

5 Men er det så nøye då med politisk deltaking?

Brei folkeleg deltaking i løysingen av offentlege oppgåver blir grunngeven på fleire måtar. Eit viktig argument er knytt til inntakssida i det politiske systemet, til korleis interessene til innbyggjarane blir kanaliserte inn i det kommunalpolitiske systemet. Og dette er viktig i eit demokratisk styresett. Ein kunne sjølv sagt tenkje seg at fagfolk ut frå kunnskap om faglege samanhengar kunne definere kva behov innbyggjarane eigentleg hadde og gjennomføre ein politikk med det som grunnlag, eller ein kunne tenkje seg at dei styrande gjennomførde meiningsmålingar for å avdekkje behova, men demokrati blir det ikkje av slike teknikkar. Teknikkane resulterer truleg heller ikkje i nokon god politikk. For mange politiske spørsmål finst det ikkje teknisk korrekte løysingar. Ingen kan slå opp i ei bok og finne ut kva løysing som eigentleg er den rette t.d. når det gjeld å avgjere kor ein veg skal gå, kor ei kyrkje skal byggjast, om ein skal satse på skulefrukost eller ikkje, eller kor stor del av aktiviteten i lokalsamfunnet som skal vere privat eller offentleg driven.

Dermed blir det viktig å få målborne så mange interesser og synspunkt som mogleg. Dei vil alle kunne kome med nyttige innspel til sakene som er oppe til behandling. Deltakinga må vere brei. Men for at innspela skal få gjennomslag er det også viktig at dei blir vurderte og drøfta. Deltakarane må vere villige til å høyre på kvarandre. Det betyr at i praksis så kan det ikkje vere for mange som snakkar samstundes. Og det betyr mindre forsamlingar.²⁰

Ikkje berre politikken blir betre, borgarane blir også betre borgarar gjennom å delta i politiske prosessar. Dei lærer å forhalde seg til andre sine interesser og argument og til å ta ansvar for eit fellesskap og ikkje berre for eige interesser. I tillegg vil dei gjennom demokratisk deltaking kunne utvikle engasjement og nye interesser. Det er vanleg å gå ut frå at det er ein samanheng mellom engasjement og deltaking. Då er tankegangen som oftast at engasjement fører til deltaking. Men det er ein lang tradisjon innanfor teoriar om demokrati å sjå retninga på samanhengen også andre vegen, frå deltaking til engasjement. Og det finst empiriske under-

¹⁸ For ei drøfting av rettar og plikter i ein velferdsstat mot ein fransk bakgrunn sjå Rosanvallon, 1997, "For two centuries, the welfare state has constantly worked to make individuals more independent by freeing them from the obligation to rely on others. The new crisis of the welfare state, the philosophical one, forces us to end this wishful thinking and reconcile those obligations" s 6. Jf også Hansen sitt skilje mellom kollektiv – individuell produksjon av goder og kollektive – individuelle forbruk av goder. Borgarrollen vår er ein kollektiv produksjonsrolle medan forbrukarrollen er individuell. (Hansen 1995s.77 ff.)

¹⁹ Jf. Fimreite et al. 2004 s.120, Fimreite 2005.

²⁰ Ei drøfting av desse to motstridande krava i eit demokrati finst m.a. i Aars og Offerdal, 1998.

søkingar som klart viser ein slik samanheng. T.d. finn vi eit godt eksempel innanfor studiet av rekrutteringa av norske kommunestyrepolitikarar. Det er mange som trekkjer seg frå vervet som kommunestyrerepresentant etter ein 4-års periode. Bort imot 2/3 av representantane er nye etter kvart kommuneval. Ei vanleg tolking er at det kjem av at mange av dei som blir valde ikkje er særleg interesserte i å sitje i tillitsverva og dermed trekkjer seg så snart dei får høve til det. Nokre gjer sjølvsaugt det. Men det er også mange av dei som i utgangspunktet ikkje hadde så stort ynskje om å bli valde som etter ei tid i kommunestyret fangar interesse for politisk arbeid. Mange av dei held fram i mange periodar medan andre trekkjer seg etter ein periode, men sit igjen med positive erfaringar frå arbeidet i kommunestyra. Dei politiske rekrutteringsprosessane inneheld både negative og positive sirkalar²¹. Gjennom det høge personsifte i kommunestyra blir den politiske erfaringa spreidd i det norske samfunnet. Det fører i sin tur til at det finst spreidd mykje kunnskap om korleis det politiske systemet fungerer. Og ikkje minst blir det mange som kan kontrollere dei som til ei kvar tid sit i dei politiske posisjonane. Dette må vere ein styrke for eit kvart demokratisk politisk system.

Medan mange av dei nye styringsteknikkane som blir utvikla i forholdet mellom stat og kommune og innanfor den einskilde kommune legg vekt på kommunen som tenesteytar og brukar effektivitet som mål på ein godt fungerande kommune, kan det synast som det er større fare for den demokratiske og politiske sida ved kommunane. Valdeltakinga går nedover og medlemstalet går ned i dei politiske partia. Redninga synest for mange å vere å trekke politikken ut av kommuneinstitusjonen og over i det sivile samfunnet. I staden for "government" for å bruke eit engelsk ord, får vi "governance".²² Government er knytt til dei offentlege institusjonane og hierarkiske styringsformene medan governance står for eit lang vidare styringsomgrep der styringa går føre seg gjennom eit nettverk av ulike maktsentra og ansvarsgrupper der dei offentlege institusjonane berre inngår som ein del. For dei som ser løysingar i marknadsmekanismane, kan ei slik løysing vere tillokkande. Problemet er likevel at all erfaring har vist at marknaden ikkje fungerer godt til fordele offentlege gode. Det trengs noko som bind saman. Ein anarkistisk variant vil i staden for den usynlege handa på marknaden understreke det gode i menneska og deira evne til å handle altruistisk. Men kan desse meka-

nismane halde fast på oppfatninga om eit fellesskap?

Den politiske kunnskapen er eit destillat av ein gjeringsprosess der alle samfunnsinteresser og synspunkt har ytt sine bidrag. Og det vil ha sin lokale koloritt. Med andre ord: Politisk deltaking er viktig i eit demokratisk politisk system. Spørsmålet er så korleis det står til i det norske lokalstyret.

6 Politisk deltaking – nivå og variasjonar

Vurdert ut frå dei formelle ordningane er det norske lokaldemokratiet på mange måtar så godt som det går an å få det. Alle norske statsborgarar over 18 år, og utanlandske statsborgarar som har vore innførde i norsk folkeregister og som er over 18 år, har rett til å delta i kommunevala, til å bli valde og til å påverke utfall av val og av saker. Personar under 18 år kan veljast til nemnder dersom dei sjølve vil. Det er trykkje- og talefridom og organisasjonsfridom. Kven som vil kan ta initiativ til å setje opp vallister. Det er rettstryggjeleik for dei som deltek, og vala er hemmelege²³. Problemet for lokaldemokratiet er derfor i liten grad knytt til dei formelle ordningane. Det er innhaldet i lokaldemokratiet slik det fungerer i praksis som er interessant å sjå nærare på.

Det er forholdsvis stor politisk deltaking blant norske borgarar samanlikna med mange andre land. Det skulle ein rettnok ikkje tru ut frå dei mange påstandane om eit demokrati, og særleg eit lokaldemokrati, i krise. Utgangspunktet for slike påstandar er som oftast tre:

1. Deltakinga i val er på veg ned både ved stortingsval og særleg ved kommune- og fylkestingsval.
2. Dei politiske partia har vanskar med å få folk til å stille som kandidatar på partilistene samstundes som det blir peika på at det ved kvart kommuneval er store utskiftingar av representantar i kommunestyra, og
3. Dei politiske partia slit med medlemstalet og med å halde aktiviteten oppe. Men er biletet dermed svart?

Valdeltakinga ved kommuneval er låg i Norge samanlikna med dei andre nordiske landa. Det er berre Finland som kjem dårlegare ut så vidt det

²¹ Offerdal og Aarethun, 1995, Aars og Offerdal 1998

²² Jf. Rhodes (1996)

²³ Det har likevel i samband med granskingane av overvakingstenestene blitt avdekkja at personar på vallister er blitt registrerte av overvakingspolitiet (Dokument nr. 15 (1995-96) særleg kap. 2.2.2 og 2.2.3, jf ss. 117-121) og at føresetnaden om hemmelege val har vore broten ved at einskildpersonar har fått registrert kva parti dei røysta på ved at røystenonvulltar er opna (Fedrelandsvennen 9.4.96).

er.²⁴ Og tendensen i Noreg har vore at valdeltakinga har gått jamt nedover. Men den same tendensen gjer seg også gjeldande i Sverige og Finland. Denne utviklinga kan tolkast som om veljarane blir meir og meir misnøgde med politikken og politikkane. Men om vi ser deltakinga til dei enskildte veljarane over tid, viser det seg at det berre er 12 prosent av veljarane som sat heime både ved kommunevalet i 1995 og ved valet i 1999.²⁵ Det tyder ikkje på misnøye, men kanskje heller på at innbyggjarane stort sett er nøgde med den politikken kommunen fører, men at dei engasjerer seg når dei meiner det er nødvendig²⁶. Resultat frå andre undersøkingar tyder heller ikkje på at det er særleg utbreidd misnøye med kommunane. Dei som ikkje stemmer ved vala er nesten like nøgde med måten lokaldemokratiet fungerer på som dei som stemmer, og det same er tilfelle når det gjeld vurderinga av dei kommunale og fylkeskommunale tenestene.²⁷

Og ikkje all politisk deltaking er på veg nedover. Deltaking i aksjonar, underskriftskampanjar og protestar av ulikt slag synest heller å auke. Det er også verdt å merke seg at det over tid er blitt fleire som kontaktar politikkarar og tilsette i kommunane²⁸. Dette vil vere uttrykk for at innbyggjarane deltek på andre måtar enn tidlegare, men det kan også bety at dei i større grad ser den politiske aktiviteten mellom vala som vel så viktig som å delta i sjølve valet.

Valdeltaking er viktig for legitimiteten til styresettet, men den betyr truleg mindre for innhaldet i den politikken som blir førd i kommunane. Valprogramma til partia er oftast formulerte i generelle vendingar og tek sjeldan opp særleg mange konkrete saker. Partia vil ikkje binde seg. Kontrollen som veljarane har gjennom vala blir dermed ei allmenn støtte til partiet og personane dei stemmer på og ei form for etterkontroll ved at dei kan la vere å stemme på partiet ved neste val. Det er mellom vala dei konkrete sakene kjem til behandling i kommunen. Det er kanskje då det er viktig å gjere seg gjeldande. Då er aksjonar, kampanjar, samtalar mann og mann i mellom og direkte kontakt med kommunestyrerepresentantar og kommunebyråkratar tenlege måtar å aktivisere seg politisk på. Det er mange som aktiviserer seg i slike former for

deltaking.²⁹ Det er 37% som har skrivne under opprop om eit lokalt spørsmål, det er 32% som har deltatt i møte om eit spørsmål som gjeld grannelaget eller kommunen, det er 16% som har vore aktive i lokale aksjonsgrupper. Det er ikkje eit fleirtal av veljarane som aktiviserer seg på denne måten, men truleg mange nok til at det kan halde liv i eit deltakardemokrati mellom vala. Og samanliknar vi med dei andre landa i Norden viser det seg at dei norske borgarane ligg på topp saman med dei svenske når det gjeld slik aktiv påverknad. Det same er tilfelle når det gjeld aktiv påverknad retta mot t.d. forhold på arbeidsplassen, i helsestellet og i skulen.³⁰ Aktiviteten tyder ikkje på eit lokaldemokrati i krise. Men det er kanskje også slik aktivitet mange politikkarar har vanskeleg for å godta. Protest og aksjonar og direkte påvirkning blir ikkje sett på som like stovereine som å påverke gjennom partimøte og dei formelle styringskanalane. For mange velmeinande demokratar kan det synast viktig at politisk deltaking går tenesteveg.

David Easton har eit skilje mellom det han kalla diffus og spesifikk støtte til eit politisk system³¹. Forholdet mellom desse formene for støtte får fram kor viktig protesten er i eit demokratisk politisk styresett. Den diffuse støtta er den allmenne støtta som blir institusjonen til del som institusjon. Det vil dreie seg om dei kommunale strukturane og prosessane blir oppfatta som rettferdige og rimelege ut frå folks eigne vurderingar. Denne støtta kunne også kallast den emosjonelle. Den spesifikke støtta, eller den instrumentelle, er meir basert på vurderingar av krav og forventningar i konkrete saker og i kva grad kommuneinstitusjonen tilfredsstiller desse.

Sambandet mellom desse to sidene ved legitimiteten er sjølvstøtt eit viktig empirisk spørsmål. Vi har ikkje slike data, men det er rimeleg å argumentere med at manglande instrumentell og spesifikk støtte vil kunne bryte ned den emosjonelle og diffuse. Men ein kan også tenkje seg at når den diffuse støtta er høg, så vil borgarane tole meir av nedgang i den spesifikke. Det vil seie at lojaliteten til institusjonen kan gje seg uttrykk i krav om ein annan politikk, men desse krava blir ytra innanfor institusjonen. Folk trekkjer seg ikkje vekk og vel andre institusjonar slik dei gjer på ein marknad.³²

²⁴ Demokratiutvalget, Nordisk Ministerråd 2004 tabell 2.4. s. 45

²⁵ Aardal 2002, s.36. Ved stortingsval er det tilsvarende talet 5%. Og ser ein det over tre val er talet berre 1% når det gjeld stortingsval. Det ville truleg også vere tilsvarende forskjell mellom 2 og tre val også når det gjeld kommuneval.

²⁶ For ei meir utfyllande drøfting sjå Offerdal 2003.

²⁷ Bjørklund og Saglie 2000, s 75

²⁸ Bjørklund 1999

²⁹ Tala er tatt frå Baldersheim et.al. (2003)

³⁰ Demokrati i Norden s.90 og 93

³¹ Easton 1965, s.124 ff.

³² Det skiljet eg her gjer mellom uttrykt misnøye innanfor institusjonen vil tilsvare det Albert Hirschman har kalla "voice", medan å trekkje seg ut vil svare til det Hirschman kallar "exit". Graden av lojalitet til institusjonen vil vere avgjerande for om ein vel den eine eller den andre strategien. (Hirschman 1970).

Med andre ord kan uttrykt misnøye indikere høg legitimitet og ikkje nødvendigvis låg. Gregory Vickers understrekar kor viktig denne sida ved legitimiteten er når han skriv om legitimitetsyttringane som kjem til uttrykk i protestar: "To preserve the legitimacy of protest is as important as to preserve the legitimacy of role; for they break together, and when they break, the conditions of civil war are present".³³

Det er vidare eit kjenneteikn ved det norske politiske systemet at mange har politisk erfaring som tillitsmenn og -kvinner i kommunale styringsorgan. Det er 6 prosent av veljarane som har vore medlem eller varamedlem av kommunestyra dei siste to valperiodane. Dette er svært mange og betyr at det er mange som har kunnskap om korleis det politiske systemet fungerer og korleis det kan påverkast. Det er 10 prosent av veljarane som har vore medlemar eller varamedlemar til kommunalt styre eller råd. Ein grunn til det høge talet på veljarar med slik erfaring er det store skiftet i verva. I Noreg er det om lag 65 prosent av representantane i kommunestyra som blir skifta ut ved kvart val. Det blir av mange sett som eit problem³⁴, men det kan like godt oppfattast som ein styrke. Det viser seg nemleg at dei som trekkjer seg etter ein periode ikkje gjer det fordi dei ikkje fann seg til rette i kommunestyret. Dei likte arbeidet, det var både interessant og lærerikt og blir oppfatta å kome til nytte seinare i livet. Men dei har ikkje tenkt å satse på ein politisk karriere.³⁵

Når det gjeld variasjonar i deltaking mellom ulike kommunar, er det eit gjennomgåande funn i fleire undersøkinga at deltakinga i det ein kan kalle rutinepolitikken er større i mindre kommunar enn i større kommunar. Ein større del av veljarane har lokale tillitsverv i kommune og politiske parti i små kommunar enn i større, valdeltakinga er noko større i mindre kommunar, dei sosiale nettverka som skapar grunnlag for det som er blitt kalla sosial kapital er større i små enn i store kommunar, innbyggjarane oppfattar kommunepolitikken som mindre vanskeleg i små enn i store kommunar, dei oppfattar også kommunepolitikarane som meir lyd- høyre i småkommunane og tilliten til lokalpolitikarane er størst i desse kommunane. Desse samanhengane er tatt frå Baldersheim et. al. 2003. Forfattarane skriv s. 92 at dei ikkje finn mange direkte samanhengar mellom kommunestorleik og det dei kallar samfunnsgagnelege aktivitetar, men det finst indirekte samanhengar (for eksempel at kommu-

nestorleik fører til meir kunnskap om lokale forhold som i sin tur fører til meir deltaking). Dei legg så til:

"De empiriske analysane rapportert her viser at kommunestørrelse har en klar relevans i forhold til selvpoplevd lokalpolitisk dyktighet samt fleire sider ved innbyggernes oppfatningar av det lokale politiske systemet. Dette gjelder vel og merke sjølv etter at effektene av forskjellige personlige egenskaper til de som er bosatt i ulike kommuner er tatt i betraktning. Kommunestørrelse spiller i så henseende en sentral rolle i forhold til vilkårene for et åpent, gjennomskuelig lokalt selvstyre der de folkevalgte og systemets omdømme blir oppfattet på en positiv måte. For opprettholdelsen av det lokale selvstyrets grunnvoll er dette ganske vesentlig."

Det viser seg også i denne rapporten at folk i det store og heile er godt nøgde med dei kommunale tenestene. Mest nøgde er dei med barnehage-, helse-, kultur-, og vatn-kloakk-renovasjons-tenestene. Innbyggjarane er minst nøgde med byggesaksbehandling og informasjon til innbyggjarane. Innbyggjarane er i det store og heile meir nøgde med tenestene i små enn i store kommunar. Det kjem dels av at dei mindre kommunane er meir fleksible, at vegen frå veljar til dei som fattar vedtak er mindre og av reine statistiske årsaker ved at mindre kommunar vil vere meir homogene enn store kommunar.

Men mindre kommunar kostar meir å drive enn større kommunar. Spørsmålet er då kor mykje det norske samfunnet er villige til å betale for å halde oppe det politiske systemet som kjenneteiknar små kommunar. Og det er i sin tur eit spørsmål om kva grunnleggande verdiar ein står for. Som menneske kan vi velje. Det er ingen fastlagd retning på utviklinga. Den vel vi sjølve. Og vala gjer vi ut frå dei verdiar vi står for. Organisasjonsformene vi vel, teknikkane vi brukar og modellane vi ser verda ut frå er ikkje verdifrie. Det er berre i matematikken at tala er verdilause og berre i alfabetet at bokstavane er utan valør.

7 Nokre vegval

a) Kommunane som politiske system eller administrative einingar

Kommunane er i utgangspunktet både politiske system og administrative einingar. Det er ei spenning bygt inn i kommuneinstitusjonen. Spenninga dreier seg dels om kva ein oppfattar folket i kommunane å vere og kva relasjonar ein tilskriv dette folket. Det er to heilt ulike syn på dette i teoriar om lokalstyre. Det eine oppfattar at kommunane byg-

³³ Vickers 1970, s. 189

³⁴ Jf. t.d. Kommunal Rapport 23.2.2005

³⁵ Aars og Offerdal (1998)

gjer på eit sosialt fellesskap, og at dei som måtte styre, gjer det på vegner av dette fellesskapet, dvs på vegner av alle. Det andre synet oppfattar at kommunane berre er reine administrative ordningar som sentrale styresmakter kan organisere og omorganisere alt etter kva som måtte vere mest tenleg.³⁶

Verdigrunnlaget for kommunelova av 1992 spegla av desse to sidene ved kommunane. Dei var både autonome og integrerte. Dei står fritt til å organisere seg på stort sett kva måte dei sjølve vil, men samstundes er oppgåvene dei skal arbeide med i stor grad styrde frå sentralt hald. Dette er ei noko underleg prioritering dersom ein legg vekt på autonomi for kommunane. Det mest nærliggande ville vel vere å setje klare krav til oppbygginga av den kommunale organisasjonen og kva normer og reglar som skal gjelde for den, og så la kommunane innanfor desse grensene få gjennomføre sin eigen politikk. Dermed kunne verdiar som t.d. rettstryggleik og likebehandling sikrast gjennom ei form for konstitusjon.³⁷ Hovudargumentet for å ha eit lokalstyre av kommunar var at dei var høvelege arenaer for å kunne samordne politiske krav i ein lokal samanheng. Det var den politiske sida ved kommunane som dermed blei framheva. Og for å halde oppe eit levande lokaldemokrati må denne sida ved kommunane vernast og odlast. I lokalstyreordninga er det dermed bygt inn at interessene lokalt kan vere ulike interessene slik dei blir oppfatta på sentralt nivå. Grunnlaget for kommunane er at dei representerer ulike interesser og har ulikt syn på kva saker som er vesentlege. Det må også gjelde interesser som går på tvers av interessene til dei som styrer sentralt.

Lokale interesser er ikkje noko som eksisterer uavhengig av innbyggjarane lokalt. Det finst få interesser som utan vidare kan knytast til ei geografisk eining. Det er innbyggjarane, menneska, som lever rundt om i by og bygd som har interesser. Og det som til slutt blir oppfatta som ei legitim felles interesse vil måtte vere resultat av politiske prosessar som ulike lokale aktørar engasjerer seg i og påverkar utfallet av. Ei lokalstyreordning bør derfor opne for brei deltaking.

Det ein kunne kalle demokratipolitikken her til lands, og for så vidt i andre land, har derimot ofte gått i motsatt retning. Kommunestyra blir mindre, nemnder og komitear blir rasjonaliserte, fleire saker blir delegerte til administrasjonen, i.e. dei

blir definerte som ikkje-politiske. Færre folkevalde skal fatte vedtak på vegner av innbyggjarane.³⁸ Dessutan er det ei jakt etter styringsteknikkar som skal redusere innslaget av politikk i dei kommunale vedtaksprosessane. Den statlege kommunalpolitikken kan seiast å ha endra seg i etterkrigstida frå å ha sett kommunane som organisasjonar som skulle gjennomføre intensjonane i den nasjonale politikken innanfor ein lokal kontekst, til å sjå kommunane som reine effektueringsorgan for staten.³⁹ I tillegg blir det eksperimentert med nye former for deltaking gjennom brukardeltaking, brukarundersøkingar, bruk av internett osv. Problemet med mange av desse deltakingsformene er at dei dels er retta inn mot einskildsaker og interessene til ein-skildpersonar og dels av dei går ut frå at interessene og behova er gitte. I politikken er interessene og behova sjeldan gitte. Dei blir forma og utvikla i sjølve den politiske prosessen.

b) Bør det vere frivillig å engasjere seg politisk?

Dei fleste vil vel svare ja på eit slikt spørsmål. Det er mange som vil hevde at eit viktig vilkår for demokrati er at deltakinga skal vere frivillig. Når nokre vel å ikkje delta, er det også eit val. Problemet i forhold til eit politisk system er at ein ikkje samstundes vel bort tenestene. Det er berre deltakinga som blir vald bort. Dette kan sjåast på som ei form for gratispassasjer-verksemd der nokre haustar goda av at andre deltek. Og bør ikkje borgarane ha ei slags plikt til å delta? Ei slags plikt til å "høyre til". I mange land er det obligatorisk å stemme, og med jamne mellomrom finn det stad faglege debattar for og i mot slik stemmegiving.⁴⁰ I mange organiserte samanhengar er ein forplikta til å stemme for eller imot eit forslag. Som medlem av kommunestyret har ein t.d. ikkje lov å stemme blankt.⁴¹ Og for å ta eit eksempel frå den norske valordninga: Her til lands er det ei plikt å ta imot val dersom du blir foreslått som kandidat på ei valliste og du ikkje er over 65 år, har vore representant i føregåande valperiode eller er medlem av eit anna politisk parti enn det som har ført deg opp på si

³⁶ Jf Wickwar 1970, Hoffmann 1959.

³⁷ Ei drøfting av autonomi- og integrasjons-modellen i kommuneloven sjå Larsen og Offerdal 2000.

³⁸ Nedgangen i talet på kommunestyreprerantar har vore stor i alle dei nordiske landa. I Norge har nedgangen vore frå 16418 i 1955 til 11138 ved valet i 2003. Frå 1999 til 2003 blei talet redusert med 1100. Dersom vi hadde sett nedgangen i forhold til alle kommunale tillitsverv, ville nedgangen truleg bli endå større. T.d. viser tal frå Sverige at i perioden 1963 til 1980 blei talet på tillitsverv redusert frå 186000 til 83000 (Gidlund 1983 s. 25)

³⁹ Flo (2005)

⁴⁰ Arnt Lijphart har argumentert godt for at det bør vere stemmeplikt i demokratiske politiske system. Lijphart 1997.

⁴¹ Kommuneloven § 40 pkt. 2. Unntaket er avstemmingar ved val og tilsetingar.

liste⁴². Det hjelper ikkje å understreke at ein er usamd med partiet i alt og eitt. Ein kan bli oppført likevel og må møte i kommunestyret dersom ein får nok stemmer til å bli vald. Dette er klar tvang sjølv om den heilt klart blir modifisert gjennom praksisen til partia. Likevel var det i fire norske kommunar i ei undersøking frå 1998 14 prosent av til saman 579 kandidatar som var førde opp på val-listene sjølv om dei vegra seg eller ikkje i det heile var spurde om å stå som kandidatar og i tillegg var det 52 prosent som ikkje hadde interesse av å bli valde jamvel om dei var villige til å stå på listene.⁴³ Ei tilsvarande undersøking frå 2003 viser at det framleis var 49 prosent av kandidatane på listene som ikkje hadde spesielle ynskjer om å bli valde, men i denne undersøkinga viser det seg at dei som er førde opp mot sin eigen vilje eller ikkje er blitt spurde, er blitt reduserte til 4 prosent. Denne nedgangen skuldast truleg reduserte krav i vallova til talet på kandidatar på vallistene.⁴⁴

Så kan ein seie at desse tvangsinnmeldte ikkje vil engasjere seg særleg mykje i kommunalt styr og stell. Men det er ikkje nødvendigvis rett. Tvert imot er det ingen klare samanhengar mellom det å ha lyst og engasjement for kommunale verv og det å vere aktive i kommunalpolitikken.⁴⁵ Det er heller slik at mange av dei som i utgangspunktet var lite engasjerte blir engasjerte etter ei tid i kommunalpolitikken.

Dersom det er slik at den politiske deltakinga bør bli breiare og femne om større deler av befolkninga fordi alle har det vi kan kalle politisk kompetanse, og at deltaking fører til engasjement, ville eit fornuftig forslag til å auke den lokalpolitiske deltakinga og gjere rekrutteringa til offentlege verv betre t.d. ved ulike former for forsøk på å dra folk med jamvel om dei i utgangspunktet ikkje er mykje engasjerte.

Eit forsøk vi har gjort i eit norsk fylke og to norske kommunar med det vi har kalla folkehøyringar viser at folk flest er fullt i stand til å vere med å drøfte politiske spørsmål på ein fornuftig måte. Undersøkinga tok utgangspunkt i dei to vilkåra for demokratisk deltaking vi har nemnt ovanfor: At politikken bør vere resultat av at deltakarane får snakke saman og tenkje gjennom synspunkta til andre, dvs at den må byggje på ein deliberativ prosess og at politikken bør bygge på representativ deltaking. Eit representativt utval av innbyggjarane i Nordland fylke blei spurt om dei ville delta på ei samling om Agenda21-

politikken til fylkeskommunen. Av dei rundt 450 som sa seg villige, trekte vi eit utval som var representativt for heile befolkninga. Til saman møttest 80 personar ei helg for å diskutere desse spørsmåla. Det var få som kjende kvarandre, det var ikkje spesielt mange miljøvernaktivistar eller partimedlemar. Men dei deltok med engasjement, og vi kunne fylgje utviklinga av meiningane, og meiningdanninga hos deltakarane.

Dette eksperimentet i folkeleg deltaking gav fleire interessante resultat. For det første viste det seg at folk flest var i stand til å drøfte til dels innfløkte problemstillingar på fornuftig og interessert vis. For det andre var eitt av dei viktigaste resultatane at folk høyrde på argumenta til andre og at dei skifte standpunkt og utvikla standpunkt. Det var langt færre som gav uttrykk for at dei ikkje hadde meining om dei ulike spørsmåla når samlinga var over enn når samlinga tok til.

c) Kva demokratisyn skal ligge til grunn for lokalstyreordninga?

Jamvel om det kan vere semje om nokre grunnleggende kjenneteikn ved eit demokratisk politisk system, er det mange ulike oppfatningar om den praktiske utforminga av demokratiet. To grunnleggende ulike oppfatningar finn ein i spørsmålet om forholdet mellom styrande og styrde. Det som blir kalla det elitistiske synet hevdar at det viktige er at folk har høve til å delta i val av dei personane som skal styre, medan det er mindre viktig at dei deltek utover dette. Kontrollen med dei valde har veljarane ved kvart val. Det deltakardemokratiske synet understrekar derimot at valet berre er ei svært avgrensa høve til å delta. Det vil vere viktig med kontrollar mellom vala og folk må vere med å utvikle politiske alternativ i den daglege politiske prosessen. Det er ikkje nok at politikken er i samsvar med kva folk måtte meine er viktig; samsvaret må vere resultat av at alle interesser har fått vere med å utforme politikken.

Nært kopla til spørsmålet om forholdet mellom elite og folk er spørsmålet om rolla til partia i kommunepolitikken. Slik situasjonen er i dag har partia problem med å rekruttere medlemmar. Mellom veljarane er det 21 % som har eller kunne tenkje seg å ta imot kommunale verv, men det er berre 39 % av desse som kunne tenkje seg å bli medlem i eit politisk parti⁴⁶. Det er også liten politisk aktivitet i partia på kommunenivå. Dei fungerer berre i liten grad som politiske verkstader.⁴⁷ Ei løysing på

⁴² Kommuneloven § 14, jf Valgloven § 3.

⁴³ Aars 1998, s. 122.

⁴⁴ Christensen et.al. 2004, s. 76.

⁴⁵ Jf. Aars og Offerdal 1998. Ei tilsvarande undersøking er gjennomført i Danmark av Kasper Møller Hansen 2004.

⁴⁶ Saglie 2001 s. 180-183

⁴⁷ Offerdal og Ringkjøb 2002.

dette problemet kan vere å skjære ned talet på politiske tillitsverv i kommunane. Det vil vere avhengig av kva slags syn ein har på demokratiet om ei slik løysing vil bli oppfatta som god eller dårleg.

d) Kor mykje skal demokratiet koste?

Utgangspunktet for eit slikt spørsmål er spennin-gen mellom kravet til at lokalstyre skal fremje demokratiske verdiar og samstundes vere effektivt (i praksis oftast definert som kostnadseffektivt)⁴⁸. Ein slik spenning mellom dei to krava finn vi i spørsmålet om kva som er den optimale storleiken på ein kommune. Vilkår for deltaking synest å vere best i mindre kommunar samstundes er innbyggjarane jamt over mest nøgde med tilboda i mindre kommunar, men dei kostar meir å drive enn middels store kommunar. Samstundes vil det vere slik at større kommunar vil kunne gjennomføre større investeringar og satsingar enn små. I tillegg vil større kommunar kunne gje vilkår for større og mindre sårbare fagmiljø, noko som ikkje minst vil kunne kome minoritetsgrupper til gode.⁴⁹

e) Kven utgjer folket?

Når oppgåver blir fordelte mellom ulike styringsnivå med folkevald representasjon, oppstår det problem fordi dei ulike styringsnivåa har sin legitimitet og sine interesser knytt til ulike veljargrupper, eller det som dei gamle grekarane kalla *demos*, dei som utgjer borgarane bak styringsnivået. Det nasjonale styringsnivået har sin legitimitet knytt til alle som er norske statsborgarar. Det kommunale styringsnivået har legitimiteten knytt til dei borgarane som har kommunal røysterett. Men begge er legitime styringsnivå. Og legitimitet er ikkje knytt til formelle kriterium. Det er knytt til identitet og fellesskap. Når kommunar blir slegne saman for å skape meir kostnadseffektive og ressurssterke einingar, står ein i fare for at dei nye einingane blir oppfatta som mindre legitime.⁵⁰ Finst det ordningar som kan ta vare både på legitimitet og dei nye krava om ressursstyrke og kostnadseffektivitet? Kanskje den gamle soknekommunen kunne vere ein modell å byggje på?

⁴⁸ Dei tradisjonelle verdiane som er blitt brukte til å legitimere kommunar og kommunalt sjølvstyre er fridom, deltaking og effektivitet. For ei drøfting av desse sjå Sharpe 1970, Beetham 2002.

⁴⁹ Dette er eit argument for større kommunar som synest å ha blitt viktigare enn tidlegare.

⁵⁰ Når Stortinget er svært varsamt med å tvangssamanslutta kommunar ligg nok mykje av forklaringa i den usikre legitimiteten dei nye einingane får.

8 Soknekommunen

I 1837 blei prestegjeldet lagt til grunn for den kommunale organiseringa. Kwart prestegjeld på landet skulle vere ein kommune. I dei tilfella der det var fleire sokn i eit prestegjeld, skulle kvart sokn få styre seg sjølv i saker som berre kom soknet ved.⁵¹ I tillegg var soknet valkrins for val til heradsstyret.⁵² Det var uklart ut frå lova kva oppgåver soknekommunane kunne ta seg av. Dei lovpålagde oppgåvene var i utgangspunktet avgrensa til kyrkjesaker, men etter kvart fekk dei oppgåver også innanfor fattigstell, skulestell og vegstell. I tillegg tok mange sokner på seg saker som t.d. elektrisitetforsyning, vassforsyning, telefon og helsetiltak.⁵³ Soknekommunen hadde også ansvaret for eige budsjett. Utgiftene blei dekkja av eigedomsskatt på faste eigedomar eller ved formues- og inntektsskatt. Soknet var ein eigen kommune innan heradet. Og heradet var ein felleskommune for soknene.

Aktiviteten i soknekommunane var i 1947 i praksis for det meste knytt til kyrkjesaker. Av 429 soknekommunar var det berre 31 som hadde andre oppgåver.⁵⁴ Soknekommunen hadde ikkje lenger nokon viktig funksjon i styringsverket. Men kan ei tilsvarende ordning vere nyttig i dag; ikkje innan kommunane, men mellom kommunane som ein felleskommune for dei kommunane vi i dag har?

Organiseringa av lokalstyret er eit aktuelt spørsmål i dag. I tillegg til dei som vil halde på den ordninga vi har i dag med kommune, fylkeskommune og stat, har det skilt seg ut to retningar. Den eine retninga legg vekt på at landet treng sterke regionar som kan ta tilbake makt og mynde frå staten. Den andre retninga avviser regionar på landsdelsnivå og jamvel på fylkesnivå. Dei vil i staden ha ei tonivå-ordning med store kommunar og staten. For begge retningane synest kravet om effektive styringsordningar å vere ei hovudsak. Det blir lagt mindre vekt på kravet om at lokalstyret skal gi høve til deltaking frå borgarane. Det er ofte vist til at ordningane som blir foreslått vil styrkje lokaldemokratiet, men argumentet er då knytt til at ein får store og berekraftige einingar som kan ta ansvar for fleire saker. Spenninga mellom deltaking og effektivitet gjer seg gjeldande.

⁵¹ Formannskapslovene for landet paragraf 20.

⁵² Paragrafane 1 og 8.

⁵³ Etter 1921 blei oppgåvene til soknekommunen positivt bestemt, dvs den kunne berre ta på seg oppgåver som etter gjeldande lover var lagt til soknekommunen. Før 1921 var oppgåvene i praksis negativt avgrensa på same måte som kommunen.

⁵⁴ Innstilling nr.1 frå Kommuneinndelingskomiteen s. 14

Større kommunar og regionar vil truleg føre til sentralisering av tenestetilbod og busetnad. Der- som ein vil halde oppe ein spreidd busetnad, er det ein fordel med mange kommunar. Dei offentlege tilboda blir då spreidde utover i mange lokalsam- funn. Men går det an å slå saman kommunane til større og meir berekraftige einingar utan å sentra- lisere tenestetilbod og busetnad og samstundes gjere den politiske avstanden mellom dei styrande og borgarane meir overkomeleg? Kanskje ord- ninga med soknekommmunen kan vere verdt å prøve.

I staden for å slå saman kommunar kunne ein lage ein felleskommune for dei kommunane som ein meiner bør samarbeide nærare. Dette vil minne om ordninga med den gamle fylkeskommunen før 1976. Den var ein sekundærkommune der repre- sentantar for kommunane i fylket utgjorde fylkes- tinget. Problemet med den ordninga var den same som vi i dag finn ved dei ulike ordningane med interkommunalt samarbeid kring einskildoppgå- ver. Det vil kunne stillast spørsmål ved legitimitet- ten til vedtaka og det vil kunne gje stor makt til dei som representerer kommunane i dei interkommu- nale styringsorgana avhengig av kva slags form for organisering som blir valt. Desse problema kan dempast dersom ein lar veljarane i kommunane velje kommunestyre, og lar kommunestyra i alle dei kommunane som inngår i felleskommunen utgjere kommunestyret for denne kommunen. Kommunestyret i felleskommunen vil dermed vere direkte folkevalt. Dei einskilde kommunane vil vere representerte i felleskommunen med heile sitt kommunestyre.

Noko av problemet med samanslåing av kom- munar har sitt grunnlag i at kommunane ikkje berre er administrative einingar som kan organisere- rast ut frå kva som måtte vere det mest føremål- stenlege sett frå ein styringssynsstad. Dei er også sosiale einingar der folk kjenner fellesskap med lokalsamfunnet og kommunen.⁵⁵ Ei ordning der kommunane framleis fungerer som kommunar, men der oppgåver som i større grad bør organisere- rast for eit større geografisk område enn den eins- kilde kommune blir lagde til ein felleskommune, vil i større grad kunne bli oppfatta som ei ordning som ikkje er langt frå den ordninga vi har, og som dessutan kan løyse problem som er knytte til dagens ordningar med interkommunalt samar- beid.

⁵⁵ Norske borgarar tenkjer oftast på seg sjølve som del av lokalsamfunn og kommune i tillegg til å høyre til Norge (Baldersheim et.al. s 55). Problemet for fylkeskommunen har vore at det har vore vanskeleg å bygge opp ein identi- fikasjon kring denne styringseininga blant veljarane.

Det kan bli oppfatta som eit problem at ord- ninga har geografiske konflikhtar innebygt i seg. Det vil kunne hevdast at det lett vil føre til bygde- krangel, og at folk ikkje vil tenkje på heilskapen. Men for svært mange folk er kommunen heilskapen, det er derfor dei sluttar opp om den. Det som blir kalla fellesinteresser er nettopp det som blir oppfatta som felles for dei som bur i kommunen. Argumentet om at geografiske konflikhtar vil vere ein del av organiseringsgrunnlaget er ikkje hald- bart dersom ein oppfattar slike konflikhtar som reelle konflikhtar. Dei forsvinn sjølvsagt ikkje om vi får ei anna organisering. Dei vil bli undertrykte, men dei vil ikkje forsvinne.

Soknekommmunen fungerte i vel 100 år, men kom etter kvart til å visne vekk på grunn av mangel på oppgåver. Dei blei tekne over av den felles kom- munen. Det var skapt legitimitet kring det som var felles for det større geografiske området. Dersom ein større felles kommune er liv laga, vil den same utviklinga kunne tenkjast med ein soknekommu- nemodell for kommunesamarbeid.

Det er sjølvsagt fleire spørsmål som må arbei- dast med i den praktiske utforminga av ei slik ord- ning. Det vil særleg gjelde to område: For det første er det eit spørsmål om oppgåvefordeling mellom kommunane og den nye felleskommunen, og ikkje minst om korleis dei finansielle ordningane skal vere, og for det andre er det eit spørsmål om valord- ning. Oppgåvefordeling er eit spørsmål som vil kunne variere frå stad til stad og avgjerast av det fel- les kommunestyre. Ytterpunktet vil vere ei ordning der alle oppgåver blir overførde til den nye felles kommunen, og der kommunane som inngår i den nye kommunen berre er valkrinsar for val til det fel- les kommunestyre.⁵⁶ Val kan også organiserast på ulikt vis. Det vil vere mest rimeleg at dei som stiller til val i den einskilde kommune, er busette i kom- munen, men det kan i prinsippet vere mogleg med andre ordningar.⁵⁷ Men kva med spørsmålet om veljarane skal vere avgrensa til å velje berre mellom dei som står på listene i eigen kommune eller om dei kan stemme på personar på lister i andre kom- munar.⁵⁸ Det er kanskje ikkje urimeleg at veljarane sjølve får avgjere kven dei meiner er best skikka til å vere med å styre den felles kommunen jamvel om

⁵⁶ Dette var ei ordning dei borgarlege partia gjekk inn for i samband med at ordninga med soknekommune blei oppheva i 1952. Dei ville avskaffe soknene som kommunar, men halde på dei som valkrinsar.

⁵⁷ Jf ordninga til stortingsval der kandidatar på listene ikkje treng vere busette i fylket.

⁵⁸ Dette var ei ordning som blei drøfta i ei komiteinnstilling i 1900, Indstilling til Lov om det kommunale Selvstyre, para- graf 16 s. 31-32, men avvist av regjeringen jf. Ot.prp. nr. 16. (1909) s.30.

Tabell 7.1

Kommune	Veljarar 2003	% veljarar 2003	Representantar i dag	Rep. i forhold til veljarar	Rep. som ½ av rep. i dag.
Aurland	889	6,6	21	5	10
Sogndal	2972	22,2	25	18	13
Balestrand	682	5,1	17	5	9
Vik	1417	10,5	17	8	9
Lærdal	1147	8,6	17	7	9
Årdal	2660	19,9	21	16	10
Luster	2488	18,6	29	15	14
Leikanger	1124	8,4	17	7	9
	13379	100	164	81	83

det skulle vise seg at dei vel kandidatar frå andre kommunar enn den dei sjøve bur i.

Ulempene med ei ordning basert på ein soknekommunemodell sett frå ein deltakardemokratisk ståstad vil vere at talet på kommunestyrerepresentantar i dei aller fleste tilfelle vil måtte minskast. Det vil kunne bøtast på ved at ein dreg inn fleire innbyggjarar i ulike nemnder og råd i den lokale kommunen.

I tabell 7.1 har eg vist ei mogleg fordeling av kommunerepresentantar i eit felles kommunestyre for kommunane i Indre Sogn. Dette er dei same kommunane som er medlemar i Sogn Regionråd, men utan Høyanger kommune.

I dette eksemplet er talet på kommunestyrerepresentantar redusert til omlag halvparten av dei 164 som sit i kommunestyra i desse kommunane i dag. Talet kan sikkert reduserast meir, men det vil vere ein nedre grense avhengig av kor få representantar ein meiner det kan vere i kvart av kommunestyra og for å sikre at kvar kommune får ein representant i formannskapet i felleskommunen.

I den siste kolonna er talet på dagens representantar i kommunestyra for kvar kommune redusert til det halve. Med denne måten å fordele representantane på vil ein halde oppe det same forholdstalet mellom veljarar og representantar som det i dag er i kommunane og ein vil samstundes ha bygt inn ein geografisk dimensjon i fordelinga slik at dei folkerike kommunane har fått redusert sin representasjon i forhold til ei ordning med fordeling i forhold til talet på veljarar.

9 Avslutning

I dette notatet har eg drøfta kommune og kommunepolitikk med vekt på kommunane som politiske institusjonar. Det er den politiske sida som skil dei frå å

vere reine forvaltningsorganisasjonar. Det gjer at den politiske deltakinga til borgarane blir eit viktig tema. I tillegg har eg peikt på nokre vegval eg meiner er viktige og til slutt med utgangspunkt i ordninga med soknekommunar skissert ein modell for samarbeid mellom kommunar i ein felleskommune. Denne modellen vil kunne ta vare på den lokale identiteten til kommunen og styrkje legitimitetsgrunnlaget for moglege endringar i kommunestrukturen.

Litteratur

- Arendt, Hannah (1987): *Wahrheit und Lüge in der Politik. Zwei Essays*, München: Piper
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Forskningsrapport 1/2003
- Beetham, David (2002): "Theorising Democracy and Local Government", i Desmond King and Gerry Stoker (eds.): *Rethinking Local Democracy*, Palgrave Macmillan: Houndmills.
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse. Rapport 12: 2000*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bjørklund, Tor (1999): *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Crick, Bernqrd (1971): *In Defence of Politics*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, Lars Svåsand og Jacob Aars (2004): *Ny personvalgordning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003*. Rapport 8, 2004, Bergen: Rokkansenteret,
- Dahl, Robert A. (1964): *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Dokument nr. 15 (1995-96): Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-rapporten). Avgitt til Stortingets presidentskap 28. mars 1996.
- Easton, David (1963): *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf.
- Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fedrelandsvennen 9.4.1996.
- Fimreite, Anne-Lise (2005): "Derfor styrer staten". Kommunal Rapport, 16.2.2005.
- Fimreite, Anne-Lise, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars (2004): Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene. Rapport 2 2004, Bergen: Rokkansenteret
- Flo, Yngve (2004): Staten og sjølvstyret. Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket etter 1900. Avhandling for dr.art.graden. Innlevert ved Historisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Gidelund, J. (1983): *Kommunal sjølvstyrelse i förvandling*, Stockholm: Liber Förlag.
- Hansen, Kasper Møller (2004): *Deliberative Democracy and Opinion Formation*, Odense: University Press of Southern Denmark.
- Hansen, Tore (1995): "Lokalt demokrati ved et vendepunkt?", i Tore Hansen og Audun Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Festskrift til Francesco Kjellberg, Oslo: TANO.
- Hirschman, Albert O. 1970: *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoffmann, Stanley 1959: "The Areal Division of Powers in the Writings of French Political Thinkers", i Arthur Maass (ed.): *Area and Power. A Theory of Local Government*, Glencoe, Illinois: The Free Press. pp. 113-149.
- Indstilling til Lov om det kommunale Selvstyre (1900), afgivet av den af Indredepartementet i August 1998 nedsatte Komite.
- Innstilling om opphevelse av sokne kommunene (1948). Innstilling nr. 1 fra Kommuneinndelingskomitéen. Oslo: S.&Jul Sørensen.
- Kjellberg, Francesco (1988): "Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia", i Francesco Kjellberg and Bruno Dente (eds.): *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: Sage Publications.
- Kjellberg, Francesco (1993): "Between autonomy and integration: The new Norwegian local government act 1987-1992". Paper presented at the French-Norwegian meeting on local government, Talenc 1993.
- Kommunal Rapport 23.2.2005
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene*. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys, Oslo: Kommuneforlaget.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (2000): *Demokrati og deltakelse i kommunene*. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys. Oslo: KS Forskning, Kommuneforlaget.
- Lasswell, Harold D. (1936): *Politics: Who gets what, when, how*, New York, N.Y. : Peter Smith.
- Lijphart, Arnt (1997): "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma", *American Political Science Review*, vol 91, no 1, pp 1-14.
- Demokratiudvalget (2005): *Demokrati i Norden*, ANP 2005:701, København: Nordisk Ministrerråd.
- NOU 1990:13: Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, Oslo: Forvaltningstjenestene, Statens Trykningskontor
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Noreg i forandring*, Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Seksjon Statens Trykning.
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- NOU 2004:17: *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Offerdal, Audun (1997): "Prinsipp og politikk - Rattsø II", i *Sosialøkonomen*, Nr. 5
- Offerdal, Audun (1999): *Den politiske kommunen*, Oslo: Det norske samlaget.
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (1998): "Deltakelse og deliberasjon: Rapport fra en deliberativ høring i Nordland fylke, Norge", *Kommunal økonomi och politik*, vol 2, no. 2.
- Offerdal, Audun og Torbjørn Aaretun (1995): "Rekruttering av folkevalde: Plikt, engasjement og karriere" i Tore Hansen og Audun Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*, Oslo: TANO
- Offerdal, Audun (2003). "Politisk deltakelse - er den så nøye da? Et essay om valgets betydning.", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 19, nr. 3, ss 360-376.
- Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøb (2002): "Medlemsgrunnlag og medlemsaktivitet i lokale partilag", i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsson, Hagar (1932): *Det blåser opp til storm*, Stockholm: Natur och Kultur

- Ot.prp. nr. 16 (1909): Om utferdigelse av: 1. Lov om forandringer i formandskapsloven paa lande m.v. 2. Lov om forandringer iformandskapsloven i kjøpstederne m.v. 3. Lov om magistratemedernes ophævelse mv.
- Rhodes, R.A.W. (1996): "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, ss 652-667.
- Rosanvallon, Pierre (2000): *The new social question : rethinking the welfare state*, Princeton, N.J. : Princeton University Press
- Saglie, Jo (2001): "Partienes rolle i lokalpolitikken", I Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Sen, Amartya (1999): «Democracy as a Universal Value», *Journal of Democracy*, Vol 10, no 3, ss 3-17. Finnst også på Internett <http://jhupress.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>
- Sharpe, L.J. (1970): "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, vol. 18, pp. 153-174.
- Statskonsult (2003): *Forvaltningsutsyn. Staten – Fakta om struktur, størrelse og endring*, Rapport 2003:15, Oslo: Statskonsult.
- Statskonsult (2004): *Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet*, Rapport 2004:10, Oslo: Statskonsult.
- St.meld. nr. 23 (1992-93): Om forholdet mellom staten og kommunane. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Vickers, Gregory 1970: *Freedom in a Rocking Boat. Changing Values in an Unstable Society*, Harmondsworth: Penguin Books
- Vollrath, Ernst (1987): *Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen*, Würzburg: Königshausen + Neumann.
- Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Whitehead, Laurence(1997): "The vexed issue of the meaning of 'democracy'", *Journal of Political Ideologies*, vol.2, no.2, ss 121-135
- Wickwar, W. Hardy 1970: *The political theory of local government*, Colombia: University of South Carolina Press.
- Aars, Jacob (1998): *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken. En sammenligning av Finland og Norge*. Rapport nr. 58, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Aars, Jacob og Audun Offerdal (1998): "Local Political Reecruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway", *Scandinavian Political Studies*, Vol 21 - no.3, ss 207-230
- Aardal; Bernt (red.) (2002): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Oslo: Kommuneforlaget
-

Vedlegg 8

Lokaldemokrati og kommuneskatt Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle?¹

Handelshøyskolen BI

Rune J. Sørensen og Lars Chr. Monkerud

1 Sammendrag

Rapporten diskuterer forutsetningene for demokratisk kontroll med skattenivået i lokalpolitikken. Utgangspunktet er borgernes delegasjon av myndighet til folkevalgte politikere. I Norge forutsetter flerpartisystemet og formannskapsprinsippet valg av partirepresentanter, og at partiene gjennomfører den skattepolitikk som er lovet. Velgerne utøver i mindre grad demokratisk kontroll gjennom å reagere på den politikk som er gjennomført. For å tilby troverdige og ulike skattepolitiske programmer kreves at partiene kontrollerer hvilke kandidater som stiller til valg på deres lister, og det forutsettes intern disiplin i de folkevalgte gruppene. Partikonkurransen om velgeroppslutning kan i så fall ivareta demokratisk kontroll på to måter:

- Partiene tilpasser seg lokale holdninger, slik at et gitt parti tilbyr ulikt skattenivå i forskjellige kommuner.
- Velgerne stemmer på de partier som tilbyr et skattenivå i samsvar med egne ønsker, og dermed vil skattenivået også avhenge av partisammensetningen av kommunestyret.

Har partitilknytning betydning for velgernes og lokalpolitikernes syn på skatte- og avgiftsnivå? Analyser av intervjudata viser klare partiforskjeller i skattepolitiske preferanser. Både blant velgere og lokalpolitikere er det en liten forskjell mellom sosialistpartiene (RV, SV, AP) og mellompartiene (Sp, V, KrF, visse lokale lister), men betydelig avstand

fra disse til høyrepartiene (H, FrP). De partipolitiske alternativene skiller seg klart fra hverandre for inntektsskatt og eiendomsskatt, og mindre for kommunale gebyrer. Det er sterkere partidisiplin og mer polariserte holdninger til skattenivået i folkerike kommuner. I tillegg observeres systematiske forskjeller i ønsket skattepolitikk mellom ulike kommuner.

Spiller partiene noen rolle for det faktiske skattenivået? I analyser av kommunenes faktiske gebyrsatser og bruk av eiendomsskatt gjenfinnes de klare partieffektene, igjen sterkest for eiendomsskatt og i folkerike kommuner. I nesten alle kommuner med ikke-sosialistisk flertall utgjør mellompartiene en del av koalisjonen. Mellompartienes ønskede skattenivå ligger nær sosialistpartienes nivå, noe som forklarer de små forskjellene i skatte- og avgiftsnivå mellom kommuner med henholdsvis sosialistisk og ikke-sosialistisk flertall. Hensyn tatt til politiske, økonomiske og demografiske forhold er det betydelige forskjeller i gebyrnivå og eiendomsskatt mellom kommuner i ulike fylker.

Bør kommunene få utvidet beskatningsfrihet? Kommunesektoren i Norge og de øvrige nordiske land har ansvar for individuelle velferdstjenester, og sektoren er derfor underlagt omfattende statlig styring. Norske kommuner skiller seg ut ved at alle benytter en fastsatt maksimumssats for inntekts- og formuesskatt. Rapporten diskuterer mulighetene for å oppheve maksimumsreguleringen. Trolig er forutsetningene for velgerkontroll med kommunale skattesatser gode. Dessuten kan de økte overføringene fra de sentrale kommunene til utkantkommunene øke aksepten for variasjoner i skattesatser sammenlignet med situasjonen på 1960- og 1970-tallet. Sammenslåing av kommuner gir bare små reduksjoner i ulikheter i skattegrunnlag mellom kommunene. Obligatoriske folkeavstemninger ved endringer i skattesatser kan lette innføring av utvidet beskatningsfrihet.

¹ Rapporten er skrevet på oppdrag for Lokaldemokratikommisjonen (se mandat: <http://odin.dep.no/krd/lokaldemokrati/mandat/016051-991126/dok-bn.html>), og bygger på data innhentet i regi av prosjektet "Nye modeller for organisering av kommunal og statlig sektor. Rettighetskommunen, minimumskommunen, bestillerkommunen og storkommunen" under Forskning for fornyelse av offentlig sektor, FIFOS, Norges forskningsråd. Presentert på Lokaldemokratikommisjonens møte onsdag 24. november 2004, Gardermoen, Oslo. Takk til medlemmene for nyttige kommentarer.

2 Innledning

Få politiske spørsmål er mer brennbare enn skatt. Spørsmålet om skattenivå representerer essensen av høyre-venstre-aksen i politikken. Det er neppe noe område som klarere skiller de politiske partiene og deres velgere fra hverandre, både på det nasjonale nivået og i lokalpolitikken. Det representative demokratiet er innrettet for å ivareta velgerkontrollen nettopp på dette området: Å sørge for at størrelsen på den offentlige sektor er i tråd med borgernes ønsker. Men hvilken reell kontroll har egentlig velgerne over skattenivået i lokalpolitikken? Og hvilken innflytelse bør de ha over skattenivået i kommuner og fylkeskommuner?

Utgangspunktet i internasjonal litteratur er en idealmodell for kommunalt selvstyre der kommunene har vid adgang til å fastsette skatter. Inman og Rubinfeld (1996) gir oversikt over den normative teorien på feltet. Rett nok tilfredstiller ikke den norske lokalforvaltningen forutsetningene for denne modellen. Spørsmålet er likevel om lokal beskatningsfrihet kan gis en god begrunnelse. I det videre skal vi diskutere hvilke midler som velgerne har til å kontrollere skattenivået i kommunene. Hvilken innflytelse har velgerne gjennom stemmeseddelen? Hvilken betydning har kommunestyrets partisammensetning? Vil overgang fra et sosialistisk til et ikke-sosialistisk flertall føre til lavere skatter og mindre gebyrer? Eller er den lokale velgerkontrollen for svak?

I rapporten drøftes norske erfaringer med tre lokale inntektskilder: Inntektsskatt, gebyrer og eiendomsskatt. Først presenteres data om velgerne og lokalpolitikernes syn på kommunenes skattenivå, og deretter presenteres analyser av kommunenes fastsettelse av gebyrsatser og bruk av eiendomsskatt. Til slutt diskuteres mulighetene for å gi kommunene utvidet beskatningsfrihet.²

3 Hvordan kan velgerne kontrollere skattenivået?

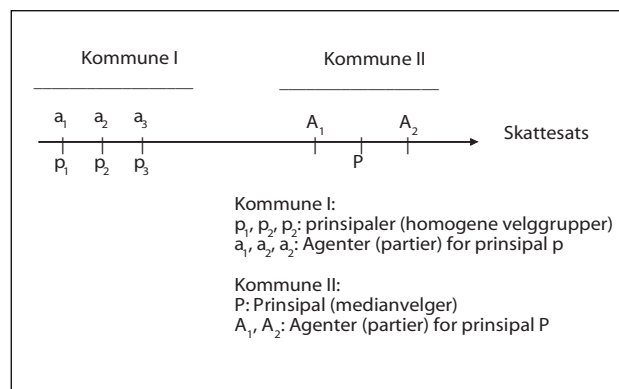
Et representativt demokrati innebærer delegasjon fra velgere til folkevalgte representanter. Demokratiet er særlig innrettet for å ivareta velgerkontrollen på det skattepolitiske området. Men hvor reell er kontrollen? Har det for eksempel betydning hvilket parti som får størst velgeroppslutning ved lokalvalgene? Delegasjonsteorien (prinsipal-

agent-teorien) skiller mellom to problemer ("agentproblemer"): Preferanseavvik og informasjonsproblemer. Dette kan føre til et delegasjonstap ("agency loss"), dvs. at faktisk skattepolitikk avviker fra velgernes eller velgerflertallets ønsker. Demokratiske systemer har ulike løsninger som skal bøte på dette (for oversikt se Lupia 2003; Strøm 2003). Vi skiller mellom de løsninger som benyttes før politikerne er valgt og politiske vedtak er truffet (*ex ante*), og de mekanismer som kan brukes etter at vedtak er gjort og politikken iverksatt (*ex post*).

3.1 Velgerkontroll før politikken er vedtatt

En grunn til manglende velgerkontroll er at de folkevalgte politikerne (agenten) har preferanser som avviker fra velgernes (prinsipalens) preferanser. Dette kan føre til at faktisk politikk blir annerledes enn velgerne ønsker, for eksempel ved at skattenivået kan bli for lavt eller for høyt. Preferanseavvik kan håndteres ved å utforme en kontrakt (*ex ante*) som gjør at agenten gis incentiver til å ivareta oppdragsgivers mål. I et representativt demokrati gis politikerne mandat til å handle på borgernes vegne bare hvis de oppnår tilstrekkelig velgeroppslutning. Velgerne antas å stemme på det partiet som tilbyr en (skatte)politikk som ligger nærmest eget idealpunkt. Dersom representantene søker makt, vil konkurransen om velgeroppslutning motivere politikerne til å tilpasse sine tilbud til velgernes preferanser. I figur 8.1 illustreres dette i to situasjoner – for kommune I og kommune II.

Hvis to kandidater (eller politiske partier) konkurrerer om velgeroppslutning, vil deres posisjoner (under visse betingelser) konvergere mot medianvelgerens preferanser. I figur 8.1 vil altså de to partiene (agentene) i kommune II med opprin-



Figur 8.1 Partikonkurranse om velgeroppslutning i to kommuner

² Vi diskuterer ikke i hvilken grad kommunal autonomi og beskatningsfrihet stimulerer til økt lokalpolitisk deltakelse. Dette er blant annet analysert i Sørensen (1997).

nelige preferanser A1 og A2 tilby et skattenivå som samsvarer med medianvelgerens (prinsipalens) preferanser. Hvis flere politiske partier (agenter) konkurrerer om oppslutning vil ikke disse under normale omstendigheter konvergere mot medianvelgerens preferanser. Partiene vil ivareta interessene til ulike velgergrupper (prinsipaler), noe som er illustrert for kommune I i figur 8.1. Dersom ingen av de tre partiene får flertall alene, vil vi forvente at medianpartiets preferanser ($p_2 = a_2$) slår igjennom som skattepolitikk.

I figur 8.1 antas også at konkurransen motiverer partiene til å tilpasse skattepolitikken til geografiske variasjoner i velgernes skattepreferanser. I kommune I tilbyr alle partier lavere skatter enn i kommune II. Figuren innebærer altså at velgerpreferansene er mer homogene internt i kommunene enn i nasjonen som helhet, noe som gjør det enklere å tilpasse skattepolitikken til velgerpreferansene. Internasjonal forskning synes å bekrefte dette bildet:

Blom-Hansen, Monkerud og Sørensen (2004) gir oversikt over empiriske studier av lokal skattefastsettelse. Hovedinntrykket er dette: Selv om det er større homogenitet i preferanser innenfor kommuner enn på nasjonalt nivå, betyr ikke det at partivalget er uviktig for den lokale skattepolitikken (se *Besley og Case 2003:42*). De fleste studier – både i to- og flerpartisystemer – tyder på at partisammensetningen av folkevalgte organer har betydning det lokale skattenivået.

Deler av forskningen støtter også hypotesen om tilpasning til lokalbefolkningens skattepreferanser. I en analyse av amerikanske delstater hevdet Erikson, Wright og McIver (1989) at partielitenes politiske holdninger (målt ved grad av "liberalisme") er tilpasset lokale variasjoner i opinionen. De republikanske og demokratiske partiene inntar mer ekstreme posisjoner enn sine velgere – men samtidig varierer partielitenes holdninger med oppfatningene til lokale velgere. Tilsvarende presenterer Mouritzen (1987) en test av hypotesen om lokal politikktilpasning. Han analyserer veksten i danske kommuners utgifter for perioden 1982 til 1986, og velgernes preferanser er målt ved intervjudata som viser befolkningens etterspørsel etter kommunale tjenester i 1982. For å estimere etterspørselen for alle kommuner ble instrumentvarianter benyttet, og denne metoden kan kritiseres. Ordførerens partitilhørighet (sosialistisk/sosialdemokratisk versus borgerlig) ble anvendt som indikator på partienes betydning, og diverse økonomiske indikatorer inngikk også i analysen. I tråd med Erikson, Wright og McIver (1989), samt Besley og Case (2003), finner Mouritzen (1987) at

veksten i kommunale utgifter både ble påvirket av kommunespesifikke preferanser og hvilket parti som kontrollerte ordførerposisjonen. Etter disse resultatene å dømme sikres velgerkontrollen både ved stemmegivning på partier om ulik skattepolitikk, og ved at de politiske partiene tilpasser seg lokale variasjoner i opinionen.

Velgerne vil bare stemme på partier ut fra partiledelsens tilbud (valgløfter, programmer) dersom disse er *troverdige*. Som regel vil man ikke stemme på et parti med bakgrunn i deres løfter hvis partiet i flertallsposisjon har et motiv til å gjennomføre en annen politikk enn det har lovet. Partier bruker flere virkemidler for å tilby troverdige valgprogrammer. De sørger for intern *partidisiplin* etter at representantene er valgt, noe som styrker partiets renommé for å gjennomføre programmer og valgløfter. Et parti er mer enn et flagg som ulike representanter samler seg under. Det er en organisasjon som sørger for at enkeltrepresentanter stemmer etter partiets linje selv når dette strider med deres personlige syn eller individuelle ønsker om å markere seg overfor velgerne. Krehbiel (1993:238) påpeker at partiene har betydning også fordi de kan påtvinge enkeltrepresentanter en fastsatt politisk linje. Enkelte empiriske studier fra USA påviser at politiske partier har en slik institusjonell betydning som kommer i tillegg til betydningen av de folkevalgtes personlige preferanser (se for eksempel *Snyder og Groseclose 2000; Wright og Schaffner 2002*). Tilsvarende studier er så vidt vi kjenner til ikke foretatt på europeisk materiale.

I et parlamentarisk system innebærer mistillitsforslag at regjeringen kan bli kastet hvis det oppnår flertall i den folkevalgte forsamlingen. Partidisiplin er en forutsetning for å overleve mistillitsforslag (*Strøm 2003*). Bruk av formannskapsprinsippet kan svekke partidisiplinen i lokalpolitikken fordi enkeltrepresentanter kan bryte med partilinjens uten at det undergraver partiets langsiktige innflytelse.

Troverdigheten kan undergraves hvis velgerne vet at (noen av) de folkevalgte ønsker noe annet enn det som står i valgprogrammet (preferanseavvik). Såkalt skjevt utvalg er et problem fordi politiske partier kan trekke til seg personer med skjulte og tvilsomme ambisjoner. Det er vanskelig for velgerne å få kunnskap om kandidatens underliggende motiver. Politiske partier begrenser dette problemet ved *utvelgelse av kandidater* før valget. Bare etter lang og trofast tjeneste for partiet vil medlemmer få adgang til å stille som toppkandidater på partiets liste. Slik vil partiets verdier og mål være i samsvar med de folkevalgtes individuelle preferanser. På den ene siden er listevalg noe som styrker partienes evne til *scree-*

ning: I praksis vil det være partiets rangering av kandidatene på partilisten som avgjør om kandidatene har vannersjanser eller ikke. Dette gjør det enklere å kontrollere hvem som får stille til valg på partiets vegne. På den andre siden kan det være vanskelig å rekruttere partimedlemmer i små kommuner, noe som kan svekke muligheten for å velge ut de mest partiløje kandidatene. Faktisk kan også velgerne ha direkte innflytelse på personvalget, og ved lokalvalg har folk større uformell kunnskap om de enkelte kandidatene enn ved nasjonale valg. Her er det dessuten reelle muligheter til å påvirke personvalget gjennom strykninger³ og kumuleringer, og eksempler viser at dette kan ha betydning.

3.2 Velgerkontroll etter at politikken er vedtatt

Til tross for kandidatutvelgelse og partidisciplin kan partier likevel vedta – og kanskje iverksette – en annen politikk enn den som er lovet. Vi må anta at partier er forsiktige med dette: Det vil fort gå ut over partiets renommé og gjøre det vanskelig å tilby troverdige løfter i neste valgkamp. Uansett kan en spørre hvilke muligheter velgerne har til å utøve demokratisk kontroll i etterkant – *ex post*? Vi antar altså at valglofter *ikke* er troverdige, og stemmegivning ut fra løfter (prospektiv stemmegivning) representerer ingen virksom velgerkontroll. Muligheten ligger i å holde partiet ansvarlig for den (skatte)politikk som er gjennomført (retrospektiv stemmegivning). Hvis representantene ønsker gjenvalg og flertallspartiet vil holde på sin maktposisjon, er det nødvendig å tilfredstille velgerne gjennom faktisk politikk.

For det første: En klar ansvarsdeling mellom styringsnivåene gjør det mulig for velgerne å holde nasjonale myndigheter ansvarlige for statlig politikk, og de lokale for kommunal politikk. Statlige reguleringer fører til at velgerne har vanskeligheter med dette: Har kommunen innført eiendomsskatt fordi den driver ineffektivt eller fordi den mottar lave overføringer fra staten? Er forklaringen på de høye skattene at kommunen ønsker et høyt nivå på kommunale tjenester, eller er forklaringen at staten har satt ambisiøse minstestandarder og vedtatt krevende rettighetslovgivning? Desto større uklarheter i ansvarsfordelingen, jo mindre tilbøyelige vil vi tro at velgerne er til å gi sin stemme ut fra faktiske resultater.

For det andre: Velgerne er mindre tilbøyelige til å holde regjeringer og partier ansvarlige i flertallssystemer enn i topartisystemer (kommune I versus kommune II i figur 8.1). I parlamentariske systemer benytter velgerne først og fremst muligheten til å holde flertallsregjeringer utgått fra ett parti ansvarlige – partier i mindretallsregjeringer eller koalisjonsregjeringer "straffes" i betydelig mindre grad. Den norske formannskapsordningen forutsetter et samstyre der alle (de større) partier er ansvarlige for den politikk som har blitt gjennomført. Skattepolitikken er et kompromiss mellom flere partier, og det er vanskelig å vite hvilket parti som eventuelt skal "straffes" for svake resultater. I systemer med to partier er det forholdsvis enkelt for velgerne å vite hvilket parti som skal holdes ansvarlig. Systemer med flertallsvalg og to partier (også presidentsystemer, se *Strøm 2003*) vektlegger *ex post*-mekanismene: Klare alternativer setter velgerne i stand til å reagere på (skatte)politikk som avviker fra valgloftene eller som velgerne ikke ønsker (se *Bingham Powell 2000:170-*).⁴ Besley og Case (1995) benytter data fra amerikanske delstater fra 1960 til 1980, og studerer skattefastsettelse og utfallet av guvernørvalgene. Økning i skatter de to siste årene før valget har en negativ effekt på sannsynligheten for gjenvalg.

For det tredje: Informasjonsproblemer kan føre til sviktende *ex post* velgerkontroll. Såkalt moralsk hasard betyr at politikerne kan skjule sin handlinger. Flertallspartiet kan iverksette en annen politikk enn lovet uten at velgerne får kunnskap om dette. Dermed kan velgerne heller ikke sanksjonere kontraktsbrudd ved å stemme ut flertallspartiet. I representative demokratier søkes moralsk hasard håndtert på flere måter. Opposisjonspartiene overvåker hvordan flertallspartiene bruker sin makt. De vil raskt gjøre anskrik hvis de kan påvise at faktisk politikk avviker fra den lovede eller fra det som velgerflertallet ønsker. En rekke uavhengige instanser frembringer kontinuerlig informasjon om flertallspartiens faktiske politikk – både forbrukerorganisasjoner (for eksempel Norsk Familieøkonomi), interesseorganisasjoner (for eksempel Huseiernes Landsforbund), offentlige myndigheter (eksempelvis Statistisk sentralbyrå) og massemedia. Dessuten gir lokalpolitikken muligheter til å sammenligne kommuner, både nabokommuner og andre likeartede kommuner. Moralsk hasard kan avhjelpes fordi velgerne kan sammenligne prestasjonene mel-

³ Fra og med 2003-valget var det ikke anledning til å stryke kandidater fra listene ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

⁴ Schmidt (1996) analyserer OECD-landene, og påviser betydelige effekter av partier i land med topartisystemer. Det er vanskeligere å påvise klare partieffekter i såkalte konsensusdemokratier der opposisjonspartiene har betydelig innflytelse.

lom mange kommuner, noe som er langt vanskeligere med prestasjoner på nasjonalt nivå. Besley og Case (1995) viser hvordan sammenligninger gir grunnlag for målestokkonkurranse der velgerne straffer skatteøkninger i egen kommune hardere dersom naboene ikke har økt skattene like mye.

Til tross for disse problemene gir foreliggende forskning indikasjoner på at norske velgere til en viss grad stiller lokale partier til ansvar i skattepolitikken. Martinussen (2004) analyserer endring i velgeroppslutning om ordførerens parti i valgperioden 1995–1999. Etter kontroll for andre faktorer har gebyrer på teknisk sektor forventet negativ effekt på velgeroppslutningen om ordførerpartiet (se tabell 8.3 i Martinussen 2004).⁵

3.3 Oppsummering

Mye taler for at den demokratiske kontrollen i kommunepolitikken må skje *ex ante* – ved at borgerne stemmer på politiske partier ut fra deres løfter, programmer, renommé og ideologiske profil. Velgerkontroll ivaretas gjennom partikonkurranse og troverdige partier. Ut fra dette blir det viktig å studere hvordan velgernes skattepolitiske preferanser varierer med partitilhørighet, hvordan de folkevalgte syn på skattenivå varierer med hvilket parti de representerer, og i hvilken grad dette har konsekvenser for faktisk skattepolitikk. Dessuten er det interessant å analysere i hvilken grad de nasjonale partienes politikk varierer mellom kommuner – om partiene tilpasser seg lokale preferanser slik det er antydnet i figur 8.1. Vi skal også undersøke om den partipolitiske polariseringen varierer med kommunestørrelse: Kanskje har partivalget større skattepolitisk effekt i folkerike kommuner enn i små kommuner?

4 Den nordiske kommunemodellen

I internasjonal litteratur om *fiskal føderalisme* utvikles en idealmodell for kommunalt selvstyre (Oates 1999). Kommunen har ansvar for lokale kollektive goder, eksempelvis lokal infrastruktur (vei, vann, kloakk), generalplanlegging og arealdisponering, og godene finansieres ved såkalt nyttebeskatning.

Det er få eller ingen statlige reguleringer på kommunens prioriteringer, verken når det gjelder omfanget av tjenestetilbudet eller skattenivået. Mobilitet er en vesentlig kilde til at borgerne har innflytelse på tjenestetilbud og skattenivå – innbyggerne kan "stemme ut" kommunen ved å flytte til en annen kommune.

Den nordiske modellen for lokalt selvstyre avviker fra disse antagelsene. Nordens kommunemodell omtales heller som *administrativ føderalisme* (Borge, Carlsen og Rattsø 2001; Rattsø 2004): For det første har kommunene et bredere ansvar enn lokalt kollektive goder – de har ansvar for velferdstjenester som utdanning, helse og omsorg. Dette er ikke udelelige fellesgoder (*public goods*), men individuelle tjenester med et innslag av eksterne virkninger eller tjenester med høy politisk prioritet (*merit goods*). For det andre: Begrunnelsen for et offentlig ansvar for disse tjenestene er i stor grad fordelingspolitisk. Myndighetene ønsker at aktuelle brukere skal ha lik tilgang på tjenestene uavhengig av egen inntekt og bosted. For de fleste av tjenestene gjelder omfattende statlige reguleringer, både i form av minstestandarder for tjenestetilbudet og individuelle rettigheter til tjenestene. I tillegg eksisterer mange øremerkede tilskuddsordninger som påvirker kommunenes prioriteringer. Dette begrenser kommunenes lokalpolitiske handlingsfrihet. Finansieringen av kommunene er ikke basert på nyttebeskatning, men på et bredere skattegrunnlag hvor inntekts- og formuesskatt spiller en viktig rolle, og en høy andel av kommunenes inntekter stammer fra statlige overføringer. For det tredje: Under ideell fiskal føderalisme utøves innbyggernes kontroll med kommunen gjennom mobilitet. Folk flytter til de kommuner som har gode offentlige tjenester og lave skatter, noe som fører til at kommunene etter hvert befolkes av innbyggere med like preferanser. Mobiliteten er høyere på kommunenivået enn mellom land, og faren for å tape inntekter kan disiplinere skattepolitikken (skattekonkurranse). I Norge er mobiliteten allikevel forholdsvis lav - den har begrenset effekt fordi statlige overføringer i stor grad kompenserer kommunene for et svekket skattegrunnlag. "Stemming med føttene" er derfor underordnet betydningen av det representative demokratiet.

For de fleste velgere er partienes politiske programmer grunnlaget for stemmegivningen. Her spiller høyre-venstre-aksen en sentral rolle: Velgere som ønsker et høyt skattenivå stemmer oftest på sosialistiske partier, mens de som foretrekker et lavere skattenivå gir sin stemme til ikke-sosialistiske partier.

En hovedbegrunnelse for lokalt demokrati er ønsket om å tilpasse omfanget av kommunalt kon-

⁵ Et problem ved analysen er at statlige myndigheter fastsetter kommunens frie inntekter (summen av rammetilskudd og skatteinntekter), og høye frie inntekter kan forklare variasjoner i gebyrnivå (Borge 1995; 2000). Vi har derfor inkludert kommunens frie inntekter per innbygger som kontrollvariabel i en justert analyse (Sørensen og Vabo 2004). Den reviderte analysen viser fortsatt at vekst i kommunale gebyrer har en negativ effekt på velgeroppslutningen om ordførerpartiet.

sum til lokale preferanser. Gjennom lokale prioriteringer av skatte- og utgiftspolitikken kan en tilpasse den lokale politikken til variasjoner i velgernes preferanser for offentlig versus privat konsum. Kommunen kan velge mellom å prioritere standard og tilgjengelighet på utdanningssektoren, helsetilbudet og eldreomsorgen mot reduksjoner i det private forbruket i kommunen. En lokal skattefastsettelse åpner for "prioriteringer på marginen" som kan stimulere den lokalpolitiske interessen. En tredje begrunnelse er å dempe presset mot statlige budsjettammer. Ved lokal skatt må kommunen – lokalpolitikere og velgerne – avveie gevinstene ved forbedret offentlig tilbud mot de lokale skattekostnadene. Når kommunene i hovedsak er finansiert gjennom nasjonale overføringer, vil de ha et motiv til å etterspørre høyere nivå på kommunale tjenester i egen kommune fordi dette finansieres ved skatteinntekter fra hele landet.

Det er parallelle begrunnelser for å begrense eller fullstendig avskjære kommuner fra å fastsette lokale skattesatser. Den første er en allmenn politisk aversjon mot forskjellige skattesatser i ulike kommuner. Særlig markant kan motstanden mot ulike skattesatser være dersom kommuner med høyt skattegrunnlag har lave skattesatser, og dermed blir attraktive for personer med høye inntekter. Det kan tenkes ulike mekanismer for skatteutjamning mellom kommunene i et system med beskatningsfrihet. Men disse systemene kan svekke kommunens motiv til å styrke eget skattegrunnlag eller gi incentiver til å sette lave eller høye skattesatser (se Rattsø 2004). Den egalitært motiverte motstanden mot lokal beskatningsfrihet er særlig sterk på venstresiden av det politiske spekteret. Den andre begrunnelsen er hensynet til det generelle skattenivået. Lokal beskatningsfrihet sees ikke som en mekanisme som demper presset mot staten for økte offentlige utgifter, men sees tvert i mot som et middel til å legge ytterligere press på statlige myndigheter (Borge, Carlsen og Rattsø 2001: 181). Dette kan åpne for en skrittvis drift i det totale skattenivået. Mange land har innført ulike begrensninger i kommunens adgang til å øke lokale skatter. Denne motstanden mot beskatningsfrihet finner særlig støtte på høyre side av det politiske spekteret.

5 Hva mener velgere og lokalpolitikere om inntektsskatt, eiendomsskatt og gebyrer?

Et kjennemerke ved norske kommuner er begrenset handlefrihet med hensyn til egne inntekter, og da særlig inntektsskatt. Inntektsskatten er obliga-

torisk for kommunene, og beregningen av skattbar inntekt følger av nasjonale skatteregler. Stortinget fastsetter hvert år maksimalt skattøre for inntekts- og formuesskatten, og etter 1979 har alle landets kommuner og fylkeskommuner brukt maksimalsatsene. Maksimumssatsen for kommuner og fylkeskommuner lå på henholdsvis 13,5 og 7,5 prosentpoeng i 1992, og er gradvis redusert til 10,85 og 6,25 prosentpoeng i år 2000. Minimumsnivåene for inntektsskattesatsen ligger 1,25-1,85 prosentpoeng lavere enn maksimumsnivået. En tolkning er at skattepolitikk ikke er relevant for lokaldemokratiet – de partipolitiske forskjellene *tillates* ikke å komme til uttrykk ved forskjellige skattesatser og ulikt nivå på kommunenes inntekter.

Et annet kjennetegn ved norske kommuner er politisk konsensus. Motsetningen mellom partiene hevdes å være mer dempet i lokalpolitikken enn på nasjonalt nivå, og ordningen med formannskap kan sees som et middel til å fremme tverrpolitiske kompromisser. Gravdahl (1998) viser at partikoalisjonene bak ordføreren er større enn hva som kreves for å oppnå flertall (større enn en "minste vinnende koalisjon"). Dette kan tyde på en høy grad av enighet i folkevalgte organer – de partipolitiske forskjellene er så *beskjedne* at de ikke påvirker skattesatser og kommunale inntekter.

Flere har imidlertid påpekt at den partipolitiske polariseringen har økende betydning i lokalpolitikken. Nasjonale politiske partier har vært på fremmarsj i lokalpolitikken i mesteparten av etterkrigstiden, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at disse partiene stiller lister i stadig flere kommuner. Og oppslutningen om de lokale listene utgjør beskjedne 3-5 prosent av antall avgitte stemmer ved kommunevalgene (Bjørklund 1999). Dessuten har mange kommuner bindende avtaler mellom politiske partier, og avtalepartnerne fordeler viktige politiske verv seg imellom. Formelle koalisjoner forekommer hyppigst i sentrale og folkerike kommuner (Martinussen 2002). Dessuten har kommunene en *viss* skattepolitisk handlefrihet. De kan redusere skattørene, innføre eiendomsskatt og kreve inn kommunale gebyrer. Dette åpner for en tredje tolkning: Partipolitiske konstellasjoner *har* betydning både for den skattepolitikk kommunen ønsker å føre – og den de faktisk fører.

Gjennom omfattende spørreundersøkelser⁶ har vi kartlagt lokalpolitikernes ønsker om å endre satsen for inntektsskatt (skattøren). Spørs-

⁶ Datamaterialet er innhentet i regi av i prosjektet "Nye modeller for organisering av kommunal og statlig sektor. Rettighetskommunen, minimumskommunen, bestillerkommunen og storkommunen" under Forskning for fornyelse av offentlig sektor (FIFOS), Norges forskningsråd.

Tabell 8.1 Ønsket endring i kommunale skatter blant kommunestyrerepresentanter og velgere. Etter kommunestørrelse og partiblokk. (N).

	Kommuner med <i>under</i> 10000 innb.			Kommuner med <i>over</i> 10000 innb.		
	Sosialistpartier	Mellompartier	Høyrepartier	Sosialistpartier	Mellompartier	Høyrepartier
<i>Lokalpolitikere:</i>						
Gjennomsnittlig ønsket økning i inntektsskatt (prosentpoeng)						
1995	0.50 (226)	0.35 (233)	-0.11 (101)	0.54 (372)	0.31 (306)	-0.59 (229)
1999	0.47 (437)	0.30 (467)	-0.05 (174)	0.46 (594)	0.44 (450)	-0.22 (389)
2003	0.59 (341)	0.64 (394)	-0.14 (201)	0.98 (555)	0.57 (347)	-0.33 (431)
Gjennomsnittlig skåre på indeks for ønskelighet av gebyrer på teknisk sektor						
1999	0.64 (464)	0.70 (494)	0.62 (205)	0.68 (605)	0.69 (460)	0.61 (403)
Andel som ønsker å benytte eiendomsskatt						
2003	0.56 (324)	0.42 (383)	0.11 (195)	0.71 (545)	0.44 (338)	0.09 (423)
Andel som svarer at "partiprogram og gruppevedtak som oftest er bindende for budsjettvoteringen"						
2003	0.64 (348)	0.35 (398)	0.39 (203)	0.79 (559)	0.51 (350)	0.67 (440)
<i>Velgere:</i>						
Andel som ønsker å betale kr. 1000 mer i skatt						
1993	0.62 (638)	0.58 (552)	0.54 (258)	0.66 (725)	0.63 (274)	0.60 (506)
1996	0.64 (547)	0.65 (612)	0.60 (205)	0.69 (638)	0.72 (325)	0.59 (463)
2002	0.71 (94)	0.65 (54)	0.49 (97)	0.72 (269)	0.57 (96)	0.54 (326)
2003	0.62 (372)	0.60 (396)	0.50 (228)	0.68 (409)	0.68 (160)	0.51 (350)

Forklaring: Sosialistpartier=RV,NKPSV,DNA; Mellompartier=Sp,KrF,V, andre lokale lister; Høyrepartier=H,Frp.

Kilde: Handelshøyskolen BI/NIBR (1995, 1999 og 2003), undersøkelsen "Folks forhold til kommunen" (1993, 1996), undersøkelsen "Holdninger til velferdsstaten" (2002) og Lokalvalgsundersøkelsen (2003). Takk til hhv. Per Stava og Jo Saglie for lån og tilrettelegging av data fra de to sistnevnte undersøkelsene.

målsformuleringen til lokalpolitikerne forutsatte at kommunene kunne øke satsen for inntektsskatt og beholde økte skatteinntekter, eller også redusere den uten å skulle kunne kompenseres ved økte overføringer fra staten. Dessuten ble representantene gitt informasjon om hvor stor kommunal inntekt som følger av å øke skattøren med ett prosentpoeng.⁷ Tabell 8.1 viser ønsket endring i de kommunale satsene for inntektsskatt for valg-

periodene 1991-1995, 1995-1999 og 1999-2003. For sammenligning viser vi også holdningene til bruk av eiendomsskatt og kommunale gebyrer fra de tidspunkter der disse ble målt.⁸ Tabellen deler partiene inn i tre grupper - de sosialistiske partiene (RV, NKP, SV og DNA), mellompartiene (Sp, V, KrF og lokale lister) og høyrepartiene (FrP og

⁷ Spørsmålet var formulert slik: "Bakerst i dette spørreskjemaet finner du en oversikt over hvor store endringer kommune ville fått i sine inntekter ved en endring i kommuneskatten på 1 prosent. Per i dag benytter alle kommuner maksimalsatsen for skatt på personinntekt, som for tiden er 12,4 prosent. La oss forutsette at kommunene gjennom å endre kommuneskatten også endret sine totale inntekter. Det betyr at kommunene kunne beholde egne inntekter, og at en ikke ville få kompensasjon for reduserte inntekter. Hvis din kommune i forbindelse med budsjettet for neste år kunne fastsette kommuneskatten fritt, ville du redusere, øke eller ikke gjøre endringer i skattesatsene?"

⁸ Formuleringen i spørsmålet om kommunale gebyrer var: "I hvilken grad mener du kommunen bør benytte avgifter og gebyrer for følgende kommunale tjenester?" (for tjenestene "vann, avløp renovasjon" og "byggesaksbehandling" og med svaralternativer a) svært høy grad, b) nokså høy grad, c) liten grad, d) ikke i det hele tatt, med alternativene skalert fra 0 (ikke i det hele tatt) til 1 (svært høy grad)). Formuleringen i spørsmålet om eiendomsskatt var: "Har en eiendomsskatt i din kommune? Dersom Nei, mener du at en bør innføre eiendomsskatt i kommunen?" (med svaralternativer og koding: a) Ja (=1), b) Nei (=0)). "Dersom Ja, mener du at kommunens eiendomsskatt bør: a) fjernes (=0), b) reduseres (=0), c) beholdes på samme nivå som i dag (=1), d) økes til et høyere nivå enn i dag (=1)" (med koding som indikert).

H). I undervedlegg 1 presenteres skattepreferansene for lokalpolitikere og velgere for det enkelte parti i 2003.⁹

Tabell 8.1 viser at de skattepolitiske preferansene varierer mellom representantene avhengig av deres partitilhørighet (se også Sørensen 1995). Når det gjelder de folkevalgte syn på inntektskatt, er tendensen at representantene fra sosialistpartiene gjennomgående ønsker en høyere skattesats enn representanter fra andre partier for alle valgperioder som analyseres (med ønsker om skattesatsøkninger fra 0,46 til 0,98 prosentpoeng). Kun for 2003-undersøkelsen ligger gjennomsnittønsket til mellompartirepresentantene noe høyere enn sosialistpartirepresentantenes ønsker (0,64 versus 0,59 prosentpoeng). Enda klarere er mønsteret for representantene fra høyrepartiene, som er eneste gruppe som i snitt er gjennomgående for reduksjoner i skattesatsen (fra 0,05 til 0,59 prosentpoeng). Vi ser også at partiforskjellene er tydeligere i de store kommunen for alle undersøkelsestidspunkter.¹⁰

Det kan altså se ut som *partipolariseringen* er noe større i de store kommunene. Dette kan ha sammenheng med de forhold vi var inne på ovenfor: I mindre kommuner, der muligheten for velgerkontroll gjennom *personkjennskap* er bedre, kan partiene i mindre grad tenkes å fange opp kandidatens posisjoner. For spørsmålet om gebyrer på teknisk sektor er forskjellene mindre klare, men også her kan representanter for høyrepartiene ses å ville utnytte én bestemt skattekilde i mindre grad enn andre (fra 2 til 7 prosent lavere skåre enn for sosialistpartirepresentantene). Forskjellene er da tydeligere i spørsmålet om eiendomsskatt: Her er forskjellen mellom sosialistrepresentanter og høyrepartirepresentanter markant, med fra 45 til 62 prosentpoengs forskjell i andel som ønsker å benytte eiendomsskatt. Både for spørsmålet om eiendomsskatt, og også til en viss grad for spørsmålet om gebyrer, ser vi tendenser til at polariseringen er større i de store kommunene.

De nederste radene i tabell 8.1 analyserer et spørsmål til befolkningen om villigheten til å

”betale 1000 kroner mer i skatt til kommunen hvert år for å få et bedre tilbud på de områdene du synes trenger det mest?”. I tråd med våre forventninger om godt samsvar mellom velgergrupper og partier, finner vi den samme hovedtendensen her som hos politikerne: Velgere til venstre ønsker entydig mer skatt enn velgere til høyre i det politiske landskapet (med forskjeller i andeler mellom sosialistpartivelgere og høyrepartivelgere på opp mot 22 prosentpoeng). Også her ser man tendenser til større polarisering i større kommuner (i 2003-undersøkelsen), om enn svakere enn for politikerne (i spørsmålet om inntekts- og eiendomsskatt): Politikernes grunnesens – velgernes preferanser – er muligens mer differensiert i større kommuner, slik at det kan reflektere større sosio-økonomisk heterogenitet i disse kommunene (se også *Rongen 1995*). Men samtidig kan det, nettopp på grunn av partienes tydeligere skatteprofil i de store kommunene, være større behov også for å markere partipolitikken i mer ekstrem retning.

Det siste poenget – om partienes større relevans i større kommuner – kan nettopp sees i sammenheng med partiorganisasjonens behov for partidisciplin som virkemiddel. Tabell 8.1 viser i hvilken grad lokalpolitikere anser at de er bundet av partiprogram eller gruppevoteringer i budsjettsaker. Vi ser at langt flere i de største kommunene (fra 51 til 79 prosent) anser seg bundet av partilinen enn hva som er tilfellet i småkommunene (fra 39 til 64 prosent). Vi ser også tydelige mønstre i forskjellene mellom partiblokkene: Tradisjonelt har sosialistpartiene (særlig et stort Arbeiderparti) hatt kultur for sterk partidisciplin – og det er også blant disse representantene at vi måler sterkest grad av følt partibundethet.

Tabell 8.1 gir ikke informasjon om skattepreferansene varierer mellom kommuner – eksempelvis som følge av at partienes skattepolitikk er tilpasset lokale forhold. Det er også tenkelig at forskjellene mellom partiene svekkes når vi tar hensyn til kommunespesifikke forhold. Kanskje fanger tabell 8.1 opp at *alle* partier ønsker høyere skattesatser i sosialiststyrte kommuner, at alle partier ønsker redusert skatt i kommuner dominert av høyrepartiene, mens det er *liten forskjell* mellom partiblokkene innenfor hver av disse kommunene.

For å kartlegge dette gjennomfører vi i tabell 8.2 regresjonsanalyser der kommunestyrerepresentantenes skattepreferanser er responsvariabel (med tilhørighet til et sosialistparti som referansekategori) og vi estimerer en modell der det ønskede skattenivået (gjennomsnittsresponsen)

⁹ Dette er også i tråd med Flåttens (2001) analyser av partiavstander i Stortinget. På grunnlag av partiprogrammer, voteringer og fraksjonsmerknader i komitéinnstillingene fra fagkomiteene finner han at partiavstandene i Stortinget på 1990-tallet best kunne beskrives som et system med tre partiblokker.

¹⁰ Eksempelvis er største forskjell mellom partigrupper (sosialistpartier versus høyrepartier) i kommuner med over 10 000 innbyggere $0,98 - (-0,33) = 1,31$, mens største forskjell for kommuner med under 10 000 innbyggere er på $0,59 - (-0,14) = 0,73$ (for 2003-undersøkelsen).

tillates å variere mellom kommunene (en "random effects" modell). Metoden tillater effektiv¹¹ utnyttelse av et datamateriale der vi har mange superenheter og individuelle responser innenfor hver enkelt av disse.

I de to første kolonnene i tabell 8.2 analyseres den nevnte økningen i inntektsskattesats på bakgrunn av partitilhørighet og undersøkelsestidspunkt (valgperiode). Vi ser at partieffektene er tydelige om enn substansielt svake, men allikevel større i de store kommunene (med over 10 000 innbyggere): I små kommuner ønsker representanter fra høyrepartier i snitt 0,63 prosentpoeng lavere skattesats enn sosialistrepresentantene (referansekategori), mens deres partifeller i de store kommunene ønsker 1,02 prosentpoeng lavere skatt enn sosialistpartirepresentantene. Mellomparti-repre-

¹¹ *Random effects*-modellen estimerer to parametere – en snitt-effekt over kommuner samt en varians - i tillegg til dem som ellers er gitt i modellen. I motsetning til et opplegg med "kommunedummies", som i tillegg må estimere (N-1) parametere med N kommuner i materialet.

sentantene ønsker noe lavere økninger i skattesatser enn sosialistrepresentantene, men forskjellen er ikke stor. Vi ser også at tendensen til å ønske skattesatsøkninger vokser over tid (monotont i de store kommunene), slik at dette kan reflektere ønsker om større inntekter når kommuneøkonomien generelt forverres gjennom den tidsperioden som studeres.

De to nederste radene i tabell 8.2 viser mål for variasjonen i snittet for sosialistpartirespons over kommuner (τ) samt den gjenværende residualen på individnivå (σ^2). Hovedinntrykket er at variasjonen over kommuner (τ) – slik den fanger opp den lokale tilpasningen vi forsøkte å illustrere i figur 8.1 – er liten: En $\tau=0,02$ utgjør kun $0,02/(0,02+1,85) \cdot 100\% = 1\%$ av den totale variasjonen.¹² Resultatet er i tråd med tidligere undersøkelser av det samme spørsmålet (se for eksempel Sørensen 1997): Kommunespesifikke forhold kan i liten grad forklare variasjo-

¹² Estimater for τ er i alle regresjoner signifikant på minst 5%-nivå.

Tabell 8.2 Lokalpolitikernes preferanser for endret skattenivå betinget av partitilhørighet. Effekter for kommuner med under (A) og over (B) 10000 innbyggere. 1995-2003. Med kommune som random effect (t-verdier).

	Økning i inntektsskatt (prosentpoeng)		Ønsker å benytte eiendomsskatt (=1) (logistisk)		Ønsker å benytte eiendomsskatt (=1) (lineært)	
	A	B	A	B	A	B
Konstant	0.611 *** (10.16)	0.803 *** (14.47)	-1.208 *** (-5.45)	0.205 (1.09)	0.290 *** (8.51)	0.573 *** (18.37)
Høyreparti (=1)	-0.632 *** (-8.41)	-1.020 *** (-16.66)	-2.960 *** (-10.24)	-3.941 *** (-18.73)	-0.397 *** (-11.21)	-0.639 *** (-24.97)
Mellomparti (=1)	-0.067 (-1.12)	-0.172 *** (-2.83)	-0.385 ** (-2.12)	-1.360 *** (-8.85)	-0.071 ** (-2.40)	-0.265 *** (-9.69)
Valgperiode 1991-1995 (=1)	-0.150 ** (-2.02)	-0.304 *** (-4.58)				
Valgperiode 1995-1999 (=1)	-0.173 *** (-2.85)	-0.206 *** (-3.57)				
Kommunen har eiendomsskatt (=1)			2.855 *** (10.99)	1.541 *** (6.81)	0.493 *** (12.92)	0.239 *** (6.70)
-2 Res Log Likelihood	9137.40	13466.30	4477.92	6354.82	882.68	1293.75
τ (variasjon over kommuner)	0.02	0.03	1.08	0.67	0.02	0.02
σ^2 (individresidual)	1.85	2.26	-	-	0.14	0.15
N	2633	3672	902	1306	902	1306

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,10.

nene i skatteønsker. For et *hypotetisk* spørsmål om endret skattesats vil representantene ikke ha erfaring med å relatere ønsker for dette skatteinstrumentet til lokale behov. Dessuten kan det tenkes at inntektsskatten, slik systemet for innkreving er utformet, heller ikke innbyr til avveininger relatert til lokale politiske forhold – det er den *generelle* ideologiske høyre-venstredimensjonen som er fremtredende.¹³

I de resterende kolonnene i tabell 8.2 analyseres altså spørsmålet om representanten ønsker å benytte eiendomsskatt, slik dette ble målt i 2003-undersøkelsen. Her registreres et positivt svar som enten 1) ønske om å beholde eller øke eiendomsskatten dersom kommunen allerede har eiendomsskatt eller 2) ønske om å innføre eiendomsskatt dersom kommunen ikke benytter seg av det. Vi inkluderer i disse analysene også en variabel som måler om vedkommende kommune allerede benytter eiendomsskatt, og denne variabelen slår klart og signifikant ut i alle analysene: Dette reflekterer at innføring av nye skatter nok er mer politisk kontroversielt enn å beholde gamle og vante skatter. I de to midterste kolonnene legges en logistisk spesifisering til grunn (logit-analyser), slik dette er en konsistent metode for analyse av en binær respons. Vi ser at partieffektene er tydelige også i dette spørsmålet, og aller tydeligst i de store kommunene.¹⁴ Tallene er i tråd med det vi fant i den aggregerte analysen i tabell 8.1. Samtidig ses også at variasjonen over kommuner er noe tydeligere i eiendomsskattspørsmålet enn i spørsmålet om inntektsskatt.¹⁵

¹³ I våre analyser kan dette for eksempel relateres til snittet for sosialistpartirespons i små kommuner på $\beta_0=0,61$ og den tilhørende variansen $\tau=0,02$ (i 2003). Ved hjelp av normalfordelingens egenskaper kan vi legge til grunn at 95% av kommunene har sosialistpartier der ønsket om skattesatsøkninger ligger over $0,61-1,65\cdot 0,02=0,38$. Dvs. i de aller fleste kommuner er sosialistgruppene *for* eiendomsskatt.

¹⁴ Eksempelvis: Dersom 70 prosent av sosialistpartirepresentantene i en stor kommune er for benyttelse av eiendomsskatt (en odds på 2,33), estimerer modellen at oddsen for høyrepartirepresentanter i samme kommune er $e^{(3,941)\cdot 2,33}=0,045$, hvilket tilsvarer en prosentandel (eller sannsynlighet) på $0,045/(1+0,045)\cdot 100\%=4,3\%$.

¹⁵ Eksempelvis: I kommuner uten eiendomsskatt finner vi et logit-snitt for sosialistrespons på 0,205, hvilket tilsvarer en sannsynlighet på $e^{(0,205)/(1+e^{(0,205)})}=0,55$ (en andel i partiblokk på 55 prosent som er for bruk av eiendomsskatt). Med normalfordelingens forutsetninger og en estimert varians over kommuner på $\tau=0,67$ kan man anta at så mange som 40 prosent av kommunene har sosialistgrupper der andelen for benyttelse av eiendomsskatt er under 50 prosent. Der $z=(0,205-0)/\sqrt{0,67}$, hvilket tilsvarer en p-verdi på 0,4. På samme måte kan estimeres at 23 prosent blant storkommunene har sosialistgrupper der andelen er under 40 prosent for utnyttelse av eiendomsskatt (der $z=(0,205-(-0,406))/\sqrt{0,67}$ med tilhørende p-verdi=0,23).

Det negative konstantleddet i regresjonen for de små kommunene ($\beta_0=-1,208$), tilsvarende en snittsannsynlighet på 0,23, indikerer også at spørsmålet om *innføring* av eiendomsskatt ikke er et så aktuelt spørsmål i disse kommunene. Og man skal man i denne kommunegruppen noe over et standardavvik opp i fordelingen over kommuner før man finner sosialistgrupper som ønsker innføring av eiendomsskatt (rundt 12 prosent av kommunene). Skattepolitikk er kontroversiell politikk for alle partier, og skatteøkninger unngås gjerne dersom det er mulig: De små kommunene har i snitt større inntekter gjennom overføringssystemet, og har dermed mindre behov for skatteøkninger.

I de to siste kolonnene i tabell 8.2 har vi for enkelthets skyld estimert denne samme modellen lineært (sannsynligheten modelleres direkte). Resultatene for varianskomponentene (τ og σ^2) kan tolkes i forhold til hverandre, slik som var tilfellet i analysene av inntektsskattspørsmålet. Vi ser at forskjellene mellom kommunene (τ) er relativt større i forhold til den totale variasjonen ($\tau + \sigma^2$) enn hva tilfellet var i spørsmålet om inntektsskatt: Førstnevnte utgjør $0,02/(0,02+0,15)\cdot 100\%=12\%$ av den totale variasjonen, og det ses, som i den logistiske regresjonen, at snittet for sosialistgrupper i store kommuner på 57,3 prosent for bruk av eiendomsskatt (konstantleddet) ikke er meget kompakt: Med et standardavvik for kommunesnitt på $\sqrt{0,02}=0,14$ skal man altså ikke mer enn et halvt standardavvik ned i kommunefordelingen for å treffe på sosialistgrupper der andelen for innføring av eiendomsskatt er under 50 prosent. Ellers er hovedmønsteret slik vi fant det i de logistiske regresjonene det samme her.

6 Inntektsskatt – hvorfor bruker alle norske kommuner maksimalsatsen?

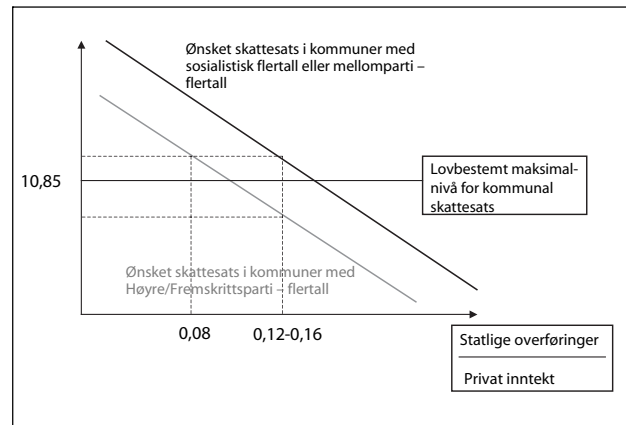
De nordiske landene kjennetegnes ved stor vektlegging av inntektsskatten, og alle landene har til dels betydelig frihet til å bestemme skatteraten. I Danmark og Sverige er det ingen øvre grense for de kommunale skatteratene, og danske og svenske studier viser at variasjoner i skattenivå kan forklares ved forskjeller i partienes oppslutning og representasjon i lokale folkevalgte organer. I Norge og Island kan kommunene fastsette skattesatsen innenfor minimums- og maksimumsgrenser. I Norge benytter som nevnt alle kommuner maksimalsatsen. Av Islands 104 kommuner benytter 5 minimumssatsen og 67 maksimumssatsen, mens de øvrige kommunene ligger innenfor intervallet.

Men, hvorfor benytter alle norske kommuner maksimalnivået for inntektsskatt?¹⁶

En vanlig forklaring er at en reduksjon av de kommunale satsene for inntektsskatt vil medføre et tap av statlige overføringer. Før rammetilskuddssystemet ble innført i 1986 var også overføringssystemet utformet slik at skattesatsene hadde betydning for de statlige overføringene. Dagens system fastsetter ikke rammetilskudd eller andre overføringer ut fra faktiske skattesatser, men ut fra skattegrunnlaget og ulike demografiske og strukturelle kjennetegn ved kommunene. Det er altså vanskelig å se at denne forklaringen har gyldighet i dag. Enkelte utkantkommuner har imidlertid svært høye kommunale inntekter som følge av en gunstig beskatning av vannkraftverk og tilgang på meget lavt priset "konesjonskraft". Her kan bruken av maksimalnivået for skattesatser forklares ved "politisk signalisering": Dersom disse kommunene hadde valgt å senke satsene for inntektsskatt kunne det øket faren for endringer i det gunstige skatteregimentet for disse kommunene.

En annen mulig forklaring er at skattenivået er optimalt, kanskje med unntak for kommuner med særlig høye inntekter fra beskatning av vannkraft. Kommunene benytter gebyrsatsene på teknisk sektor som et fiskalt instrument, og det er store variasjoner i utnyttelsen av eiendomsskatten. Kommuner med høye frie inntekter (statlige overføringer pluss inntekts- og formuesskatt, regnet per innbygger) er mindre tilbøyelige til å utnytte eiendomsskatten og holde høye gebyrsatser (Borge 1995, 2000). Men samtidig er det meget store forskjeller i omfanget av kommunalt konsum relativt til privat konsum. Utkantkommunene har gjennomgående høyt kommunalt forbruk og lave private inntekter, mens kommuner i sentrale strøk har et lavt kommunalt forbruk og høye private inntekter. Ubalansene representerer trolig en ineffektiv ressursallokering (Borge 2003), og tyder ikke på at skattesatsene er optimale.

En tredje forklaring er den distriktpolitiske profilen på overføringssystemet for kommunene. En underliggende forklaring på at vi ikke observerer variasjoner i skattesatser er overføringssystemets vektlegging av distriktpolitiske hensyn. Overføringene til utkantkommunene økte særlig



Figur 8.2 Hvorfor benytter alle kommuner lovbestemt maksimalskattesats ?

sterkt fra midten på 1960-tallet frem til slutten på 1980-tallet (Sørensen 2002), nettopp da de aller siste kommunene innførte høyeste sats for inntektsskatt. Figur 8.2 illustrerer argumentet.

For gitt nivå på statlige overføringer relativt til privat inntekt ønsker kommuner med høyrepartiflertall et lavere skattenivå enn andre kommuner (se tabell 8.1 og 8.2). Samtidig vil ønsket om skattesats avta med nivået på statlige overføringer relativt til privat inntekt (se undervedlegg 2 for en enkel formalisering). I figuren blir det ønskede skattenivået høyere enn maksimalsatsen for begge de to kommunegruppene som er illustrert i figur 8.2. Hvis kommunene i sentrale strøk hadde mottatt høyere statlige overføringer, ville vi observert variasjon i satsene for kommunal inntektsskatt fordi sentrale høyrepartikommuner ville hatt lavere skattesats.

Holdbarheten av resonnetet i figur 8.2 kan undersøkes ved å kartlegge statlige overføringer relativt til private inntekter.¹⁷ Tabell 8.3 belyser dette.

Tabell 8.3 viser statlige overføringer til kommunen relativt til privat medianinntekt i kommunen i 2001. Medianinntekten er fratrukket skatt til staten og fylkeskommunen. Ut fra analysene foran (tabell 8.1 og 8.2) er sannsynligheten for å observere en lav inntektsskattesats høyest i folkerike kommuner der høyrepartiene har rent flertall. I 2001 var dette ni kommuner. I disse ni kommunene var nivået på privat inntekt vesentlig høyere enn i de øvrige kommunegruppene, og selv sagt høyere enn gjennomsnittsinntekten. Isolert

¹⁶ Det finnes flere forklaringer på dette fenomenet. Såkalt prisvridende statstilskudd gjør det mer lønnsomt for kommunen å sette høye skattesatser for å utnytte tilskuddsordningen. Flere har også studert den såkalte "fluepapireffekten": At kommuner har en tendens til å beholde statlige overføringer som kommunale inntekter selv i situasjoner der en ville forventet at kommunen ville gitt skattelettelse.

¹⁷ Merk at tabell 8.3 bare kan gi tentativ støtte til argumentet; det kreves ytterligere analyser for å belegge hypotesen. Særlig vil det være av interesse å analysere hvordan statlige overføringer og private inntekter påvirket faktisk kommunal skattefastsettelse på 1960- og 1970-tallet.

Tabell 8.3 Statlige overføringer relativt til private inntekter. Etter kommunestørrelse og flertallskonstellasjon. 2001.

	Kommuner med <i>under</i> 10000 innb.					Kommuner med <i>over</i> 10000 innb.				
	<i>M</i>	<i>s</i>	min.	maks.	(N)	<i>M</i>	<i>s</i>	min.	maks.	(N)
<i>Kommuner med høyrepartiflertall:</i>										
Statlige overføringer per innb. (1000 NOK)	20.09	10.89	12.89	41.02	(6)	10.54	2.77	7.69	41.02	(9)
Gjennomsnittlig privat inntekt etter ikke-kommunal skatt (1000 NOK)	110.40	9.13	97.89	127.72	(7)	131.10	22.09	110.06	167.92	(9)
Statlige overføringer per innb./gjennomsnittlig privat inntekt	0.19	0.10	0.12	0.37	(6)	0.08	0.03	0.05	0.14	(9)
<i>Kommuner med sosialistisk flertall:</i>										
Statlige overføringer per innb. (1000 NOK)	24.69	9.34	13.07	49.89	(52)	14.95	2.32	8.67	18.48	(22)
Gjennomsnittlig privat inntekt etter ikke-kommunal skatt (1000 NOK)	98.74	12.67	78.58	156.61	(54)	106.18	8.95	89.87	133.53	(22)
Statlige overføringer per innb./gjennomsnittlig privat inntekt	0.25	0.10	0.11	0.50	(52)	0.14	0.03	0.06	0.18	(22)
<i>Kommuner med mellompartiflertall:</i>										
Statlige overføringer per innb. (1000 NOK)	26.52	9.54	11.42	65.03	(141)	16.23	0.70	15.80	17.04	(3)
Gjennomsnittlig privat inntekt etter ikke-kommunal skatt (1000 NOK)	95.28	8.31	75.76	125.04	(140)	102.23	4.24	98.96	107.02	(3)
Statlige overføringer per innb./gjennomsnittlig privat inntekt	0.28	0.11	0.10	0.71	(140)	0.16	0.00	0.16	0.16	(3)
<i>Kommuner uten konvensjonell flertallskonstellasjon:</i>										
Statlige overføringer per innb. (1000 NOK)	21.07	7.89	7.43	61.06	(132)	13.19	3.56	6.99	24.42	(66)
Gjennomsnittlig privat inntekt etter ikke-kommunal skatt (1000 NOK)	101.32	13.97	76.25	200.31	(131)	113.09	12.81	89.67	147.50	(66)
Statlige overføringer per innb./gjennomsnittlig privat inntekt	0.22	0.10	0.06	0.69	(131)	0.12	0.04	0.05	0.25	(66)

Forklaring: Sosialistisk flertall=flertall blant RV, NKP, SV, DNA; Mellompartiflertall=flertall blant Sp, KrF, V, andre lokale lister; Høyrepartiflertall=flertall blant H, Frp; Uten flertallskonstellasjon=situasjonen der ingen av de foran nevnte flertall forekommer.
Kilde: NSD, SSB.

sett trekker dette i retning av å holde høy skattesats, noe som kan oppveie de politiske preferansene for lav sats på kommunal inntektsskatt. Vi ser dessuten at kommuner med høyrepartiflertall har relativt lave overføringer relativt til skattbar inntekt (= 0,08, se figur 8.2). Selv om de politiske preferansene trekker i retning av lavt nivå på inntektsskatten, motvirkes dette av at nivået på statlige overføringer er lavt relativt til private inntekter. I folkerike kommuner med sosialistisk flertall, mellompartiflertall eller delt mellomparti- og høyrepartiflertall var forholdet mellom overføringer og privat inntekt vesentlig høyere (= 0,12 - 0,16, se figur 8.2). De politiske preferansene demper her det økonomiske motivet til å redusere satsen for kommunal inntektsskatt.

I gruppen av småkommuner (med under 10 000 innbyggere) er det bare seks kommuner med rent flertall fra høyrepartiene, og disse har svakere lokale preferanser for redusert sats på inntektsskatten (jf. tabell 8.1 og 8.2). I forhold til de store høyrepartikommunene har denne gruppen av kommuner høyere statlige overføringer relativt til det private inntektsnivået, men de har noe lavere overføringer relativt til private inntekter enn småkommuner med sosialistisk flertall, mellompartiflertall eller delt ikke-sosialistisk flertall.

7 Gebyrer og eiendomsskatt – under demokratisk kontroll?

Norske kommuner kan øke sine inntekter ved å øke nivået på kommunale gebyrer, særlig for tekniske tjenester, og ved å kreve inn eiendomsskatt. Gebyrer er en form for brukerbetaling der hver husstand betaler et fast beløp for tjenesten, eksempelvis for vannforsyning, renovasjon og avløp. Husholdninger med få medlemmer betaler like mye som dem med mange medlemmer, og brukerbetalingen er vanligvis uavhengig av husstandens inntekt. Kommunen kan ikke kreve høyere gebyrer enn hva det koster å frembringe tjenesten. Eiendomsskatten er proporsjonal med eiendomsverdiene, og innebærer derfor en omfordeling fra innbyggere med store verdier (for eksempel kostbare boliger). Når de to finansieringsformene har så vidt ulik fordelingseffekt vil vi forvente at høyrepartikommuner er mer tilbøyelige til å bruke gebyrfinansiering enn eiendomsskatt, mens sosialistiske kommuner prioriterer omvendt. Borge og Rattsø (2004) viser at inntektsfordelingen i kommunene har betydning for den relative størrelsen på gebyrinntektene og

inntektene fra eiendomsskatt.¹⁸ Blom-Hansen, Monkerud og Sørensen (2004) viser at sosialistiske partier i danske kommuner har høyere inntekter fra eiendomsskatt og setter lavere nivå på foreldrebetaling i barnehagene. Særlig partiene på venstresiden står i et dilemma: Ønsket om høyere kommunale inntekter også fra gebyrer må veies i mot gebyrfinansieringens uheldige fordelingseffekt. Merk at tabell 8.1 viser små partiforskjeller for gebyrer.

Nedenfor er gebyrsatsene på teknisk sektor fra 1996 analysert med basis i kommunestyrets sammensetning for valgperioden 1991-1995, mens gebyrene for 1998 og 1999 analyseres med basis i valgperioden 1995-99. Gebyrdata er innhentet gjennom *Norsk Familieøkonomi* "Store kommuneundersøkelse", og måler en standardhusholdnings årlige gebyrutgifter til vann, avløp, renovasjon og feing.¹⁹ Data om bruk av eiendomsskatt er fra kommuneregnskapene, og vi benytter ett år fra hver av de tre valgperiodene 1991-95, 1995-1999 og 1999-2003 (hhv. 1994, 1998 og 2002).

Kontrollvariablene omfatter medianinntekten i kommunen målt som skattbar inntekt (log), kommunale frie inntekter per innbygger [log(skattinntekter pluss rammetilskudd per innbygger)], antall innbyggere i kommunen (log), Statistisk sentralbyrås indeks for kommunens sentralitet (fra 1=perifer til 7=sentral), satsen for arbeidsgiveravgiften til folketrygden [log(sats+1)], samt andel av befolkningen i aldersgruppene 0-6 år, 7-15 år og over 80 år. Vi analyserer effekter av ulike flertalls-konstellasjoner i kommunestyret: Sosialistisk flertall, mellompartiflertall, høyrepartiflertall og et delt flertall der mellompartiene og høyrepartiene har flertall sammen. I tråd men analysene foran skal vi skille mellom kommuner med et folketall over og under 10000 innbyggere. Tabell 8.4 gir oversikt over datamaterialet.

Gjennomsnittlig folketall i utvalget av "småkommuner" er knapt 4000 innbyggere, mens det er nesten 27000 innbyggere i utvalget av folkerike kommuner. Det er ingen vesentlige forskjeller i gebyrnivå på de to kommunegruppene. Tabell 8.4 viser at det er en betydelig høyere andel blant store enn blant små kommuner hvor ingen av de tre partigruppene har flertall alene. I tråd med tabell 8.3

¹⁸ Inntektsfordelingen måles blant annet ved medianinntekt relativt til gjennomsnittsinntekt, og den empiriske analysen gir støtte til den såkalte Meltzer-Richard-hypotesen.

¹⁹ Forutsetningene er en familie på fire som bor i en enebolig med et bruksareal på 150 m². Dette tilsvarer en normal husbankbolig, med en kjeller på 75 m². Huset har 2 toalett, 1 bad og et vannforbruk på 200 m³. Strømførbuket er på 25000 kWh. Boligen har 1 pipe, og omsetningsverdien er på kr. 750 000,-. Familien har en samlet inntekt på kr. 400.000,-

har folkerike kommuner også høyere (privat) medianinntekt enn i småkommuner, mens de kommunale inntektene (per innbyggere) er relativt høyere i kommuner med lavt folketall. I tabell 8.5 vises regresjonsanalyser for de to kommunegruppene. Alle kontrollvariablene samt kontroll for år er inkludert i analysen.

En første observasjon er at økonomiske faktorer har ulik betydning for bruk av eiendomsskatt og nivået på tekniske gebyrer. Forklaringen er trolig fordelingspolitisk: Desto høyere private inntekter, jo mer bruk av eiendomsskatt og jo mindre bruk av gebyrer. Høye frie kommunale inntekter (som for de fleste kommuner skyldes høye statlige overføringer) reduserer nivået på gebyrsatsene. Dette er i tråd med Borge (1995, 2000), og bekrefter at gebyrer benyttes som et fiskalt instrument. Bruk av eiendomsskatt har ingen signifikant sammenheng med frie kommunale inntekter. Som forventet er effekten av sentralitet (gitt kontroll for fylke) et høyere gebyrnivå og mindre bruk av eiendomsskatt. Regresjonsresultatene påvirkes ikke om en inkluderer en indikator for at kraftverk er lokalisert i kommunen.

Et neste trekk er de markante utslagene av flertallskonstellasjonene i kommunestyret, særlig for eiendomsskatt. Det er klar tendens til at kommuner med høyrepartiflertall er minst villige til å bruke eiendomsskatt; kommuner med mellompartiflertall eller delt flertall er noe mer villige til

dette, mens sosialistiske kommuner er mest tilbøyelige til å bruke denne skatten. Et skifte fra sosialistisk flertall til mellompartiflertall reduserer sannsynligheten for eiendomsskatt med 0,09-0,32, og en overgang fra sosialistisk til høyrepartiflertall reduserer sannsynligheten med 0,42-0,51 (lineær modell). Vi finner et tilsvarende mønster for gebyrer, men partieffektene er noe svakere. Kun høyrepartiflertall gir et signifikant lavere gebyrnivå enn sosialistflertall.

Et tredje funn er at partieffektene er sterkere for folkerike kommuner, særlig for gebyrer. En forklaring er at svakere partidisciplin i småkommunene gjør representantene mindre bundet av partiets ideologiske hovedkurs. I kommuner med under 10 000 innbyggere oppgir 46 prosent av representantene at deres stemmegivning i budsjettsaker er bundet av partiets program eller partigruppens vedtak; i kommuner med over 10 000 innbyggerer svarer hele 68 prosent at deres stemmegivning er bundet (jf. fordelingen i tabell 8.1). Vel så viktig er de underliggende preferansene hos velgere og folkevalgte. Preferansene er mer homogene i små enheter, og mer polariserte i større kommuner (tabell 8.1 og 8.2).

Et fjerde spørsmål gjelder medianpartihypotesen: Forventningen om at kommuner med flertall for mellompartiene har samme skattepolitikk som når mellompartiene og høyrepartiene til sammen har flertall (se diskusjonen av figur 8.1 foran).

Tabell 8.4 Deskriptiv statistikk for analysevariabler. Valgperiodene 1991-1995, 1995-1999 og 1999-2003 samlet.

	Kommuner med <i>under</i> 10000 innb.			Kommuner med <i>over</i> 10000 innb.		
	<i>M</i>	<i>s</i>	(N)	<i>M</i>	<i>s</i>	(N)
Totale årlige gebyrer på teknisk sektor (NOK)	6112	1598	(950)	6176	1543	(290)
Benytter eiendomsskatt (=1)	0.49	0.50	(1013)	0.47	0.50	(294)
Høyrepartiflertall (=1)	0.01	0.09	(1013)	0.07	0.25	(294)
Mellompartiflertall (=1)	0.43	0.50	(1013)	0.07	0.25	(294)
Ingen flertallskonstellasjon (=1)	0.35	0.48	(1013)	0.58	0.49	(294)
Privat skattbar medianinntekt (1000 NOK)	101.15	22.84	(1010)	117.52	27.17	(291)
Arbeidsgiveravgift til folketrygden (prosent)	9.26	0.04	(1027)	12.87	0.03	(294)
Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks (1-7)	2.96	2.32	(1012)	5.83	1.69	(291)
Antall innbyggere	3803	2367	(1012)	26769	28923	(294)
Andel 0-6 år	0.09	0.01	(1012)	0.10	0.01	(294)
Andel 7-15 år	0.12	0.02	(1012)	0.12	0.01	(294)
Andel over 80 år	0.05	0.02	(1012)	0.04	0.01	(294)
Frie inntekter per innb. (1000 NOK)	23.58	7.03	(1009)	17.32	3.34	(294)

Kilde: NSD, SSB.

Tabell 8.5 Partipolitiske preferanser og bruk av eiendomsskatt og kommunale gebyrer på teknisk sektor 1995-2003. (Wald kji-kvadrat/t-verdier). (Indikatorer for fylke og valgperiode ikke vist).

	Benytter eiendoms- skatt (=1) (logistisk)		Benytter eiendoms- skatt (=1) (lineært)		Gebyrer på teknisk sektor (log) (OLS)	
	A	B	A	B	A	B
<i>Effekter for kommuner med under (A) og over (B) 10000 innbyggere:</i>						
Høyrepartiflertall (=1)	-16.716 (0.00)	-2.998 *** (6.70)	-0.512 *** (-2.98)	-0.424 *** (-3.64)	0.025 (0.15)	-0.149 ** (-2.25)
Mellompartiflertall (=1)	-0.409 * (3.23)	-1.743 *** (7.58)	-0.093 ** (-2.15)	-0.320 *** (-2.80)	-0.021 (-0.89)	0.042 (0.77)
Ingen flertallskonstellasjon (=1)	-0.337 (2.26)	-0.711 ** (3.92)	-0.071 * (-1.69)	-0.110 * (-1.79)	-0.021 (-0.94)	-0.038 (-1.15)
<i>Effekter for alle kommuner:</i>						
Privat skattbar medianinntekt (1000 NOK, log)	5.014 *** (30.78)		0.949 *** (5.84)		-0.151 * (-1.75)	
Arbeidsgiveravgift til folketrygden (andel+1, log)	-11.379 ** (6.40)		-2.201 ** (-2.54)		0.057 (0.12)	
Sentralitetsindeks (1-7)	-0.260 *** (28.09)		-0.052 *** (-5.71)		0.016 *** (3.43)	
Antall innbyggere (log)	0.666 *** (17.29)		0.116 *** (4.19)		-0.023 (-1.51)	
Andel 0-6 år	-0.296 (0.00)		-0.221 (-0.14)		-1.873 ** (-2.25)	
Andel 7-15 år	-15.007 ** (5.12)		-2.117 * (-1.73)		-0.644 (-0.97)	
Andel over 80 år	27.036 *** (12.04)		5.221 *** (3.47)		-0.133 (-0.16)	
Frie inntekter per innb. (1000 NOK, log)	0.511 (0.74)		0.055 (0.51)		-0.365 *** (-6.44)	
Over 10000 innbyggere (=1)	0.078 (0.04)		-0.004 (-0.06)		-0.078 ** (-2.16)	
Konstant	-30.733 *** (32.54)		-5.150 *** (-5.46)		11.237 *** (22.53)	
N	1296		1296		1238	
Standardavvik over fylker	4.26		0.23		0.10	
-2 Log Likelihood/R ²	1378.86		0.26		0.32	

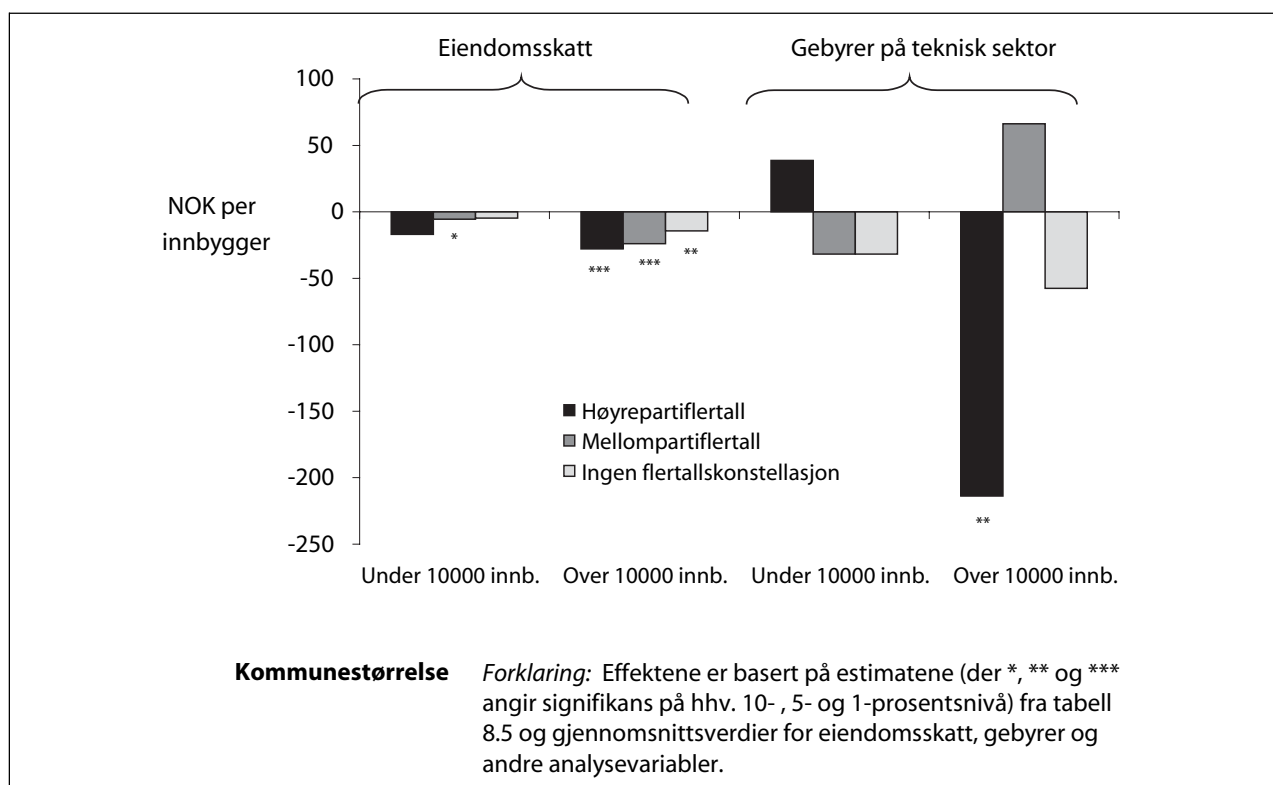
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,10.

Kommuner med "ingen flertallskonstellasjon" (dvs. "delt flertall") har et ikke-sosialistisk flertall bestående av mellompartier og høyrepartier. Resultatene fra analysen av gebyrer er i tråd med denne hypotesen. I småkommunene gir mellompartiflertall omtrent samme sannsynlighet for bruk av eiendomsskatten som delt flertall. For de folkerike kommunene gjør vi et noe overraskende

funnt: Mellompartikommunene har en signifikant og markert lavere sannsynlighet for bruk av eiendomsskatt enn kommuner med delt flertall.

I figur 8.3 oppsummerer vi resultatene for faktisk skattepolitikk i kommuner der ulike partigrupperinger har flertall i kommunestyret.

Effektene av de ulike flertallskonstellasjoner er tydeligst i de store kommunene på gebyrområdet:



Figur 8.3 Effekter av ulike flertallskonstellasjoner på eiendomsskatt og gebyrer på teknisk sektor. Inntekter per innbygger, målt relativt til kommuner der sosialistpartiene har flertall.

Høyrepartikommuner (signifikant effekt i tabell 8.5) har i snitt betydelig lavere gebyrer (opp mot NOK 220 per innbygger).²⁰ Resultatene for mellompartikommunene blant de store kommunene er noe overraskende, men estimatet bak denne effekten er ikke signifikant, og den estimerte effekten overskygges av den relativt sterkere effekten av høyrepartiflertall. For eiendomsskattområdet ser vi også klare partikonstellasjonseffekter (men altså med dempet størrelsesorden i og med et sterkt regulert regime).

Analysene av faktiske gebyrer og eiendomsskatt (tabell 8.5) ikke gir mulighet for å studere i hvilken grad skattepolitikken varierer med lokalbefolkningens preferanser uavhengig av partitilhørighet. Men vi kan studere de fylkesvise variasjonene, gitt kommunestyrets partipolitiske sammensetning og økonomiske og demografiske faktorer. Kanskje er Arbeiderpartiet lite entusiastiske til å innføre eiendomsskatt i en liberalistisk orientert vestfoldkommune, samtidig som partiet er svært opptatt av å beholde eiendomsskatten i en tradisjonelt sosialistisk kommune i Hedmark. I gebyrana-

lysen er standardavviket for de fylkesvise effektene 0,102, noe som betyr at et typisk skifte fra ett fylke til et annet vil bety en endring i gebyrnivå på omtrent 10 prosent. Denne effekten er nesten like stor som effekten av å skifte fra sosialistisk flertall til høyrepartiflertall i folkerike kommuner. De fylkesvise variasjonene er enda større for eiendomsskatt. I den lineære modellen er standardavviket for fylkesresidualene 0,24.²¹ Sannsynligheten for eiendomsskatt endres altså med 0,24 når en går fra en typisk fylkeskommune til en annen. Partieffektene for bruk av eiendomsskatt er noe større enn fylkesvariasjonene – men fylkesforskjellene er av samme størrelsesorden. Dette er i tråd med hypotesen om tilpasning til regionale og lokale holdninger til skatt.

8 Større lokal beskatningsfrihet?

Så langt analysene rekker, gir de et optimistisk bilde av velgerkontrollen med de lokale skattene. Det er to hovedfaktorer som forklarer ulik skattepolitikk (gebyrer og eiendomsskatt) mellom nor-

²⁰ Beregnet som prosentvis endring fra Norsk Familieøkonomis gjennomsnittlige gebyrer på teknisk sektor for hhv. små og store kommuner (se tabell 8.4).

²¹ Den logistiske regresjonen viser et standardavviket på 4,2 målt log-odds-skalaen.

ske kommuner. Den første er *partipolitiske forskjeller*. Her finner vi at forskjellene er moderate i små kommuner, at mellompartienes skattepreferanser skiller seg lite fra sosialistpartienes preferanser, at mellompartiene får gjennomslag når ingen av partiblokkene har flertall, og at høyrepartiene sjelden oppnår flertall alene. Den andre faktoren er kommunespesifikke forskjeller, trolig som følge av de folkevalgte og partienes *tilpasning til lokale preferanser*. Resultatene tyder på at disse forskjellene er minst like store som de rent partipolitiske effektene.

Tilsier resultatene at norske kommuner bør få utvidet beskatningsfrihet på linje med den handlefrihet vi finner i Danmark og Sverige? Alle de tre landene tilbyr individuelle velferdstjenester i stort omfang, og det er mange likheter ellers. Hovedforskjellen er at myndighetene i Norge har valgt et regime basert på kraftig omfordeling av skatteinntekter, og en øvre grense for satsene for inntektsskatt. Nasjonale myndigheter i Danmark og Sverige aksepterer at kommunene setter ulike skattesatser. I begge landene er det markante forskjeller i skattesatser mellom sosialistiske og ikke-sosialistiske kommuner (*Pettersen-Lidbom 2003*); (*Blom-Hansen, Monkerud og Sørensen 2004*).

8.1 Bør maksimalsatsene for kommunal inntektsskatt oppheves?

Internasjonalt er eiendomsskatt en viktig finansieringskilde for kommuner, og i økonomisk litteratur påpekes at den har karakter av nyttebeskatning. Gjennom økte skatter kan kommunen tilby bedre infrastruktur og andre fellesgoder som øker eiendomsverdiene, og noe av verdistigningen bør da tilfalle kommunen. I Norge har husholdningene en svært høy andel av sin formue i boligkapital. Dette har sammenheng med at boliger er langt lavere beskattet enn annen kapital. Skatt på boligavkastning utgjør omtrent 6 prosent, mens øvrig kapitalavkastning beskattes med 28 prosent. Et velutviklet system med kommunal eiendomsskatt kan bidra til mindre investeringer i boliger og fritidseiendommer, og til mer investeringer i aksjer, obligasjoner og bankinnskudd (*Harding og Solheim 2004*). Skatteutvalget (*NOU 2003:9*) foreslår å øke skatten på egen bolig. Eiendomsskatt er også velegnet ut fra hensynet til velgerkontrollen: Den er en eksklusiv og synlig kommunal skatt (kreves inn med egen bankgiro), slik at velgerne ikke er i tvil om hvem som har ansvaret for skatten.

Eiendomsskatten er politisk kontroversiell (se våre analyser), noe som legger forholdene til rette for en effektiv velgerkontroll. Likevel har det i

praksis vist seg vanskelig å få etablert et moderne system for eiendomsbeskatning i Norge (jf. skjebnen til forslagene i NOU 1996:20). Dette har i stor grad sammenheng med problemene ved beskatning av egen bolig. Boligformuen er ikke likvid, og det blir fort krav om ulike typer av "skjermingstiltak" overfor skattebetalere med lav inntekt (for eksempel pensjonister). I tillegg krever eiendomsskatt et utviklet system for taksering av eiendomsverdier, noe som har vist seg å være et krevende prosjekt. Et oppgradert system for kommunal eiendomsskatt er en vanskelig vei til mer beskatningsfrihet.

Inntektsskatten har flere ulemper: Den er ikke "nyttebeskatning", og inntektsskatt er heller ikke en eksklusiv kommunal skatt der det er lett for velgerne å se om det er statlige eller kommunale myndigheter som skal holdes politisk ansvarlig. Men inntektsskattens fortrinn er enkel administrasjon og oversiktlige fordelingseffekter. Som nevnt viser erfaringene fra Danmark og Sverige at det er mulig å praktisere en viss lokal handlefrihet for inntektsskatt.

Politisk aksept for forskjeller i skattenivå mellom kommunene forutsetter at ulikhetene ikke undergraver nasjonale fordelingspolitiske mål. Erfaringene fra Danmark og Sverige tilsier at det kan bli betydelige forskjeller i skattesatser. Våre analyser viser at de skattepolitiske forskjellene mellom sosialistiske og ikke-sosialistiske kommuner er moderate, og kanskje mindre enn i Danmark og Sverige. Det var heller ikke dramatiske forskjeller i skattesatser på 1960- og 1970-tallet. Dessuten fører overføringssystemet til at ulikhetene i skattesatser trolig vil være mer "politisk spiselige" i dag enn for 30-40 år siden. Statlige overføringer utgjør en høyere andel av kommunenes inntekter, og selve tilskuddssystemet er mer fordelingspolitisk sofistikert. Tidligere var det sentrale kommuner med høye private inntekter som tilbød lave kommunale skattesatser. Nå har utkantkommuner høyere kommunale inntekter enn sentrale kommuner som følge av større statlige overføringer (se *Sørensen 2002*). At selskapskatten ble opphevet som kommunal skatt, bidro ytterligere til å redusere skattegrunnlaget i sentrale kommuner. Det er folkevalgte og innbyggere i sentrale strøk som ønsker høyest økning i satsene for inntektsskatt (tabell 8.1).

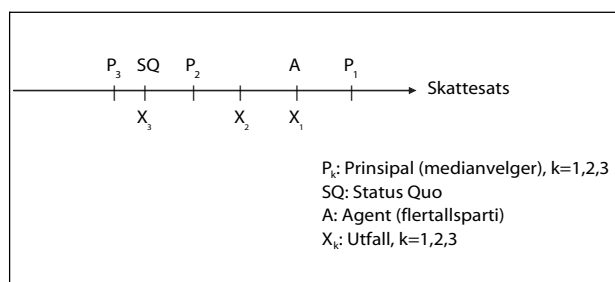
8.2 Bør det være obligatoriske folkeavstemninger ved endring av skattesatser?

En annen grunnleggende bekymring ved utvidet lokal beskatningsfrihet er faren for en gradvis vekst i offentlige utgifter og skattenivå. Ut fra våre

undersøkelser er det ikke grunn til å forvente dramatiske økninger i skattesatsene. De fleste lokalpolitikere vil opprettholde dagens satser for kommunal inntektsskatt, og i kommuner der det er flertall for å øke satsene, er det snakk om 0,5 – 1 prosentpoeng. Langtidseffektene av utvidet beskatningsfrihet er rimeligvis usikre, og beskatningsfrihet kan tenkes å øke skattenivået over tid. I flere land er det innført lovbestemte begrensninger i adgangen til å øke de lokale skattene. Også i Danmark og Sverige har det i flere perioder vært innført "skattestopp".

Ett mulig svar på dette er styrking av velgerkontrollen gjennom folkeavstemninger. Rett nok gir tabell 8.1 foran en pekepinn om rimelig godt samsvar mellom velgernes skattepreferanser og lokalpolitikernes ønsker om å justere skattesatsene. Gjennom partivalget kan den enkelte velger påvirke sammensetningen av kommunestyret, og dermed endre kommunens skattepolitikk. En kan imidlertid observere større bruk av folkeavstemninger internasjonalt (se eks *NOU 2001:3*). Folkeavstemninger kan initieres av de folkevalgte forsamlingene eller regjeringer ("referendum"). Slike avstemninger kan være obligatoriske i visse saker, eksempelvis om skatteøkninger. De folkevalgte blir således underlagt en "konstitusjonell tvang". I visse land kan folkeavstemninger initieres av velgerne når en viss andel av befolkningen slutter opp om det.²² Dette er vanlig i Sveits og i visse delstater i USA, og er også kjent i norske kommuner (kommunesammenslutninger, salg av alkohol).

Folkeavstemninger kan analyseres i den såkalte Romer-Rosenthal modellen (*Romer og Rosenthal 1978*). I figur 8.4 antas at vi har et flertallsparti (en agent) som ønsker et skattenivå som er avmerket ved A (agent) på figuren. Den eksisterende skattepolitikken er avmerket med SQ (status quo), og innebærer et lavere skattenivå enn agentens forslag. Vi kan gjøre ulike antagelser om velgernes (prinsipalenes) preferanser, noe som er markert med tre alternative idealpunkter P_1 , P_2 og P_3 . I fravær av institusjonelle skranke antas at agenten vil vedta sin foretrukne skattepolitikk A uansett prinsipalens preferanser. Men anta at vi innfører en ny spilleregulering - at agentens forslag må godkjennes av prinsipalen før vedtaket er endelig. En nærliggende tolkning er at forslag som endret skattenivå må godkjennes av velgerne gjennom en folkeav-



Figur 8.4 Prinsipal-agent modell a la Romer-Rosenthal (1978)

stemning. Hvis agentens forslag ikke godkjennes, blir skattepolitikken uendret - SQ forblir skattenivået.

Anta at velgerne ønsker en kraftig økning i skattenivå: P_1 er idealpunktet. Flertallspartiet foreslår sitt eget idealpunkt A som kommunens politikk X_1 . Fordi A ligger nærmere P_1 enn SQ vil velgerne godkjenne dette skattenivået (X_1). I dette tilfellet vil ikke den institusjonelle ordningen redusere delegasjonstapet ("agency loss"). Når P_2 er velgernes idealpunkt foretrekker velgerne en moderat økning i skattenivå. Flertallspartiet vil som et beste vinnende forslag foreslå det høyere skattenivået X_2 . Dette gir høyere skatter enn velgerne foretrekker, men forslaget godkjennes som marginalt bedre enn SQ - dvs. at $(X_2 - P_2)$ er marginalt mindre enn $(P_2 - SQ)$. I dette tilfellet reduserer ordningen delegasjonstapet (fordi $X_k - P_k < A - P_k$). Med P_3 som idealpunkt ønsker velgerne et redusert skattenivå. Forslaget og utfallet vil imidlertid bli $X_3=SQ$ fordi det er bedre for flertallspartiet enn ethvert forslag som vil bli godkjent. Også i dette tilfellet har en etterfølgende velgergodkjenning bidratt til å minske delegasjonstapet.²³

I tråd med modellen viser flere studier at direkte demokrati kan ha betydning for skattenivået. Pommerenhne (1978, se også Frey 1992) analyserer data om sveitsiske kommuner, mens Santerre (1989) studerer tilsvarende amerikanske enheter. Begge studiene viser at kommuner med representativt demokrati har et høyere skattenivå enn kommuner der velgerne kan kreve folkeavstemning om skatteøkninger. Lavest skattenivå har kommuner der skattenivået bestemmes direkte gjennom folkeavstemninger. Ved å kreve obligatoriske folkeavstemninger ved endringer i satsene for inntektsskatt kan en trolig begrense eller unngå en uønsket vekst i skattenivået.

²² Det er vedtatt en ny bestemmelse om "folkeinitiativ" i §39a i Kommuneloven. Kommunestyret plikter å ta stilling til et forslag som har fått oppslutning fra en viss andel/antall av kommunens innbyggere. Bestemmelsen gir ikke innbyggerne rett til å kreve folkeavstemning om forslaget.

²³ Lupia (1992) diskuterer Romer-Rosenthal modellen fra figur 8.2. Han viser at når prinsipalen (velgerne) mangler informasjon om agentens (flertallspartiets) handlinger så vil agenten alltid komme best ut ved å foreslå sitt eget idealpunkt. Merk at sammenfall i preferanser mellom velgere og politikere vil eliminere problemet med moralsk hasard.

8.3 Vil sammenslåinger av kommuner legge grunnlag for utvidet beskatningsfrihet?

Norge har et høyt antall kommuner sammenlignet med Danmark, Sverige og Finland. Endringer i kommunestrukturen kan gjøre det lettere å utvide adgangen for kommunene til å fastsette skattesatser. Sammenslåing av kommuner kan redusere ulikhetene i skattegrunnlag mellom kommuner. En gitt lokal skattesats kan dermed gi større grad av likhet i skatteinntekter, noe som vil øke aksepten for ulikheter i skattesatser. Små forskjeller i skattegrunnlag vil også dempe behovet for et komplisert system med skatteutjamning og tilhørende incentivproblemer.

Samtidig kan mange kommuner være en fordel for velgernes kontroll med den kommunale skattepolitikken. Men mange små kommuner kan føre til en mer intensiv skattekonkurransen mellom kommunene, både i form av målestokkonkurranse og ved å redusere betydningen av skattemotivert mobilitet. Dessuten: hvis velgerne i ulike kommuner ønsker ulikt skattenivå, kan sammenslåing føre til større heterogenitet i preferanser innenfor kommunene, noe som i seg selv gir et velferdstap. Monkerud (2004:60) viser imidlertid at folkevalgte i nabokommuner ofte har relativt like skattepreferanser og nokså lik politisk sammensetning av kommunestyrene.

I tabell 8.6 kartlegges effekten av sammenslåinger av kommuner på ulikheter i skattegrunnlag mellom kommunene. Tabellen viser spredningen (standardavviket) og gjennomsnittet i skatte-

grunnlaget (alminnelig inntekt i 2001) per innbygger over små og store kommuner med dagens kommunestruktur. Vi beregner så ulikhetene gitt to alternative strukturer, basert på et "moderat" og et "radikalt" alternativ hentet fra analyser i Statistisk sentralbyrå (Langørgen m.fl. 2002).²⁴

Av tabellen ser en at små kommuner har lavere private inntekter enn store kommuner. Forskjellene innad i kommunegruppene er også betydelige (med standardavvik på hhv. kr 19.000 og kr. 26.000 i små og store kommuner). Totalt sett varierer alminnelig inntekt fra rundt kr. 108.000 til kr. 283.000 fra kommunen med lavest til kommunen med høyest alminnelig inntekt.

I den midtre og nedre delen av tabellen legger vi til grunn at kommunene slås sammen etter kriteriene i Langørgen m.fl.s (2002) forslag. Disse forslagene har ikke som hovedmål å bidra til utjevning av skattegrunnlagene mellom kommuner. Andre hensyn har vært toneangivende i debatten om kommunesammenslåinger, og andre sammenslåingskriterier kunne gitt et annet mønster mer i tråd med en hovedmålsetning om jevnere skattegrunnlag.

I den midtre del av tabellen presenteres et "moderat" sammenslåingsalternativ (217 kommuner). Her skal ingen kommuner ha mindre enn 5 000 innbyggere, og kommuner som dessuten har veiforbindelse slås sammen. Hovedbegrunnelse er

²⁴ Langørgen m.fl.s (2002) "moderate" og "radikale" alternativer foreslår – på bakgrunn av ulike kriterier - en reduksjon til henholdsvis 217 og 90 kommuner fra dagens antall på 434.

Tabell 8.6 Forskjeller i skattegrunnlag (alminnelig inntekt) ved ulike kommunestrukturer. (NOK).

	M	s	Min.	Maks.	(N)
<i>Kommunestruktur 2000:</i>					
Kommuner med <i>under</i> 10000 innb.	145896	18797	107900	237900	(335)
Kommuner med <i>over</i> 10000 innb.	171684	26338	134400	282700	(100)
Totalt	151823	23413	107900	282700	(435)
<i>Reduksjon til 217 kommuner:</i>					
Kommuner med <i>under</i> 10000 innb.	149236	15371	119335	202800	(89)
Kommuner med <i>over</i> 10000 innb.	165955	26293	128592	282700	(128)
Totalt	159098	23889	119335	282700	(217)
<i>Reduksjon til 90 kommuner:</i>					
Kommuner med <i>under</i> 10000 innb.	142898	8746	128115	156516	(10)
Kommuner med <i>over</i> 10000 innb.	157903	22498	131275	278299	(80)
Totalt	156235	21898	128115	278299	(90)

Gjennomsnitt (M), standard avvik (s), minimums- (Min.) og maksimumsverdi (Maks.). Antall kommuner (N).

Kilde: SSB

reduksjon i smådriftsulemper og kompetanseproblemer (*Langørgen m.fl. 2002:16*). Forslaget opprettholder en høy andel "mellomstore" kommuner (med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere), mens småkommuner slås sammen med nabokommuner. Hovedeffekten er uansett beskjedent: Forskjellen i skattegrunnlag mellom kommuner med høyt og lavt folketall reduseres, men spredningen i skattegrunnlaget mellom kommunene reduseres praktisk talt ikke. Målt ved standardavvik (eller maksimums- og minimumsverdi) gir disse sammenslåingene liten reduksjon i ulikheter i skattegrunnlag.

Effektene er sterkere med det mest radikale sammenslåingsalternativet (90 kommuner). Utgangspunktet er Statistisk sentralbyrås økonomiske regioner²⁵, og målet er å fange opp hensynet til "en mer samordnet planlegging og arealutnyttelse på tvers av kommunegrensene". Dette gjelder særlig rundt større byer eller senterkommuner (*Langørgen m.fl. 2002:17*). Av de 90 regionene som regnes som arbeids-, bosteds- og serviceregioner, er det kun ti som på bakgrunn av ulike kriterier (pendling, reiseavstander mv.) blir stående igjen med under 10 000 innbyggere. Blant disse ti er det likheten som er slående: Standardavviket over kommunene i denne gruppen reduseres til under det halve av hva som er tilfellet blant småkommuner i dag. Men for de øvrige kommunene skjer det bare en liten reduksjon av ulikhetene i skattegrunnlag. Det radikale alternativet medfører en bare svak reduksjon i ulikhetene (fra et standardavvik på kr. 23.400 med dagens kommunestruktur til kr. 21.898 i strukturen med 90 kommuner). Dette avspeiler at det er små forskjeller i skattegrunnlag mellom nabokommuner i Norge – ulikhetene i skattegrunnlag er først og fremst av regional karakter.

Ut fra dette synes *ikke* hensynet til beskatningsfrihet og reduksjon i ulikheter å være et tungtveiende argument for reduksjon i antall kommuner i Norge.

Referanser

- Besley, T. og Case, A. 1995. Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85:25-45.
- Besley, T. og Case, A. 2003. Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature* XLI: 7-73.
- Blom-Hansen, J., Monkerud, L. og Sørensen, R.J. 2004. Do Parties Matter for Local Revenue Policies? A comparison of Denmark and Norway. For publication in *European Journal of Political Research*.
- Borge, L.E. 1995. Economic and political determinants of fee income in Norwegian Local Government. *Public Choice*, 83:353-373.
- Borge, L.E. 2000. Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments, *Regional Science and Urban Economics* 30: 703-718.
- Borge, L.E. 2003. More tax autonomy for Norwegian local governments: possible implications for efficiency and service production, Paper, Norwegian University of Science and Technology.
- Borge, L.E. og Rattsø, J. 2004. Income distribution and tax structure: Empirical test of the Meltzer-Richard hypothesis, *European Economic Review*, 48: 805-826.
- Borge, L.E., Carlsen, R. og Rattsø, J. 2001. Lokal beskatningsfrihet i det norske styringsopplegget for kommunesektoren. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 42:163-190.
- Bingham Powell, G. Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. London & New Haven: Yale University Press.
- Bjørklund, T. 1999. *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Erikson, R.S., Wright, G.C. Jr. og McIver, J.P. 1989. Political Parties, Public Opinion, and the State Policy in the United States. *American Political Science Review* 83: 729-750.
- Flåtten, L.P. 2001. Venner eller fiender. En analyse av konfliktstruktur og partiavstand i det norske partisystemet på 1990-tallet. *Hovedoppgave i statsvitenskap*, Universitet i Oslo
- Frey, B.S. 1992. Efficiency and Democratic Political Organization: The Case for the Referendum, *Journal of Public Policy* 12:209-222.
- Gravdahl, H.P. 1998. Consensual Coalitions? Coalition Formation in Norwegian Municipalities, *Scandinavian Political Studies* 21:307-23.
- Harding, T. og Solheim, H.O. 2004. Mer – ikke mindre – skatt på bolig. *Økonomisk Forum* 4/5:9-13.
- Inman, R. og Rubinfeld, D. 1996. Designing tax policy in federalist economies: An overview. *Journal of Political Economics* 60:307-334.
- Krehbiel, K. 1993. Where's the Party? *British Journal of Political Science* 23: 235-66.
- Langørgen, A., Aaberge, R. og Åserud, R. 2002. Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapport 2002/15, Statistisk sentralbyrå.

²⁵ Defineret i NOS C 616: Standard for økonomiske regioner.

- Lupia, A. 1992. Busy Voters, Agenda Control, and the Power of Information. *American Political Science Review*, 86:390: 404.
- Lupia, A. 2003. Delegation and its Perils, i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.
- Martinussen, P. E. 2002. In Search of the Government in Local Government: Coalition Agreements and Office Payoffs in Norway *Scandinavian Political Studies* 25:139-171.
- Martinussen, P. E. 2004. Government performance and political accountability at sub-national level: the electoral fate of local incumbents in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 27: 227-259.
- Monkerud, L. C. 2004. *Politiske og økonomiske drivkrefter ved kommunesammenslåinger – en analyse av holdningene hos norske lokalpolitikere*. Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Mouritzen, P.E. 1987. The Local Politician: Loyal to the Party or Responsive to the Local Constituency, *Scandinavian Political Studies* 10: 97-109.
- NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt.
- NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte.
- NOU 2003:9 Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet.
- Oates, W.E. 1999. An Essay of Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37:1120–1149.
- Petterson-Lidbom, P. 2003. Do Parties Matter for Fiscal Policy Choices? A Regression-Discontinuity Approach, *Paper*, Department of Economics, Stockholm University.
- Pommerehne, W.W. 1978. Institutional Approaches to Public Expenditures: Empirical Evidence from Swiss Municipalities, *Journal of Public Economics* 9:163-201.
- Rattso, J. 2004. Local tax financing in the Nordic countries, *General report* for the 2004 NSFR meeting in Oslo, October 28-29 2004.
- Romer, T. og Rosenthal, H. 1978. Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo. *Public Choice* 33:27-44.
- Rongen, G. 1995. Efficiency in the provision of local public goods in Norway, *European Journal of Political Economy* 11: 253-264.
- Santerre, R.E. 1989. Representative versus Direct Democracy: Are There Any Expenditure Differences? *Public Choice* 60:145-54.
- Schmidt, M.G. 1996. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, *European Journal of Political Research* 30: 155-183.
- Snyder, J.M. og Groseclose, T. 2000. Estimating Party Influence in Congressional Roll-Call Voting. *American Journal of Political Science*, 44:193-211
- Sørensen, R. J. 1995. The Demand for Local Government Goods: The Impact of Parties, Committees, and Public Sector Politicians, *European Journal of Political Research* 27: 119-141.
- Sørensen, R. J. 1997. Styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer. Vedlegg 2 i NOU 1997:8: *Om finansiering av kommunesektoren*. Se http://odin.dep.no/odinar-kiv/norsk/norges_off_utredn/.
- Sørensen, R.J. 2002. Kommunepenger i distriktpolitikken: Virker de?, *Horisont* 1: 60-77.
- Sørensen, R.J. og Vabo, S. 2004. Sentraliseringsparadokset: Fører partienes konkurranse om velgeroppslutning til sentralisert kontroll av kommunene? BI *Forskningsrapport* nr. 4.
- Strøm, K. 2003. Parliamentary Democracy and Delegation, i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.
- Wright, G.C. og Schaffner, B.F. 2002. The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures, *American Political Science Review* 96: 367-379.
-

Undervedlegg 1

Skattepreferanser hos politikere og velgere i de enkelte partier

Tabell 8.7 Kommunestyrerepresentantenes og velgernes holdninger til skatt. Etter kommunestørrelse og parti. 2003. (N).

	Kommuner med <i>under</i> 10000 innb.						Kommuner med <i>over</i> 10000 innb.					
	Kommunestyrerepresentanter			Velgere			Kommunestyrerepresentanter			Velgere		
	Andel som ønsker å benytte eieendomsskatt	Gjennomsnittlig ønsket økning i inntektsskatt (prosentpoeng)		Andel som ønsker å betale kr. 1000 mer i skatt	Andel som ønsker å benytte eieendomsskatt	Gjennomsnittlig ønsket økning i inntektsskatt (prosentpoeng)		Andel som ønsker å betale kr. 1000 mer i skatt				
Frp	0.00	(53)	-0.57	(56)	0.51	(106)	0.01	(147)	-0.76	(148)	0.42	(171)
H	0.16	(142)	0.03	(145)	0.50	(119)	0.13	(276)	-0.11	(283)	0.59	(179)
KrF	0.42	(109)	0.75	(112)	0.60	(82)	0.47	(156)	0.47	(158)	0.73	(55)
V	0.38	(42)	0.42	(44)	0.76	(37)	0.43	(56)	0.92	(58)	0.76	(38)
Sp	0.44	(183)	0.73	(186)	0.56	(187)	0.48	(88)	0.64	(91)	0.59	(41)
DNA	0.51	(278)	0.43	(294)	0.59	(271)	0.66	(430)	0.82	(439)	0.61	(248)
SV	0.82	(39)	1.55	(40)	0.69	(89)	0.88	(100)	1.36	(99)	0.78	(139)
RV	0.86	(7)	1.59	(7)	0.80	(5)	0.87	(15)	1.35	(16)	0.71	(14)
Andre	0.37	(49)	0.32	(52)	0.61	(53)	0.26	(38)	0.30	(40)	0.56	(25)

Kilde: Handelshøyskolen BI/NIBR (2003), Lokalvalgsundersøkelsen (2003)

Undervedlegg 2

En formell beslutningsmodell for fastsettelse av kommunalt skattøre gitt private inntekter og statlige overføringer

Anta at kommunestyreflertallets preferanser kan representeres ved en (Cobb-Douglas) funksjon over kommunalt konsum (G) og privat konsum (C). Preferansene kan eventuelt tolkes som preferansene til en representativ velger (eks. medianvelgeren). Vi forutsetter at statlig og fylkeskommunalt konsum er konstant og eksogent gitt i modellen. Videre mottar kommunen statlige overføringer (X), målt i kroner per innbygger. Den representative innbyggeren i kommunen har et privat disponibelt inntektsnivå (Y) etter at obligatoriske skatter til staten og fylkeskommunen er betalt. Dette betyr at kommunestyreflertallet maksimerer en velferdsfunksjon $W = A \cdot G^\alpha \cdot C^\beta$, $\alpha, \beta > 0$, gitt kommunens budsjettbetingelse, $G = t \cdot Y + X$, og den representative innbyggerens budsjett, $C = (1 - t - s) \cdot Y$ der $0 < t + s < 1$. Her er s den statlig fastsatte skattesats som benyttes til like store overføringer til alle kommuner og t er den kommunale skattesatsen.²⁶ Anta at kommunene har like store folketall og at størrelsen på statlige overføringer kan skrives $X = s \cdot \hat{Y} - q \cdot (Y - \hat{Y})$ der $0 < q < 1$, og \hat{Y} er gjennomsnittsinntekten over

alle kommuner. Overføringene til en kommune omfatter en ren omfordeling der kommuner med lave private inntekter mottar høyere statlige overføringer.²⁷ Når kommunen maksimerer velferdsfunksjonen W (gitt den statlige skattesatsen s og graden av omfordeling q) med hensyn på den kommunale skattesatsen t, får vi en ønsket lokal skattesats:

$$t = \alpha(1-s)/(\alpha + \beta) - \beta/(\alpha + \beta) \cdot [(s+q)\hat{Y}/Y - q]$$

$$= \alpha(1-s)/(\alpha + \beta) - \beta/(\alpha + \beta) \cdot [X/Y]$$

Kommunal skattesats som funksjon av privat skattbar inntekt, gjennomsnittsinntekt og statlige overføringer

Her representerer $\alpha/(\alpha + \beta)$ kommunens preferanser for kommunalt konsum gitt at det ikke eksisterer noen offentlige overføringer. Uten statlige overføringer ($s + q = 0$) vil alle kommuner benytte maksimumssatsen t^* dersom $\alpha/(\alpha + \beta) > t^*$. For gitt $s+q > 0$ vil kommunen foretrekke en lavere kommunal skattesats desto høyere gjennomsnittsinntekten er i forhold til privat inntektsnivå i egen kommune. Når andre forhold holdes konstant, vil en høyere gjennomsnittsinntekt \hat{Y} føre til et høyere nivå på statlige overføringer relativt til egen privat inntekt (X/Y), noe som tilsier et lavere kommunalt skattenivå.

²⁶ Formuleringen tar ikke hensyn til at skattesystemet gir bosatte i visse kommuner i Nord-Norge en lavere skattesats enn innbyggere ellers, eller at disse begunstiges noe ved visse typer overføringer.

²⁷ I praksis har også den differensierte arbeidsgiveravgiften til folketrygden og visse småkommunetilskudd gitt utkantkommuner høyere kjøpekraft for de kommunale inntektene enn sentrale kommuner.

Vedlegg 9

Det nye lokaldemokratiet Internasjonale avtaler og europeisering av Norge

Professor Noralv Veggeland
Lillehammer - HiL 2005

Forord

Denne rapporten er utført på oppdrag fra den offentlig oppnevnte "Lokaldemokratikommisjonen". Studien er gjort på grunnlag av prosjektbeskrivelse, mottatt 15. Juni 2004, fra Kommisjonens sekretariat, Rokkansenteret, UiB.

Prosjektbeskrivelsen innledes slik: "Lokaldemokratikommisjonen skal i henhold til mandatet redegjøre for hvordan lokaldemokratiet påvirkes av internasjonale avtaler'. Etter det sekretariatet kjenner til er det svært lite kunnskap på dette området, og et forskerbidrag vil utvilsomt styrke kommisjonens innstilling".

Det er dette mandatet jeg har forsøkt å følge opp, men har begrenset meg i forhold til internasjonale avtaler. Fokuset er på EØS-avtalen som Norge og EFTA har forhandlet fram med EU, og hvordan denne avtalen påvirker lokaldemokratiet. Men jeg har også trukket fram regionalt samarbeid og EUs Interreg-programmer, fordi slikt samarbeid er også basert på en type internasjonale avtaler, og fordi Norge som tredjeland er involvert i slike samarbeid, og derfor også norske kommuner og regioner i betydelig grad. Det er jo blitt sagt at gjennom slike samarbeid, og på grunnlag av ulike partnerskapsavtaler, "bedriver lokale myndigheter i realiteten en form for utenrikspolitikk".

"Det nye lokaldemokratiet. Internasjonale avtaler og europeisering av Norge" er valgt som tittel på rapporten. Dette fordi betydelige regimeendringer har funnet sted innen offentlig sektor siden EØS-avtalen ble iverksatt i 1994. "Fornyelse" og "modernisering" av kommunene er begrep som gjerne brukes i denne sammenheng. EØS-avtalen og nasjonal tilpasning er knapt de eneste faktorene som har gitt begrepene innhold.

Rapporten består av 9 hovedtemaer med underavsnitt, og til slutt trekkes noen konklusjoner. Men også innen hvert av hovedtemaene markeres i tillegg med uthevet skrift, viktige forhold og delkonklusjoner angående hvordan lokaldemokratiet påvirkes.

Lillehammer januar 2005

1 Innledning

1.1 Avgrensning av tema

Norge er forpliktet av mange internasjonale avtaler, og med virkninger av disse avtalene på mange samfunnsområder. På ulike måter og i ulik grad berøres også kommunene og lokaldemokratiet av disse. WTO som internasjonalt reguleringsregime, og som Norge i en rekke sammenhenger er forpliktet overfor, kunne åpenbart ha vært ett slikt relevant studieobjekt. Dette multilaterale samarbeidet innebærer bindinger av mange slag, og med direkte og langsiktige virkninger for Norge og det norske lokalnivået. Men med en antakelse om at foreløpig har WTO-bindingene hatt størst betydning for næringslivets handlingsrom, og i mindre grad for det lokale demokratiet, er dette internasjonale regimet valgt bort i denne studien. Jeg har valgt å fokusere på europeiseringen av nasjonalstaten Norge, og følgevirkinger lokalt og regionalt av hva EØS-avtalen, som forlengelse av EU-regimet, definerer. Det vil si de direkte og indirekte virkningene av dette regimet på kommunal forvaltning og det endringspress lokaldemokratiet utsettes for.

1.2 Internasjonale regimer

Dette dreier seg altså om internasjonale regimer som avtaler av typen EØS-avtalen oppretter mellom stater. Internasjonale regimer er treffende blitt definert som "principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given issue-arena" (*Krasner 1983:1*). I denne studien kan derfor EØS-regimet sies å være de normer, prinsipper, regler og beslutningsprosedyrer, som gjennom EØS-avtalen, legger føringer på det kommunale handlingsrom og lokaldemokratiets muligheter for utøvelse av myndighet.

1.3 Lokaldemokrati og metode

Ideen om lokalt demokrati er tett koblet til en situasjon der det er meningsfylt å tale om lokalt hand-

lingsrom, i form av tilgjengelige økonomiske ressurser og en viss uavhengighet i forhold til statlig styring og regelverk fra internasjonale bindinger (*Aarsæther og Vabo 2002*). Videre kobles dette til lokalpolitikk og valg av representanter til kommunestyre og fylkesting. Studier av lokaldemokratiet har derfor gjerne konsentrert seg om sider ved interne lokale demokratiske prosesser og hvordan disse påvirkes. Det siste gjør ikke denne studien, som har fokus på eksterne faktorer, på EØS-regimet definert gjennom EØS-avtalen, og dets virkninger på det lokale selvstyret.

I utgangspunktet er derfor dette metodisk sett egentlig en såkalt SWOT-analyse, dvs. en studie av styrke og svakheter ved europeiseringen av norsk kommunalforvaltning som følge av EØS-avtalen, og muligheter og begrensninger EØS-regimet setter for det kommunale og regionale handlingsrom, og for lokaldemokratiet. Fokuset er på EU/EFTA som et fjerde forvaltningsnivå (*Christensen, Egeberg m.fl. 2002:197-213*).

2 Bakgrunnen for EØS-avtalen

2.1 EFTA, EF og EØS

Det europeiske frihandelsforbundet, EFTA (European Free Trade Association), ble etablert i 1960 med 7 medlemsland, Norge inkludert, som et svar på etableringen av Det Europeiske Fellesskapet (EF) i 1957 med 6 medlemsland. Fram til avskallingen fra EFTA av medlemsland på begynnelsen av 1970-tallet, var de to blokkene forholdsvis jevnstore. EF-landene hadde et mer dyptgripende samarbeid, bl.a. med institusjoner som representerte overnasjonalitet, noe som ikke var tilfelle med EFTA-landene.

Forhandlingene mellom EFTA-landene og EF fra 1990 til 1994, førte fram til avtaler, og dermed etablering av det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet (EØS), et utvidet indre marked. Da Finland, Sverige og Østerrike sluttet seg til EU i 1995, ble Norge og Island stående alene innenfor EFTA-pilaren innen EØS. Sveits ratifiserte ikke avtalen etter en folkeavstemning med negativt utfall. Ettersom Liechtenstein har sluttet seg til EØS gjennom EFTA, bestod det økonomiske samarbeidsområdet på dette tidspunkt av 15 EU-medlemsland og 3 EFTA-land (*EFTA Bulletin 1/2003*).

2.2 EØS-avtalen

EØS-avtalen som EFTA-landet Norge i 1994 inngikk med EU, og som ble reforhandlet i 2003 mot bakgrunnen av 10 nye medlemsstater, gir norsk

industri og tjenesteproduksjon adgang til EUs indre marked. Dette markedet utgjøres nå av 25 europeiske land. EØS-avtalen omfatter for Norge også Veterinæravtalen angående dyrehelse og hygieniske forhold og mattrygghet. Det indre markedet dereguleres og organiseres med sikte på å fjerne politiske, økonomiske og tekniske barrierer for fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital. Men det rereguleres også i stor grad for å hindre at nye barrierer og monopoler oppstår (*Majone 1997*). Regimet er overnasjonalt, og sorterer slik under Søyle 1 innen EU, og som preges av Det Indre Markedet som ansvars- og kompetansefelt. Gjennom EØS-avtaler med de tre EFTA-landene, Norge, Island og Lichtenstein, utvides i realiteten det indre markedets regime til et større geografisk område, EØS-området, som på engelsk kalles "European Economic Area" (EEA). Avtalen gjør det mulig for de involverte EFTA3-landene å ta del i det indre markedet uten å bli en del av EUs politiske samarbeid som også dekker Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikken (FUSP) og Retts- og innenrikspolitikk (RIP). Avtalen omfatter ikke landbrukspolitikk, fiskeripolitikk, regionalpolitikk.

EØS inkluderer også et omfattende samarbeid på andre samfunnsområder og er organisert gjennom et bredt samarbeid, såkalte rammeprogram og utvekslingsprogram, som inkluderer forskning, utdanning, miljøvern, kultur og likestilling. Norge har utenfor rammen av EØS-avtalen oppnådd deltakelse i Schengen-samarbeidet som blant annet omfatter grensekontroll, politisamarbeid og felles regler for visum- og asylspørsmål.

2.3 Lovgivning og vetoretten

EØS-avtalen pålegger EFTA3-landene å akseptere EUs *sekundærlovgivning*, dvs. forordninger, direktiver og vedtak, på de områder avtalen omfatter, og skrive dem inn i egen lovgivning.

- *Forordninger*: Disse er i sin helhet direkte bindende for medlemslandene - og for EØS-landet Norge. De har en entydig rettslig karakter, og trer umiddelbart i kraft når de er besluttet.
- *Direktiver*: Disse binder medlemslandene - også Norge - til målsetningene i de beslutninger som fattes og som får status som direktiver. Men hver enkel stat avgjør selv hvilken form direktivet skal ha i den nasjonale lovgivningen, og hvordan og med hvilke virkemidler det skal settes ut i livet. Dette siste gir et handlingsrom som noen medlemslands sentrale og lokale myndigheter utnytter bedre enn andre, i betydningen av at de på ulike måter skaper seg handlingsrom. Det gir også anledning til å ta hensyn

til ulikheter når det gjelder nasjonale forvaltningstradisjoner (*Knill 2001*).

- *Vedtak*: Disse har et avgrenset virkeområde, for eksempel for enkeltindivider, en bedrift, en bransje, en institusjon eller en eller flere medlemsstater. De er bare bindende for dem det gjelder, men får likevel universell virkning for tilsvarende tilfeller.

Men EFTA3-landene har en avtalefestet vetorett, som betyr at de kan nekte innskriving av EUs rettsakter i sin lovgivning. De kan derimot naturligvis ikke hindre eller endre EU-lovgivningen, heller ikke fremme forslag om dette (*Arnesen og Graver 2001*). Norge har av ulike grunner ennå ikke brukt sin vetorett. Hvilke sanksjoner som ville bli iverksatt fra EUs side dersom denne retten ble brukt vites derfor ikke i dag. Men vetoretten innebar på prinsipielt grunnlag, og som også var dens hensikt at nasjonal suverenitet ikke ble avstått ved inngåelsen av EØS-avtalen. Det var også grunnen til at en rådgivende folkeavstemning (referendum) ikke var nødvendig, slik et fullt EU-medlemskap krevde (*Veggeland 2003*).

EU-lovgivningen fikk ved iverksettingen av EØS-avtalen i 1994 stor innvirkning på de sektorene i norsk samfunns- og næringsliv som omfattes av avtalen. EU har likevel ikke formelt sett direkte innflytelse over norsk rettsutforming. Den er overlatt til EFTA-organer å stå for. For det eksisterer et sett institusjoner på EFTA3-nivå som har som formål å transformere EF-retten over i EFTA3-landene. Disse institusjonene er ment å være parallelle institusjoner til EUs egen håndtering av iverksetting og overvåking av lovgivningen innen Unionen. En innsikt i hvilke sentrale institusjoner som er knyttet til EFTA/EØS, er derfor nødvendig for å forstå hvordan EU indirekte gjør sin sekundærlovgivning gjeldende overfor Norge, og dermed overfor norske kommuner og fylkeskommuner.

EFTA-institusjonene danner en viktig bakgrunn for å forstå virkninger på lokaldemokratiet, og hvordan disse formelt sett fungerer som et fjerde forvaltningsnivå i denne sammenheng. Reelt sett må likevel EU sies å representere dette fjerde nivået, for det er EU som har den eksklusive lovgivningskompetansen angående forordninger, direktiver og vedtak (*Christensen, Egeberg m.fl. 2002*).

3 Det fjerde forvaltningsnivået: Fokus på EFTA og EØS-institusjonene

3.1 Harmonisering

Deltakelsen i EUs indre marked har som konsekvens at EF-retten gjøres gjeldende også i EFTA3-

landene. Konkret vil det si at lovgivningen innen de sistnevnte land skal *harmoniseres* med EFs rettsregler på de områder EØS-avtalen omfatter. Harmoniseringen av de aktuelle rettsregler er ment å sikre alle bedrifter i det indre markedet like konkurransevilkår gjennom felles konkurranseregler, regler for kvalitet, hygiene, matsikkerhet og regler for statlig og kommunal støtte til utviklingstiltak. Finansiell støtte, som også omfatter salg av offentlig eiendom, skal ikke være bedriftsrettet eller på annen måte virke diskriminerende eller konkurransevridende (*Tranøy og Østerud (red.) 2001*).

3.2 Rettsliggjøring av norsk politikk

Et trekk ved EØS-avtalen er at EU-rettsakter skrives inn i norsk lov, uten at disse er/blir vedtatt i vår lovgivende forsamling. I en studie av Stortingets rolle under EØS-avtalen, omtales fenomenet som "lovgivningsmyndighetens suspensjon" (*Nordby og Veggeland 1999*). Formelt er det Stortinget som kan nedlegge veto mot rettsaktene, men denne vetoretten har altså ennå ikke vært brukt. Nå viser det seg at nettopp Stortinget, den lovgivende forsamling, er dårlig informert om disse rettsaktene. Representantene og de politiske partiene oppfatter det åpenbart slik at de ikke kan gjøre noe med EU-retten uansett. Men i tillegg er de også svært dårlig informert om hvilke standpunkt embetsmennene inntar når de deltar i EU-kommisjonens ekspertkomiteer og utvalg. De har ikke stemmerett, men har talerett, og kan gi uttrykk for standpunkt i saker, slik EØS-avtalen åpner for (*Ibid 1999*). Stortinget har på flere måter koblet seg fra EU-saker – tvunget som lovgivere, men unødvendig som politisk fortolker og iverksetter av EU-lovgivningen (jf. hva som gjelder for direktiver, og beskrevet ovenfor). Fenomenet er blitt beskrevet i den norske Makt- og demokratiutredningen som at det har skjedd en "rettsliggjøring av norsk politikk" som følge av EØS-avtalen (*NOU 2003:19*). I den allmenne politiske og faglige debatt påpekes det at avtalen har medført og medfører - et demokratisk underskudd, fordi politisk styring blir avløst av styring basert på myndighet forankret i avtaler (*Scharpf 1999, Veggeland 2003*).

3.3 EFTA-pilaren: Rettslig overvåking og kontroll

Institusjonelt etablerer EØS-avtalen et topilarsystem i den europeiske integrasjonen. EU-pilaren rommer EU-spesifikke institusjoner (EF-domstolen, Kommisjonen, Parlamentet og Rådet). EFTA-pilaren rommer på tilsvarende vis, EFTA-spesifikke institusjoner (EFTA-domstolen, overvåkings-

organet ESA, EFTAs faste komité, EFTAs konsultative komité og parlamentarikerkomiteen).

EFTA-samarbeidet er organisert som en tradisjonell folkerettslig frihandelsavtale der beslutninger fattes ved enstemmighet. EUs institusjoner og dets primærlovgivning, dvs. traktatene som konstituerer den foreslåtte Grunnlovstraktaten, og sekundærlovgivningen i form av forordninger, direktiver og vedtak, omfatter også overnasjonal myndighet og kompetanse. *Denne ulikheten i organisering og beslutningsmyndighet forklarer hvorfor EØS-samarbeidet institusjonelt måtte organiseres med to parallelle strukturer der eksempelvis overvåkingsorgan og domstoler ikke er felles mellom EU og EFTA innen EØS-området.*

EØS-rådet er EØS-samarbeidets høyeste organ, og møtes i regelen hvert halvår knyttet til EUs utenriksministermøter. Organet danner arena for politiske konsultasjoner om avtalens status og videre framdrift. I prinsippet er EØS-rådet som politisk organ på utenriksministernivå i alle EØS-landene, samt med representanter fra Kommisjonen. Ettersom den relative betydningen av EØS for EU-medlemmene har blitt redusert ikke ubetydelig som følge av EU-utvidelsen i 1995 og 2004, har det vært en heller laber interesse fra EU-ministrenes side for å delta i EØS-rådet. På det politiske plan utøver EFTA3 en svært begrenset innflytelse i forhold til EU-institusjonene.

EØS-avtalen overvåkes av ESA. ESA skal benytte de samme prosedyrer og framgangsmåter som Kommisjonen i sin overvåking av at EØS-avtalens overholdes. Dens ansvar og formål er å skape rettshomogenitet i forhold til EU, og ikke underkaste seg instruksjer fra noen regjering. ESA finansieres av EFTA3-landene selv.

ESA har 4 arbeidsfelt:

- a) Generell overvåking,
- b) overvåke offentlige innkjøpsordninger,
- c) konkurransesaker og
- d) påse at offentlig støtte til utviklingstiltak ikke er bedriftsrettet eller medfører konkurransevridning, ved avgiftspolitik, ved favorisering av utførere, eller ved salg av offentlig eiendom.

Ved tvist om saker trer EFTA-domstolen inn. Opprettelsen av EFTA-domstolen er hjemlet i Overvåkings- og domstolsavtalen (ODA). Myndigheten fastlegges av EØS-avtalens artikkel 108. Domstolen har enkelt uttrykt, samme funksjon overfor EFTA-statene som EF-domstolen har overfor EU-statene. Selv om EFTA-domstolen hører til en annen pilar innen EØS enn EF-domstolen, kan førstnevnte aldri fatte avgjørelser som divergerer

fra EF-domstolens tolkning av EF-retten (som danner grunnlaget for rettskjennelser i EØS). Dette reiser spørsmål knyttet til EFTA-domstolens kompetanse og uavhengighet. I praksis er det løpende kontakt mellom de to domstolene for å sikre harmonisering mellom EF-retten og EFTA-domstolens kjennelser (se bl.a. *Arnesen og Graver 2001*).

Domstolen har kompetanse på fire områder. For det første skal domstolen fatte beslutninger i saker reist av ESA. For det andre kan EFTA3-landene reise saker mot hverandre for brudd på EØS-avtalen. Denne varianten er i praksis inaktiv da en slik sak vil kunne virke svært belastende i forholdet mellom de tre gjenværende EFTA-landene i EØS. Stridsspørsmål løses derfor politisk. For det tredje har EFTA-landene mulighet til å bringe ESA-kjennelser til domstolen i de tilfeller der landene mener disse er feilaktige. *Sist, men ikke minst, kan også individer, bedrifter og kommuner bringe saker inn for EFTA-domstolen angående forvaltnings-spørsmål eller hindringer for konkurranse i næringslivet. Alternativt kan saker bringes inn for et nasjonalt overvåkingsorgan, hvorpå dette organet kan be om EFTA-domstolens fortolkning.*

For hele EØS-området gjelder altså EUs sekundær lovgivning, altså alle forordninger, direktiver og vedtak som angår det indre markedet og dets EF-regime. EF-domstolen forvalter Fellesskapslovgivningen og har domsmakt. ESA er en EFTA-institusjon som overvåker EFTA3-landene i henhold til denne Fellesskapslovgivningen, og EFTA-domstolen dømmer ved tvister.

Som for Norge, og som for de andre EFTA-landene, gjelder EUs sekundærlovgivning ikke bare i relasjoner til internasjonal handel med medlemsland, men også i forhold til handel med varer og tjenester i det nasjonale markedet. Slik fungerer EFTA-institusjonene som et formelt fjerde forvaltningsnivå, som kommunene og lokaldemokratiet må forholde seg til. Men ved iverksetting av dette regelverket finnes det altså et betydelig handlingsrom for både statlige og kommunale myndigheter.

EØS-avtalen innebærer altså at Norge har skrevet inn, så langt, mer enn fire tusen EU-rettsakter i norsk lovverk. Unntaket er som nevnt handel knyttet til fiskeripolitikken og landbrukspolitikken, som ikke er omfattet av avtalen. For disse næringene gjelder likevel EUs bestemmelser angående veterinære forhold, inkludert grensekontroll ved import av levende dyr, og ellers kvalitetskrav til hygiene og mattrygghet. Avtalen gir heller ikke Norge og norske regioner tilgang til EUs Strukturfond og andre finansielle støtte til regionale og lokale utviklingsprogram, fordi regionalpolitikken er heller ikke en del av EØS-avtalen (*Veggeland 2000*).

Europeiseringen av Norge, og dermed kommunene, gjennom EØS-avtalen begrenser slik *direkte* selvråderetten og de folkevalgte organers lovgivningskompetanse (selv om vetoretten foreligger). Men samtidig skapes det *indirekte* nye handlingsrom og utviklingsmuligheter for nasjonalt og lokalt næringsliv, og for offentlig sektor (*Olsen 1997*). Men for å kunne utnytte disse handlingsrom og muligheter, kreves det betydelig ny kunnskap og kompetanse. Det er blitt påpekt at i EUs medlemsland finnes det et underskudd på slik kompetanse på lokalt og regionalt nivå (*SOU 2003*). Det må vi anta gjelder også for norske kommuner. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

4 Direkte virkninger nasjonalt og lokalt av EØS-avtalen

4.1 Generelt om bindinger og muligheter

La oss først se på direkte virkninger av EØS-avtalen på Norge og norske kommuner og fylkeskommuner. For det første innebærer avtalen direkte og spesifikke krav til saksbehandlingen i forvaltningen. Kravene har sin forankring i EUs sekundærlovgivning på de områder som avtalen omfatter, og som forventes gjennomført også i kommunene. Videre betyr dette opprettelse og underkastelse under nye institusjonelle former for kontroll og overvåking, både nasjonale organ og EFTA-organ, med ESA som internasjonalt overvåkingsorgan og EFTA-domstolen som domsmakt. Disse myndighetsorganer forholder seg rettslig, og ikke politisk, til konkurranse- og markedsregulering (*Tranøy og Østerud 2001, Veggeland 2003, NOU 2003:19*).

EUs indre markedet kjennetegnes blant annet av prinsippet om fri bevegelse av de fire produksjonsfaktorene kapital, varer, tjenester og arbeidskraft innen hele EØS-området, som i tillegg til EFTA3-landene altså nå består av EUs 25 medlemsland. Den formelle begrunnelsen for Norges deltakelse i EØS er på den ene siden å sikre norske virksomheter adgang til EUs indre marked med sine produkter og tjenester, og på den andre siden fremme konkurranse på like vilkår med industri- og tjenesteproduksjon i EØS-området. Fiskeri- og landbruksprodukter holdt utenfor. De rettslige rammene er ment å hindre både favorisering og diskriminering av norske virksomheter når de konkurrerer i dette markedet. Teoretisk sett åpnes det muligheter for eksport av norske vare- og tjenesteprodukter, i konkurranse på like vilkår med EU-land, til markeder som tidligere ikke nødvendigvis var tilgjengelige på grunn av ulike økonomiske og tekniske barrierer, eller nasjonalt skjerming av

andre grunner. Men naturligvis stiller EØS-avtalen en rekke krav, som altså betyr at visse forutsetninger må tilfredsstilles. Den setter i visse sammenhenger direkte begrensninger på hvordan produksjonen av både varer og tjenester utføres og organiseres.

4.2 EØS-regelverk og lokale sektorvirkninger

I kommunene og fylkeskommunene har EUs anbudsdirektiv, med direkte forbindelse til EØS-avtalen, fått stor oppmerksomhet. For i betydelig grad har kommunal forvaltning blitt påvirket av dette direktivet, som altså ved å være et direktiv kun angir en målsetting om konkurranse i offentlig sektor. Anbudsdirektivet dreier seg om konkurranse ved offentlige anskaffelser eller utbyggings tiltak, og med krav om anbud og utlysning når kostnaden overskrider 1 1/2 million kroner. Norske statlige myndigheter har tolket direktivet ut fra sin egen konkurransepolitikk og lovbestemt terskelverdien til 200 000 kroner. For kommunene betyr denne relativt lave grensen et betydelig arbeid, for med norsk kostnadsnivå nås den lett og ofte.

Formålet med anbud er å fremme konkurranse innen offentlig sektor, for slik å gjøre innkjøpene og de ulike utbyggingsprosjekter mer kostnadseffektive. En indirekte organisatorisk effekt er at kommunal forvaltningsmyndighet, som tradisjonelt og i Max Weber's byråkratiteoretisk forstand, har vært forankret i regelstyring, nøytralitet, rasjonalistisk planlegging og, forutsigbarhet, nå på en rekke områder omformes til bestillermyndighet. En bestillermyndighet gjør seg avhengig av konkurrerende tilbydere, og bindes rettslig av kontrakter og avtaler når disse først er inngått (*Veggeland 2003, 2004*). Og videre oppstår det et press i retning av å splitte opp kommunal virksomhet i resultatenheter, innsatsstyrt finansiering og intern konkurranse, for slik å oppnå økt kostnadseffektivitet, men også for å synliggjøre konkurranseevne i forhold til eksterne aktører.

Av alle disse grunner svekkes lokaldemokratiets styringsmuligheter, for forvaltningen splittes opp, kontrakter og konkurranseregulering binder og forplikter rettslig, og dets handlingsrom reduseres. Men som vi skal se nedenfor (avsnitt 5.2), kan også bindinger som avtaler, kontrakter og kontraktplanlegging innebærer, i en annen kontekst hvor målet er desentralisering av oppgaver og kompetanse fra sentrale myndigheter, være en mekanisme som kan styrke lokaldemokratiet og utvide dets handlingsrom. (*Veggeland 2004b, Balme and Bonnet 1995.*)

Som nevnt omfattes ikke fiskeripolitikken og landbrukspolitikken av EØS-avtalen, og eksportprodukter til EU-land blir møtt av tollbarrierer, om ikke tollfrie kvoter er forhandlet fram. Heller ikke bearbeidede produkter fra disse næringene har automatisk adgang til EU-markedet. Norsk eksport av sjømat til EU-området er kvoteregulert. Men EUs lovgivning rettet mot dumping av priser rammer nettopp denne kvoteeksporten, og spesielt gjelder det oppdrettslaks. At norske priser ligger på et konkurransedyktig nivå, møtes av dumpinganklager fra konkurrenter, og straffetoll ilegges. Det siste er ledd i en politikk hvor EU altså beskytter sin egen fiskerinæring mot en utenforstående stat, Norge.

Restriksjonene angående bearbeidede fiskeprodukter har store regionale virkninger. Verdiskaping og arbeidsplasser knyttet til bearbeiding blir EU-land tildelt, slik som når f.eks. røyking av laks skjer i Danmark. Kyst-kommunene berøres negativt ved at lokal og regional ressursbasert virksomhet og arbeidsplasser går tapt, og bedriftene tvinges til å etablere seg i selve EU-området. Dessuten gjelder for de eksportrettede, ressursbaserte næringene ikke bare bestemmelser av denne type. Regelverket for konkurranse og handel omfatter også veterinære forhold. I disse forhold er grensekontroll ved import av levende dyr inkludert, og ellers krav til hygiene ved produksjon og mattrygghet.

Det dreier seg om Veterinær-avtalen, som Norge har signert, og som omfattes av EØS-avtalen. Den stiller en rekke krav til kvalitet, hygiene og trygghet for de varer som produseres, både råvarer og bearbeidede varer. Kravene gjelder ikke bare for eksport, men også varer bestemt for det nasjonale markedet. Produksjon og omsetting av matvarer er et forholdsvis strengt regulert felt, med sikte på å skape et rammeverk som sikrer konkurranse på like vilkår.

Norske kommuner er i betydelig grad påvirket av EUs veterinær-regelverk om produksjonsmåte, hygiene og kvalitet. Lokale bedrifter har blitt påført økonomiske kostnader for å tilfredsstille EØS-kravene, og noen av dem har hatt problemer med å finansiere ombygging og sikringstiltak, som f.eks. i fiskerinæringen. Og kommunal støtte til slik produksjonsfornyelse er ikke tillatt i henhold til EØS-avtalen, fordi den vil være bedriftsrettet.

Dessuten har matsikkerhetsdirektivet som følge av Veterinær-avtalen, hatt en direkte organisatorisk virkning med tap av arbeidsplasser. 1. januar 2004 ble det nye Mattilsynet etablert og sentralisert, som et nytt statlig direktorat, med Landbruksdepartement som ansvarlig for etaten. Opp-

gavene til de kommunale næringsmiddeltilsyn ble avvirket, og nærhetsprinsippet fraveket. Det var en organisatorisk løsning, politisk valgt av de sentrale norske myndighetene, og en annen enn hva som ble valgt i EU-landet Sverige. Her består det lokale tilsynet (*SOU 2003:123*).

4.3 Offentlige tjenester og konkurranseutsetting

Et stort problemfelt, men fortsatt med norsk handlingsrom, er tilpasning av offentlig tjenesteproduksjon til EUs konkurranselovgivning og regelverk for fri flyt innen EØS-området (*OECD 2002*). Det politiske aspektet på dette feltet dreier seg om valg av organisatorisk modell for framtidige offentlige tjenester, om det skal satses på full gjennomføring av organisatorisk fristilling og konkurranseutsetting av disse eller ikke. Det dreier seg altså om gjennomgående kommersialisering eller politisk skjerming av visse typer personrettede tjenester fra markedskonkurranse (*EU Green paper 2003*). Det politiske valget på dette området er spesielt viktig for de norske kommunene og lokaldemokratiet, som de store tjenesteprodusenter de er innen nettopp personrettet tjenesteproduksjon, dvs. innen sosial- og helsesektoren, skole, nærmiljø, omsorg, kultur o.a.

Gjennomgående organisatorisk fristilling og konkurranseutsetting av de kommunale tjenester, vil åpenbart svekke lokaldemokratiets muligheter for politiske prioriteringer og kontroll. Markedets "usynlige hånd" vil i større grad avgjøre. Men også EUs tjenstedirektiv angir bare en målsetting. Organisering og iverksetting er som påpekt ikke fastlagt.

Derfor har det da også i særlig EUs kontinentale land siden 1980-tallet, foregått en kontinuerlig politisk og faglig debatt om fristilling og konkurranseutsetting av offentlige tjenester (*Beetham et al. 2003, Veggeland 2004*). Erfaringer med en slik form for fornyelse av offentlig sektor er i EU-land vunnet gjennom mer enn 20 år, og en rekke følger virkninger er blitt registrert som utgangspunkt for debatten. Det er på alle forvaltningsnivåer påpekt et økende demokratisk underskudd når det gjelder politisk styring og kontroll. Videre er det en tendens til at politikere ikke tar ansvar, men overlater ansvaret til markedskreftenes "usynlige hånd" angående utviklingen av velferdsgoder, bl.a. fordi de mangler kunnskap om nye styringsformer og organisering. For eksempel at oppsplitting av tjenesteproduksjonen i offentlige foretak og resultatenheter, medfører voksende transaksjonskostnader for å få dem til å fungere

sammen ut fra sine formål, noe som ofte rammer kjernevirksomheten når budsjetttrammene er gitt. Dette er oppsummeringer gjort bl.a. i en OECD-rapport fra 2002, hvor det også påpekes at prosessen med fristilling og konkurranseutsetting av offentlige tjenester av den grunn har stoppet opp i 6 vesteuropeiske EU-land (se for øvrig avsnitt 9.3).

Naturligvis har de negative samfunnsmessige erfaringene medvirket til denne kursendringen. Også de europeiske paraplyorganisasjonene for arbeidsgiverne i offentlig sektor (CEEP) hvor Kommunenes Sentralforbund (KS) er medlem, private arbeidsgivere (UNICE) hvor Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er medlem, og den europeiske fagbevegelsen (ETUC) med deltakelse fra Landsorganisasjonen (LO), har vært involvert (LO Brussel Rapport 2003). Dette fordi de er akseptert av EU som sosiale partnere (social partners) som det kan forhandles med. Det var i 1985 at Kommissjonspresident Jacques Delors inviterte til en sosial dialog om utvikling og velferd. Etter Maastricht-traktaten trådte i kraft 1993 har disse organisasjonene blitt jevnlig konsultert (De Buck 2004). Mot denne bakgrunnen utarbeidet de også et charter om organisering og forvaltning av offentlige tjenester. Her stilles det en rekke krav om lik sosial og lokal tilgang til tjenestene, om konsultasjoner med ansatte, brukere og deres organisasjoner, kvalitet, sikkerhet – og om demokratisk innsyn, kontroll og debatt.

Chartret fra disse europeiske organisasjonene, med KS, NHO og LO som medlemmer, var et innspill i EUs debatt og overveielser angående prosesser og erfaringer med foretaksorganisering og konkurranseutsetting av offentlige tjenester, og dermed av stor betydning også for de kommunale tjenestenes status i framtiden. Deltakelsen fra disse organisasjonene utgjør også en demokratisk kraft i den europeiske integrasjonen som kommunene bør være oppmerksom på. Disse organisasjonene representerer en politisk kanal som kommunene kan benytte, og slik kunne øke lokaldemokratiets legitimitet.

4.4 Kommunale tjenester og norsk EU/EØS-politikk

Spørsmålet om konkurranseutsetting, eller skjerming av visse typer tjenester mot dette, ble først berørt i Amsterdam-traktaten, art. 16, fra 1997. Men best kommer problemstillingene og debatten til uttrykk i en "Grønnbok" fra EU-kommisjonen i 2003 om "Services of General Interest (SGI)" (*EU Greenpaper 2003*), dvs. tjenester av allmenn interesse/betydning, som også EØS-landet Norge fikk anledning til å uttale seg om i en høringsrunde

(*Norwegian Comments 2004*). Uttalelsen fra Norge ble formulert av regjeringen, uten konsultasjoner med den i denne sammenheng viktige kommunesektoren.

Ut fra kontinentale statstradisjoner og erfaringer, som Norge tradisjonelt har tilhørt, gjøres det i "Grønnboken" et skille mellom "offentlig tjenester av allmenn økonomisk betydning" og "spesielt forpliktende andre offentlige tjenester". Den førstnevnte type tjenester er kommersielle og kan gjerne fristilles og eksponeres for konkurranse i nasjonale og internasjonale markeder. Det kan dreie seg om offentlig konsulentvirksomhet, teknologi, større utbyggingstiltak, drift av bygninger o.l. Politisk sett blir konkurranse i denne sammenhengen et middel til å høyne effektiviteten til denne type tjenesteproduksjon, også for kommunene.

Men for den andre typen tjenester derimot, de som det offentlige har en spesiell forpliktelse overfor, eller de som er særlig viktige kollektive samfunns mål, er fristilling, oppsplitting i resultatenheter og konkurranseutsetting, slett ikke noen politisk selvfølgerighet. Til denne typen tjenester regnes helse- og sosial tjenester, utdanning, kultur, miljø, kollektiv transport, rettsvesen, politi, forsvar o.l.

Flere av disse er altså typiske kommunale tjenester. De har den karakter at de vanskelig kan eller bør velges bort av borgerne og faller slik utenfor betingelsene for reell konkurranse. Det gjelder sikring av trygghet og helse, bygging av kompetanse, bevaring av en nøytral forvaltning, miljøtiltak, kulturell virksomhet, og personrettet omsorg og pleie hvor bruk av tid er en kvalitetsfaktor og ikke en effektivitetsfaktor.

Altså tjenester hvor lokaldemokratiet har et viktig ansvar å ivareta og sentrale oppgaver som de er forpliktet til å utføre (*Aaarsæther og Vabo 2002*).

Det er denne to-delingen av "tjenester av allmenn interesse" som "Grønnboken" fra EU ønsker å introdusere, drøfte og sikre ved differensiert regulering, og unntak i konkurranselovgivningen for de forpliktende tjenestene. Tankegodset er hentet fra de kontinentale lands omfattende debatt og forvaltningstradisjoner, med vektlegging av et spesielt offentlig ansvar i forhold til individrettet tjenesteproduksjon og sosial infrastruktur (*Knill 2001, Veggeland 2003*). I Tyskland er man, ut fra sin tradisjon med sterk politisk desentralisering, særlig bekymret for at de lokale og regionale politiske myndigheter, lokaldemokratiet, skal miste sin kontroll med "Daseinversorge", dvs. de livslange offentlige tjenestene. I Frankrike gjelder bekymringen i sterkere grad svekkelsen av de sentrale statlige myndighetene i forhold til forpliktende velferdstjenester, i tråd med den langt mer

sentraliserte forvaltningstradisjonen. I begge land har sterke yrkes- og fagorganisasjoner vært involvert.

Dette i motsetning til offisiell britisk politikk, som gjennom 1980- og 90-tallet har avvist nettopp et slikt skille mellom kommersielle og forpliktende offentlige tjenester, en politikk åpenbart forankret i en sterk ideologisk nyliberalisme. En ideologi som også innebar at Storbritannia i 1991 ikke sluttet seg til den sosiale dimensjonen i det mer sosialdemokratisk dominerte EU. I følge thatcherismen kunne og burde alle typer tjenester konkurranseutsettes eller privatiseres – og med markedet som dommer i spørsmålet om deres verdi. På regjeringsnivå uteble debatten, og problemene sett "nedenfra" knyttet til bl.a. oppsplitting av tjenester, økende transaksjonskostnader, rasering av offentlig velferd, svekket kontroll og utviklingen av et demokratisk underskudd, ble oversett (*Beetham et. al. 2002*).

Den britiske politiske holdningen ble åpenbart lagt til grunn for den norske regjeringens høringskommentar til EU om "Grønnboken", som altså finnes i dens svarbrev fra 2004: "Norwegian Comments to the Green Paper on Services of General Interest"; den ønsket ingen differensiering mellom kommersielle og forpliktende tjenester (Norwegian Comments 2004). Svaret avspeiler utvilsomt en ny politisk holdning som avviker fra den historiske norske forvaltningstradisjonen, og en ideologisk forankring som først og fremst ble formet gjennom 1990-tallet (*Christensen, Egeberg m.fl. 2002*).

Det kan synes naturlig at kommunesektoren hadde blitt konsultert, nettopp fordi virkningene av denne type internasjonalisering og organisering av offentlige tjenester angår i så stor grad kommunene og lokaldemokratiet. For Sveriges del er denne betydningen også påpekt av den svenske "Ansvarskommittén" (*SOU 2003:123*) angående kommunene og tjenestesektoren.

I den svenske "ansvarsutredningen" fra denne kommittén, pekes det på at EUs påvirkning er direkte og langtrekkende på mange kommunale ansvarsområder (*Ibid 2003*). Samtidig vises det til at kommunene ofte er svært kritiske til at EU lovgivningen enten er for detaljert eller for dårlig tilpasset lokale forhold. De ønsker større innflytelse på Sveriges standpunkt i EUs organer og beslutningsarenaer, og ikke minst på hvordan EUs regelverk tolkes og institusjonelle former fastlegges av de nasjonale myndighetene, og som kommunene deretter får i oppgave å iverksette.

Det er ikke urimelig å tro at også norske kommuner på lokal demokratisk grunnlag, kan ha samme

ønske om å kunne påvirke de sentrale myndighetene når EØS-regelverket fortolkes. Samtidig er kommunene fanget av den samme politiske avmakt som de svenske. De ofte noe teknisk/ideologiske fortolkningene som gjøres i forhold til EUs rettsakter, Europakommisjonens "Hvitbøker" og "Grønnbøker" skjer sentralt, og vanligvis uten konsultasjoner med hverken Storting eller lokale politiske myndigheter (Nordby og Veggeland 1999, Melsæther 2004).

5 Indirekte virkninger av europeisering: Den organisatoriske fornyelsen i kommunene

5.1 Anledninger og arenaer blir borte

Indirekte utøver EØS-avtalen press på tradisjonelle offentlige forvaltnings- og styringsformer i retning av organisatorisk fornyelse. Men samtidig viser EU-forskning at dette skjer uten krav til at en bestemt organisatorisk modell skal legges til grunn ved nasjonal utforming (*Knill 2001, OECD 2002, Veggeland 2004*). I Europa konvergerer noen offentlige organisasjoner og regelverk iverksettes tilnærmet likt på prinsipielt grunnlag som følge av trykk fra EU om harmonisering, mens andre divergerer i henhold til nasjonale forvaltningstradisjoner og politiske prioriteringer.

Slik sett har også Norge og norske kommuner valgmuligheter i henhold til EØS-avtalen, og alternativer kunne legges til grunn for en gjennomgående politisk debatt både sentralt og lokalt. Men ofte skjer ikke det, og derfor opplever ikke minst lokaldemokratiet det som om handlingsrommet er blitt lukket, av departementale beslutninger, ett eller annet tilsyn, eller av detaljert overvåking fra ESA.

Kommunene som sentrale iverksettere av EØS-regler, både overfor lokalt næringsliv og egen tjenesteproduksjon og administrasjon, opplever dette regelverket som "entydig" lovgivning. Presset om fornyelse og modernisering av institusjoner og styringsformer, om å opptre som detaljert bestillermyndighet og med avtaler og kontrakter som styringsgrunnlag, blir en opplevd strukturell tvang som aksepteres.

Styringen skjer på arenaer hvor politiske overveielser ikke skal finne sted, eller hvor de er valgt bort. Det skjer en rettsliggjøring av kommunalpolitikken, med et lokaldemokratisk underskudd som konsekvens. Kommunestyre og fylkesting mister arenaer og anledninger for politisk behandling av saker med vidtrekkende konsekvenser, og tap av ikke minst legitimitet (*NOU 2003: 19*).

5.2 Politisk styringskjede

I Norge har statsmakten tradisjonelt styrt eget territorium gjennom sitt forvaltningsapparat, og gjennom kommunale og regionale forvaltningsnivåer med delegert myndighet. Dette byråkratiet er basert på arbeidsdeling og klare kompetanseregler. Prinsipielt kan den delegerte myndighet trekkes tilbake når som helst. Byråkratiet på de ulike nivåene forutsettes å tjene den politiske ledelsen og skal fungere som et politisk sekretariat. Det skal eksistere et klart skille mellom administrasjon og politikk. Hierarkisk autoritet er det sentrale styringsprinsippet i modellen – tjenestemennene handler på grunnlag av signaler fra overordnede politiske organ gjennom administrative ledere, og med plassering i den hierarkiske strukturen som har statsråden som den øverste ansvarlige. I tråd med dette opptrer nasjonale tjenestemenn på vegne av regjeringen, dvs. som iverksetter av politiske vedtak, slik også i internasjonale sammenhenger. Kommunale tjenestemenn opptrer på vegne av rådmannen og dennes lederteam. Ordfører og kommunestyre beslutter mål for kommunen, prioriterer tiltak og vedtar budsjett, som administrasjonen iverksetter. Kommunal forvaltningsrevisjon er blitt et viktig instrument for å overvåke at slik skjer.

I parlamentariske demokratier kan vi i denne sammenheng snakke om en parlamentarisk styringskjede, der politisk autoritet kommer fra det suverene folk representert ved den folkevalgte forsamlingen – parlamentet – og der regjeringen forutsettes å ha forsamlingens tillit, dvs. i hvert fall ikke mistillit. Regjeringens administrative apparat forbereder og iverksetter Stortingets vedtak. Folks tilfredshet uttrykkes ved valg. Så også i kommunene. Folks tilfredshet – misnøye uttrykkes også her i lokalvalg, og altså i en politisk styringskjede. Men tradisjonelt uten parlamentarisme som ordning på dette nivået. I dag utprøves likevel en slik ordning i enkelte norske kommuner, dvs. ved etablering av kommunalråd og fylkesråd som må ha tillit i kommunestyret og fylkestinget. Likeså har det vært viktig å trekke innbyggerne og interessegrupper i kommunen med i planleggingsprosesser, for å skape nærhet og delaktighet til utviklingsprosesser, og for å gjøre dem til problemeiere med ansvar for løsninger. Eller som ledd i tiltak for å gjøre dem bevisst på utviklingsmuligheter, ved læring, mobilisering og støtte til å etablere lokal næringsvirksomhet (Veggeland 1998, Jessop 1994).

I denne modellen er det kommunale selvstyret basert på delegert myndighet, med fylkesmannen

som utøver legalitetskontroll på vegne av den sentrale stat. Folkestyret og folkesuverenitetsprinsippet har stått, og står, sentralt som legitimeringsgrunnlag for politiske beslutninger på alle forvaltningsnivåer. I internasjonal litteratur omtales denne styringsformen som "government", og den har en lang tradisjon i både nasjonal og lokal organisering av politiske prosesser og forvaltning. Folkevalgte organers autoritet utgjør kjernen i kontrollen og styringen av offentlig virksomhet. Men så er påstanden at globalisering og internasjonalsisering endrer politiske prosesser, og at institusjonenes autoritet og posisjon utfordres på en grunnleggende måte på de ulike forvaltningsnivåene (Castells 1996, Keating 1998, Jønsson m.fl. 2001). Dette offentlige styringsverket forutsettes ikke å være omstillingsorientert og fleksibelt nok overfor endringspress fra internasjonale omgivelser og relasjoner, dvs. når det i nettverkssamfunnet utvikler nye effektivitetskrav og konkurransebehov på alle forvaltningsnivåer og innen alle sektorer. Det skapes en konkurransestat med andre styringsformer (OECD 2002).

5.3 Kontrakter som nye kommunale plandokument

Med utgangspunkt i Plan- og bygningslovgivningen i etterkrigstiden, har N. Veggeland (Veggeland 1992) beskrevet overgangen fra dominerende rasjonalistisk sentralplanlegging på 1950- og 1960-tallet (Sektorplaner, Generalplaner, Kommuneplaner o.a.) til planlegging basert på internasjonale avtaler, det fjerde forvaltningsnivå og utbredt kontraktplanlegging på lokalt nivå ved tusenårsskiftet.

Kommunal planlegging er en styringsform, som all offentlig planlegging er det. Det betyr at siden da og fram til i dag, er nye styringsformer kommet som bygger på ulike planprosesser og på ulike typer plandokumenter. De gamle planformene fortsetter som styringsgrunnlag på noen ansvarsområder, men er svekket etter hvert som nye er kommet til på andre områder i en utviklingsprosess. Ikke minst er dette tilfelle på områder hvor kommunen ønsker organisatorisk fornyelse og innovasjon, og siden 1990-tallet, i forhold til internasjonalt samarbeid og innføring av New Public Management som styringsprinsipp (Veggeland 1998, 2004, Christensen, Egeberg m.fl. 2002). Det er dette som bl.a. avspeiler seg i de ulike Plan- og bygningslover Stortinget har vedtatt gjennom etterkrigsårene. Tilsvarende utvikling finnes naturligvis også i andre vestlige industriland (Amdam og Veggeland 1998):

Fig. 9.1 angir en spiralformet utvikling. Med overgangsformer på 1970-80-årene, preget av tro på lokaldemokratiet, kommunikativ medvirkning, læring, og lokal mobilisering med sikte på fornyelse og innovasjon oppstår det en ny type rasjonalistisk planform på 1990-tallet.

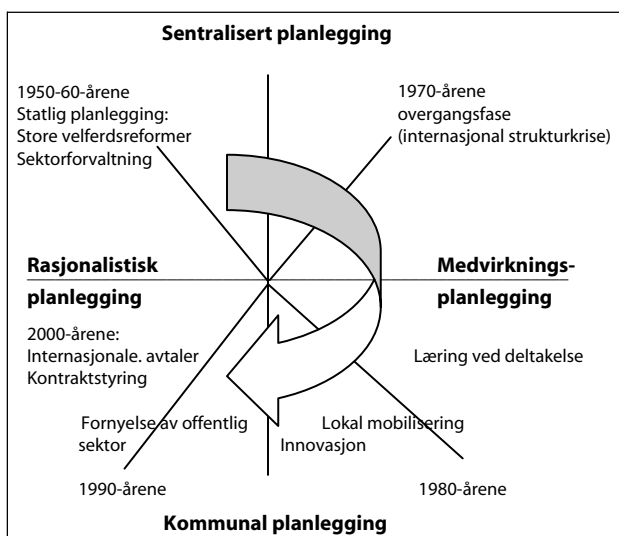
Det begynte som figur 9.1 illustrerer, i de første tiårene etter annen verdenskrig, med en rasjonalistisk planform preget av en aktiv stat. Plandokumenter ble utarbeidet sentralt av statlig ekspertise knyttet til departementene. Målsettingen å bygge og fordele velferd og tjenester med velferdsstat og utjevning som nasjonalt mål, og å rasjonalisere og omforme uproduktive næringer og sektorer for å gjøre dem produktive. Dette for å skape full sysselsetting og inntekter til staten, for slik å sikre velstandsutvikling. Reformene og plandokumentene ble vedtatt av Stortinget og iverksatt nedover i forvaltningshierarkiet til den enkelte kommune. Selve plandokumentene ble oppfattet som grunnleggende viktige som styringsinstrument for statsmyndighetene. Lokaldemokratiet hadde egentlig ingen formelle muligheter for å påvirke og forme reformene, fordi planleggingen og reformene skjedde uten medvirkning fra det lokale nivået (*Amdam og Veggeland 1998*).

Den internasjonale strukturkrisen på 1970-tallet endret den sentralistiske og departementale planformen, ikke bare i Norge, men også i andre vestlige industriland. De nasjonale økonomiene fungerte ikke lenger som de skulle, arbeidsledigheten steg, det samme gjorde inflasjonen. Gamle næringer var ikke konkurransedyktige. Det var behov for fornyelse og innovasjon

som følge av IKT-teknologiens gjennombrudd og internasjonalisering av markedene (*Veggeland 1998*). Som figur 9.1 viser, skjedde det en endring i kjølvannet av dette i retning av mer desentralisert og kommunikativ planlegging, også i Norge, gjennom 1980-tallet. Oppfatningen var at mer deltakelse og medvirkning lokalt og i kommunene fra innbyggerne, fra interessegrupper, kompetansepersoner, lokalt næringsdrivende osv. i planprosesser, dvs. en mer egendrevet og selvstendig kommunal planlegging, ville skape lokal mobilisering (*Veggeland 1998, Amin (ed.) 1994*). Dessuten var det viktig å skape forståelse for at offentlige budsjetter var blitt overbelastet som følge av kostbare velferdsordninger. Lokal medvirkning og mobilisering, styrking av lokaldemokratiet, ville få innbyggerne i større grad til bli problemeiere, se utviklingsmuligheter, og lokale entreprenører ville etablere seg og skape nye tiltrengte arbeidsplasser.

Gjennom 1990-tallet og fram til i dag, kommer så nye planprosesser og plandokumenter i tillegg. Internasjonale avtaler, og altså spesielt EØS-avtalen fra 1994, den nye bestillerrollen til kommunene og stat, og endelig de organisatoriske fristillinger og konkurransetsettingen av offentlige tjenester som foretak og selskaper, skaper nye planprosesser og en ny type plandokumenter. Som fig. 9.1 viser, en desentralisert form for planlegging, med forhandlinger som prosess og rettslige kontrakter eller politiske avtaler som dokumenter. Kontrakter og avtaler inngås i stort antall mellom kommunen som bestiller og de mange tilbydere som bl.a. andbudskraver innebærer, mellom kommuner om interkommunalt samarbeid, mellom kommuner og offentlige foretak og selskaper, mellom kommunale selskaper seg i mellom, eller med statlige selskaper, eller mellom kommuner og private aktører i partnerskap for lokal og regional utvikling. Eller i partnerskap (*Arbo 2002*) med kommuner og regioner over riksgrenser, som deltakere i europeisk regionalisering (*Veggeland 2003*).

Eller som langsiktige regionale "kontraktplaner", i enkelte europeiske land forhandlet fram mellom de enkelte folkevalgte regionale myndigheter og staten, kontrakter om prioritering av utviklingsmål, av strategiske program og tiltak, finansiering, og fordeling av myndighet. En fransk modell for denne type desentralisering av offentlig myndighet ble utviklet som del av en større regional reform i 1982, under betegnelsen "Contrats de Plan Etat – Régions" (*Loughlin and Mazey (eds.) 1995, Veggeland 2003*).



Figur 9.1 Mot en ny desentralisert rasjonalistisk planleggingsform

Muligheten for anvendelse av denne modellen for en annen fordeling av makt og myndighet mellom nivåene, med sikte på en styrking av det regionale demokratiet i Norge, er vurdert i den nylig avgitte innstillingen fra Distriktskommisjonen (2004). I et vedlegg (*Veggeland 2004b*) til denne innstillingen drøftes de muligheter og prinsipp kontraktplaner mellom lokalt og sentralt nivå hviler på.

De mange kontraktene og avtalene til sammen fungerer i vårt perspektiv som plandokumenter for kommunal og regional virksomhet, og de fungerer som styringsinstrument i sin politiske konsekvens. Problemet for lokaldemokratiet i kjølvannet av disse styringsdokumentene, er minst tre-sidig:

- Når kontrakter og avtaler først er inngått og vedtatt som planer for kommunal virksomhet, får de en status fristilt fra den lokaldemokratiske utøvelse av myndighet. Dette fordi de får en rettslig status, til forskjell fra tradisjonelle plandokumenter. De fordeler makt på et rettslig grunnlag, og som i all rettspraksis, i forhold til "loven er alle parter like".
- Forut for inngåelse av kontrakter og avtaler skjer det ofte en omfattende gjennomgang av virksomhetens karakter som de skal omfatte. Eller det ligger arbeid med utforming av anbud i bunnen. I tillegg er kontraktene og avtalene konkret rettslige, noe som krever en spesiell forvaltning av dem. Dette krever kompetanse, og ofte spesialkompetanse, som betyr at f.eks. kommunestyrene har vanskelig for å forholde seg til dem. Som figur 9.1 antyder, kontraktplanlegging forutsetter ekspertvurderinger, og kan slik kategoriseres som rasjonalistisk planlegging. Men altså med et demokratisk underskudd som implikasjon som følge av rettsliggjøringen. For lokaldemokratiet betyr dette gjerne behov for oppbygging av nye former for kompetanse for ikke å miste innflytelse, bl.a. knyttet til ulike tilsyn, overvåkingsorgan og forvaltningsrevisjon.
- Til sist, er kontrakter og avtaler knyttet til forhandlinger som planprosess, og ofte i en sfære av konkurranse med behov for skjerming av forretningsinteresser og andre interesser. I motsetning til de planprosesser og plandokument vektlagt fram til 1990-tallet, har kontraktplanleggingen en tendens til å skje uten viktig åpenhet og innsyn. Den offentlige politiske debatt som grunnlag for lokaldemokrati og demokratiske prosesser svekkes. Også den tradisjonelle offentlighetslovgivningen kommer til kort i denne nye situasjonen, med sine mange unntakelsesbestemmelser skapt før konkurransestaten var realitet.

5.4 Styring på grunnlag av avtaler og kontrakter

I denne nye konkurransestaten legges altså kontraktplanlegging til grunn for det offentlige styringsverket, både relatert til nasjonale og internasjonale arena. I denne versjonen av styringsverket, som i stor grad bygger på studier av EU-systemet, vektlegges nettverk som en sentral organisasjonsform. I nettverkene foregår det formelle og uformelle forhandlinger med beslutninger om handlingsmål og kompetansefordeling (*Ansvarskommittén 2003*), og disse beslutningene nedfelles så i avtaler og kontrakter som grunnlag for politikk og styring. Eller offentlig virksomhet underkastes organisatorisk fristilling og konkurranseutsettes som selvstendige rettssubjekter. OECD kaller dette i en rapport for "distributed public governance" (*OECD 2002*). I internasjonal faglitteratur omtales denne type styring i nettverk som *governance*. Det er blitt uttrykt slik: "Når 'governance' strukturer styrkes, svekkes 'government' institusjonene samtidig tilsvarende" (Keating 1998). Deltakerne i nettverkene kan være politikere, tjenestemenn, private aktører og representanter for internasjonale organisasjoner, men alltid knyttet til organ, foretak, selskaper, bedrifter. De opererer alle som selvstendige rettssubjekter og kan derfor etter forhandlingsrunder på dette grunnlag, inngå rettslig eller politisk forpliktende institusjonelle partnerskap. Slike partnerskap kan være vertikale (EU – stat – region) eller de er horisontale (stat – stat, kommune – kommune, offentlig – privat). De utgjør mange aktører med både myndighet og forskjellige oppgaver, enten hver for seg eller som partnerskap.

Offentlig sektor splittes opp som "distributed" – utdelt offentlig myndighet. Det at det skjer til disse organisatorisk fristilte rettssubjektene, medfører at det skapes et mangfold av ulike typer offentlige og halvoffentlige myndigheter, og de konkurrerer. For offentlige institusjoner og organ konkurranseutsettes eller privatiseres i konkurransestaten, men bindes til politiske myndigheter gjennom kontraktfesting – og som vi skal se skjer dette også på tilsvarende vis i konkurransekommunen. De er ikke underlagt de folkevalgte forsamlinger sin direkte styring og kontroll uansett på hvilke forvaltningsnivå eller mellom hvilke forvaltningsnivå de etableres, slik tilfellet er i forvaltningsstaten. Det skapes et demokratisk underskudd som angår lokaldemokratiet. Tradisjonell offentlighetslovgivning gir for mange unntak for å beskytte konkurransehemmigheter. Dette forverrer det demokratiske underskuddet fordi åpenhet i forvaltning og offentlig innsyn trues. (*Marks et. al.*

1996, Neyer 2002, Pierre (ed.) 2002, Veggeland 2004).

6 Indirekte organisatoriske virkninger av europeisering: Fra forvaltningskommune til konkurransekommune

6.1 Konkurransesstaten etablerer seg

Kommuner og regioner kan også oppnå utviklingsmessige fortrinn i konkurransestaten på grunn av økt fleksibilitet som nasjonale og internasjonale avtaler kan innebære (Veggeland 2004b). Poenget er imidlertid at politiske myndigheter på alle nivåer er nødt til å konkurrere med en rekke andre aktører i politiske prosesser. Forvaltningskommunen må derfor også fungere som konkurransekommune, som betyr at det tradisjonelle styringsverket svekkes. Analyser av både lokalpolitiske begrensninger og muligheter innenfor de nye regimene, blir derfor særdeles viktig.

Den tradisjonelle forvaltningsstaten forpliktet av EØS-avtalen berøres naturligvis i betydelig omfang, ved at EUs rettsakter angående det indre markedet må skrives inn i norsk lov og kontrollorgan må bygges opp. Direkte berøres derimot forvaltningsstaten mindre, for innenrikspolitisk forvaltning og styring er ikke inkorporert i EU/EØS-avtalen. Men indirekte kommer virkningene. F.eks. er anbudsordninger et avtalefestet rettslig krav, og en direkte følgevirkning av det offentlige bestiller-monopol ved innkjøp av varer, tjenester og utbyggingstiltak, et monopol som ikke er tillatt. Kravet initierer en utvikling mot konkurransestaten. For det utløser et institusjonelt press i retning organisatoriske endringer og fornyelse av offentlig sektor etter bestemte prinsipper. Ikke bare som grunnlag for nedbryting av det offentlige innkjøpsmonopol, men også i retning av utstrakt konkurranseutsetting av offentlige tjenester (OECD 2002).

Av dette følger en ekstern oppsplitting av det offentlige tjenesteapparatet ved organisatorisk fristilling i form av etablering av konkurranseutsatte foretak og selskaper. Disse blir egne rettssubjekter som styres bare indirekte ved lovregulering og innsatsstyrt finansiering av folkevalgte forsamlinger, men politikerne har abdisert fra den løpende debatt om iverksetting, organisering og demokratiske kontroll. Videre følges dette av intern oppsplitting av institusjoner og forvaltning, og etablering av resultatenheter som konkurrerer i et såkalt internt kvasimarked. Men resultatenheterne må likevel vise konkurranseevne i forhold til eksterne private aktører for å ha legitimitet, foruten at deres

finansiering er innsatsstyrt. Legitimiteten til tjenesten blir ikke lenger knyttet til politiske vedtak og de mange samfunnsmessige hensyn, men mer til ensidig framheving av betydningen av effektivitet og konkurranseevne (Scharpf 1999, Veggeland 2004c, Graver 2003).

6.2 Den fragmenterte kommunen og bestillerrollen

Konkurransesstaten avspeiler seg i kommunene, og det som kalles konkurransekommunen etablerer seg. Det skjer *ekstern oppsplitting* av kommunal virksomhet ved organisatorisk fristilling og konkurranseutsetting, dvs. etablering av ulike typer kommunale og interkommunale selskaper og partnerskap som enten (1) konkurrerer i markedet som egne rettssubjekter, eller (2) utfører lovbestemte oppgaver som agenter for kommunen. Videre følges det av *intern oppsplitting* av kommunale institusjoner og lokal forvaltning, ved etablering av resultatenheter som konkurrerer i interne kvasimarkeder. Men samtidig skal de synliggjøre konkurranseevne i forhold til eksterne tilbydere som ønsker å bli utførere (Veggeland 2004c).

Det betyr etablering av bestiller – tilbyder - relasjoner, som oppfyller EØS-krav - eller nasjonalt tilpasset - anbudskonkurranser. Slik privatiseres stadig mer av kommunal virksomhet ved at private utførere får oppdragene og blir kontraktører. Kontrakter inngås, og politisk styring blir til kontraktstyring innen de ulike tjeneste- og utbyggingssektorene. Én følgevirkning er rettsliggjøring av kommunalpolitikk, og et lokaldemokratisk underskudd oppstår i kontraktperioden. I denne perioden gjelder kontrakten og ikke politikken. Det samme finner sted når interkommunale og strategiske partnerskap etableres på grunnlag av rettslige kontrakter, eller når de inngår avtaler med fristilte statlige utviklingsaktører for å fremme kommunal og regional utvikling. Innsatsstyrt finansiering skjerper konkurransen mellom de kommunale enhetene, men det betyr også at kommunestyrene taper kontroll og myndighet over prioriteringer i de kommunale budsjettene. Kontraktene med de kommunale enhetene om resultater, kvantitative så vel som kvalitative, bestemmer i stor grad finansieringen, for denne er avhengig av at resultatmål oppfylles (se britiske erfaringer, Beetham et al. 2002).

Dessuten oppstår det besværlige transaksjonskostnader for kommunene. Kostnadene kommer av at koordinering av de mange enhetene krever arbeidsinnsats, det samme gjør måling, rapportering, sammenligninger av resultater, og også

omfattende bruk av anbud krever sitt (*Scharpf 1997*, se også figur 9.2 nedenfor).

6.3 De besværlige transaksjonskostnadene utfordrer

Europeisering av Norge og norske kommuner på grunnlag av EØS-avtalen, betyr altså at kommunal tjenesteproduksjon i prinsippet skal konkurrere ikke bare nasjonalt, men også i hele EØS-området. Det betyr et press i retning av harmonisering i betydning av at kvalitet må kunne måles og sammenlignes så brukerne vet hva de får. Samtidig må den konkurransen utsatte og fragmenterte offentlige sektor vise kostnadseffektivitet.

Men dette har paradoksalts også en kostnads- side i form av økende transaksjonskostnader. Studier viser at disse transaksjonskostnadene har sitt utspring nettopp i fragmenteringen av offentlig forvaltning, som medfører at mange aktører på den kommunale arenaen må samhandle for å oppnå nødvendige helhetlige løsninger innen de ulike segmentene (*Scharpf 1997*). Målet er å oppnå mer effektivitet og bedre kvalitet, og sammenlignbar kvalitet, for den kommunale virksomheten, til beste for brukerne ved fristilling og konkurranse. Men samhandling, sammenligning og koordinering av dette koster tid og penger (*Veggeland 2004c*).

Videre er styringsformen i konkurransekom- munen i stadig større grad blitt dominert av såkalt "mål- og resultatstyring". De folkevalgte formulere operasjonelle mål for de kommunale virksomhetene, og så må resultatene i forhold til disse målene måles. Det skjer på grunnlag av omfattende bruk av kvantitative indikatorer, og ikke minst kvalitetsindikatorer. Den siste type indikatorer har en tendens til å øke i antall, fordi man ønsker å måle fullt ut kvaliteten på tjenester, en kvalitet som til dels slett ikke alltid kan måles, f.eks. i helse- og omsorgsarbeid, for å nevne to områder. Resultatmålingene skal så gi grunnlag for kontroll i forhold til kontrakter og avtaler, og de skal legges til grunn for finansieringen av virksomhetene fra kommunebudsjettet (og er i siste omgang også av betydning for de årlige overføringerne fra staten til kommunene (*Christensen m.fl. 2002*)).

De omfattende og mangeartede former for resultatmåling, krever tid og penger. Ansatte i kommunal administrasjon og i virksomhetene må blant annet rapportere, fakturere, koordinere og kontrollere. Resultater og effektivitet må sammenlignes (benchmarking). Det skjer sentralt, med KOSTRA (Kommunal og Statlig Rapportering)

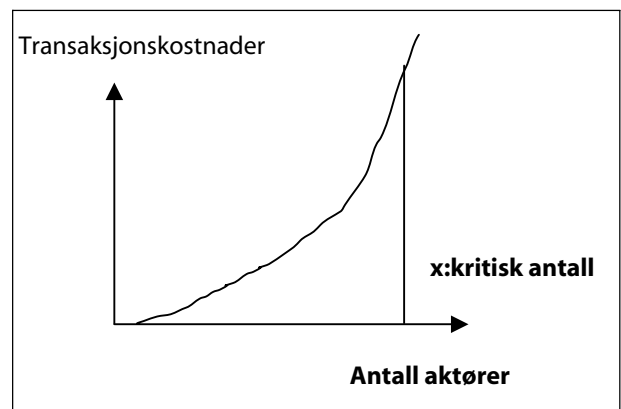
som kanskje det viktigste verktøyet for sammenligning av effektivitet og kvalitet mellom norske kommuner.

Til sammen skaper dette økende transaksjonskostnader i kommunene, slik:

Et sted finnes det altså et kritisk antall fristilte aktører og resultatenheter i forhold til kostnader, slik figur. 9.2 viser. Dette antallet vil naturligvis skifte fra kommune til kommune, og med kommunens størrelse som den kanskje viktigste variabel. Det sentrale her er at de sterk voksende transaksjonskostnadene i kommunene må dekkes inn innenfor mer eller mindre gitte budsjettammer, slik det normalt må skje innen offentlig sektor. Kjernevirksomhet rammes og muligheten for kontroll svekkes. Lokaldemokratiet blir konfrontert med en utfordring som truer deres legitimitet i forhold til den ovenfor nevnte politiske styringskjeden, som den tross alt også er avhengig av.

I et avisintervju (GD 2004) med en administrasjonssjef fra en liten østnorsk landkommune, ble de forhold som er beskrevet ovenfor konkretisert, og utfordringen for lokaldemokratiets ansvar og politiske legitimitet påpekt. Han viser spesielt til den omfattende rapporteringen, "flytting av papir" som det kalles, og beskriver resultatmåling, kvalitetssikring og kontroll, som et reelt og stort kapasitets- og kostnadsproblem for sin lille kommune. Han er lei det han kaller "tilsyns-Norge". To-tre årsverk går minst med "til å fortelle staten hva de driver på med". Dette er hva han nevner konkret:

"Rapportering bl.a. til KOSTRA, Direktoratet for samfunnsberedskap, instanser for helse,



Figur 9.2 Transaksjonskostnader som en eksponensialfunksjon av et økende antall fristilte aktører og resultatenheter, som er underlagt regimer som krever rapportering, samhandling og kontroll i forhold til mål og resultater (*Scharpf 1997*)

miljø og sikkerhet, Fylkesmannen, Helsetilsynet, Forurensningstilsynet, Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Bibliotekstilsynet.

Rapportering angående bl.a. kino og kulturskole, Asylmottaket, Frivillighetssentralen, barnehager og skoler, bruk av penger fra staten, bruk av øremerkede midler”.

Administrasjonssjefen konkluderer: ”Det betyr at vi tappes for penger til tjenesteyting . Nok er nok. Kommunene bør begynne å si nei”.

7 EUs Interreg-program, trepartskontrakter og lokaldemokratiet

7.1 Interreg-program og partnerskap

Fortsatt, og uavhengig av EØS-avtalen, kan norske regioner og kommuner delta i EU-kommisjonens såkalte Initiativ-programmer. Spesielt viktig er Interreg-programmet for norske kommuner og regioner. Norge deltar her som tredjeland og må derfor betale fullt ut sin andel ved deltakelse. Deltakelse medfører også krav om at EUs reguleringer og direktiver på det regionalpolitiske området skal gjelde. Det kan her legges til at Generaldirektoratet (DG) i Kommisjonen, som Initiativene sorterer under, er ikke bare ansvarlig for regionalpolitikken i EU, men i den sammenheng også for ”reform of the (related) institutions” (*Brochure 2002:5*). Et eksempel er kravet om et folkevalgt regionalt nivå, et regionalt rettssubjekt det kan forhandles og inngås avtaler med. EUs konkurranse-direktiver angående offentlig støtte til utviklingstiltak gjelder også for støtteverdige kommuner og utviklingsprosjekt. Bedriftsrettet støtte eller fortrinn til virksomheter slik at det skjer konkurranse- vridning, er ikke tillatt.

Deltakelse i *EUs Interreg-programmer* forutsetter at avtalebaserte regionale partnerskap inngås over riksgrenser (*Perkmann 1999, Brochure 2002*). Disse partnerskap kan tillegges svært forskjellige utviklingsoppgaver og ansvar nedfelt i avtalene. Men i prinsippet fungerer disse regionale avtalene som utgaver av internasjonale avtaler, med prinsipielt samme bindende forhold til lokaldemokratiet som de siste nevnte gjør. For når de regionale partnerskap først er forhandlet fram og avtaler signert, faller deres prioriteringer og virksomheten utenfor de folkevalgte organers direkte kontroll (Hooghe and Marks 2001, Veggeland 2004a). Et viktig forhold er at foreløpig er disse partnerskap basert på konsensusprinsippet, dvs. at beslutninger som fattes må være enstemmige. Dette gir lokaldemokratiet mulighet for å ha en negativ innflytelse, dvs. de kan hindre vedtak ved å

si nei. Regionale partnerskap er derfor ikke generelt omfattet av EUs sekundære lovgivning; forordninger, direktiver og vedtak, men naturligvis gjelder konkurranselovgivningen.

Partnerskap er som institusjon (se *Arbo 2002*) altså en form for ”outsourcing” av myndighet, og representerer ”distributed public governance” i OECD’s betydning av begrepet (OECD 2002), når territoriale partnerskap inngås. Tradisjonelle regionale partnerskap er gjerne en blanding av vertikale og horisontale strukturer slik f.eks. Østersjø-samarbeidet er bygget opp (*Veggeland 2004a*). Det betyr:

- Gjensidig forpliktende organisert samarbeid mellom to eller flere organisatorisk selvstendige parter som har kompetanse til å undertegne avtaler og kontrakter. Det har kommunene som forvaltningsinstitusjon, men det har også de fristilte og konkurranseutsatte offentlige foretak og selskaper.
- Politisk eller rettslig bindende avtaler og kontrakter regulerer forholdet mellom dem, og gjør partnerskap til institusjonelle partnerskap på bindende politisk eller rettslig grunn. Den lokalpolitiske mulighet for inngrep og kontroll svekkes.
- Partene, også regionale og kommunale myndigheter, avgir kompetanse og råderett til partnerskapets fellesstyre som representerer den samforente myndighet i avtaleperioden (dvs. ”pooling of governance”, se *Veggeland 2000*).

7.2 EUs ”tripartite” – trepartskontrakter som en ny utfordring for lokale og nasjonale myndigheter

Regionalpolitikk og partnerskap over grenser leder oss til EUs trepartskontrakter og avtaler, og deres mulige konsekvenser for norske kommuner og regioner, og for lokaldemokratiet. Utvikling av tripartite-kontrakter mellom region(er), stat(er) og EU betyr institusjonalisering av vertikale partnerskapsordninger og flernivåstyring på rettslig grunnlag, og introdusert som styringsform i EU (jf. *Whitepaper on EU governance 2000, Vedlegg 1 - 2*).

Flernivåsamspill som ledd i EU’s regionalpolitikk og strukturpolitikk er allerede veletablert (*Keating and Hooghe 1995*), men mer forpliktende og oversiktlige regimeformer prioriteres nå av Europakommisjonen, både av politiske og økonomiske grunner. Det skal skapes bedre demokratisk kontroll og samordning mellom europeiske, nasjonale og lokale målsettinger, og utviklingsprogrammer. Økonomisk ønsker man å redusere transaksjonskostnader, skape mer effektivitet og bedre mulighet for kontroll (*Veggeland 2004 a, c*).

Målet er dessuten:

"To focus more, in Community activities with a strong territorial impact, on the diversity of territories by defining the contractual relations between the Commission, the national government and one or more regional or local authorities." (*Vedlegg 1:44*)

Aktuelle områder for trepartskontrakter er:

"The policies concerned include those, such as environment and regional policy, in which the pursuit of Community objectives must take account of sharp variations in impact among regions" (*Vedlegg 1:45*).

Noen stater og regioner synes å oppfatte dette som positivt, andre oppfatter det negativt. Det kan komme til å oppstå uenighet mellom medlemslandene om styringsformen, men det er antatt at opplegget blir realisert om en tid. Tredjeland som Norge kan åpenbart få et politisk problem om de ønsker å delta i slike internasjonale partnerskap. Vi skal se på hvorfor det kan bli tilfelle.

EU's regional treparts-konsept er av EU-kommisjonen angitt i to regimevarianter. Den ene varianten beskrives som en regional variant med et rettslig grunnlag, og den andre som en regional variant med et politisk grunnlag.

"contract could be concluded in direct application of binding secondary Community law (regulations, directives or decisions); while agreements could be drawn up outside a binding Community framework" (*Vedlegg 2:48*).

I europeisk regionalisering, og ved dannelse av vertikale partnerskap, vil dette kunne frembringe tre ulike kontraktformer sett i et institusjonelt perspektiv, og en utvikling fra en nåsituasjon til en framtidig situasjon hvor et rettslig grunnlag etableres for transnasjonale overregionalitet. Det vil si utvikling av et regime og en styringsform etter hva som kalles "*the partnership-based method*" (*Barnier 2002:2*). Dette regimet i sin vertikale og subnasjonale form har røtter tilbake til den franske regionreformen og topartskontrakter fra 1982, "Contrats de Plan Etat-Régions" modellen (*Vegge-land 2004b*). Likeså kan det minnes om at trepartssamarbeid i ulike utviklingsprogrammer som ledd i europeisk regionalisering, ikke er noe prinsipielt nytt. I dagens situasjon er EU-kommisjonen allerede involvert når det gjelder anvendelsen av Strukturfondene, Interreg-midlene, Solidaritetsfondet, Samhørighetsfondet, og med sin representasjon i styringsorganet til en rekke regionale paraplyorganisasjoner av typen Østersjørådet. Følgende definisjoner kan gjøres av ulike region-

ale trepartskontrakter og avtaler (TP) i EU under utvikling (Scharpf 1999, Whitepaper 2000, Vegge-land 2003, 2004a, Vedlegg 1 - 2).

8 Treparts-regimer: TP 1, 2, 3 og norske regioner og kommuner

8.1 TP 1: Tradisjonelt regionalt samarbeid

Tradisjonelt regionalt samarbeid innen EU, slik norske kommuner og regioner kjenner det, stadfester konsensusprinsippet i regionale partnerskap, og følgelig også med vetorett til alle parter i alle styringsorgan i alle saker. Ratifiserte regionale avtaler gir rettigheter om nasjonal og regional deltakelse i EU-regionalt samarbeid over grenser. I Interreg-programmet kan avtalene omfatte deltakelse også for tredjelandets regioner, slik som de norske. Ingen kontrakter opprettes som medfører rettsbaserte plikter angående de mange sektorielles utviklingsprogram og prosjekter under partnerskapets paraplyorganisasjon. Kun økonomiske bindinger kan ha en rettslig dimensjon. Spesielt gjelder dette revisjonsplikten og i forhold til kontraktører som utfører oppgaver. For det politiske Norge og de norske regionene er dette prinsipielt uproblematisk.

8.2 TP 2: EUs trepartsavtaler og regionalpolitikken

Dette regionale regimet baserer seg på trepartsavtaler som forhandles fram og signeres etter konsensusprinsippet. Men avtalen inneholder så en bestemmelse som fastlegger prinsippet om flertallsbeslutninger som grunnlag for partnerskapets politiske styringsorgan. Slik introduseres indirekte transnasjonal overregionalitet, men altså "*outside a binding Community framework*" (*Vedlegg 2*). Prinsippet gjelder ikke for de utøvende organ som partnerskapet benytter. Vi kan si at avtaler forplikter stat og regioner, og forutsetter slik en nasjonal aksept for en begynnende avnasjonalisering av regionalpolitikken (*Barnier 2002*). Dette treparts-regimet innebærer ikke kontrakter som medfører rettsbaserte plikter og krav. Men det nye avtalebaserte regimet forutsetter et overregionalt styringsorgan som samforer regionalpolitisk myndighet over riksgrenser (*Perkmann 1999*). Det betyr nettopp en form for avnasjonalisering av regionalpolitikken. For Norge og norske regionale myndigheter trolig likevel en prinsipielt mulig modell ut fra spørsmålet om tap av suverenitet eller ikke, ved deltakelse i Interreg-samarbeid. Problemet kan

oppstå dersom flertallsbeslutninger innføres i de overregionale styringsorgan

8.3 TP 3: Kontrakter og regionalpolitikken

Det tredje regionale regimet introduserer treparts-kontrakter, og kontraktene definerer direkte over-regional myndighet til både det partnerskap's politiske organ og til det "nøytrale" utøvende organ. Dette regimet kan komme til å prege EUs Interreg-samarbeid i framtiden. Trepartskontrakten som det enkelte regionale partnerskapet er basert på, skal da altså bli "concluded in direct application of binding secondary Community law (regulations, directives or decisions)" (Vedlegg 2). Det sentrale utøvende organet til det regionale partnerskapet forvalter kontraktene og avtalene på de aktuelle kompetanseområder, og avleder fra disse utviklingsstrategier og tiltak (Veggeland 2003). Dette betyr at partnerskapet har fått et rettslig grunnlag for uavhengig selvstyre utover det politiske grunnlaget. Det er blitt ledd i hva OECD (2002) generelt kaller politisk "Distributed Public Governance: agencies, authorities and other government bodies", som betyr en trend i retning av rettsliggjøring og avnasjonalisering av stadig flere offentlige styringsprosesser i europeiske land (Veggeland 2003, 2004). Det regionale kontrakt-festet treparts-partnerskapet blir et eget rettssubjekt med selvstendig forhandlingskompetanse, som på europeisk nivå kan gå inn i rekken av konkurrerende regioner med et organisatorisk potensial for økt konkurranseevne. Dette er et helt sentralt mål i EUs regionale strukturpolitikk generelt (Veggeland 2000), og følgelig også ett av målene med trepartskontrakter. De vil bli, som det heter, "concentrated on the factors of competitiveness, i.e. human and physical capital" (Barnier 2002:2). Med myndighet til å strømlinjeforme sine utviklingsprogram og prosjekter, og mulighet til å skape sammenheng (coherence) mellom de mange aktørenes initiativ og interesser, og slik redusere de problematiske transaksjonskostnadene og politiske interessekonflikter mellom fattige og rike stater, sentrum og periferi, er treparts-kontrakter åpenbart helt i samsvar med EUs styringsordninger, også med hensyn til samforening av nasjonal myndighet.

Det må antas at sanksjonsformer vil bli definert og etablert overfor partene i TP3-partnerskapene ved manglende oppfølging av reguleringer og vedtak, og betingelsene ved eventuell exit vil bli kontraktfestet. Dette fordi overregionaliteten, som medfører tap av nasjonal suverenitet, vil være nedfelt rettslig i tripartite-kontrakten og tre i kraft ved

demokratisk godkjenning og signering av kontrakten.

Om begrunnelsen for kontraktfesting av regionalt samarbeid, uttaler Bernhard Zepter (2003) fra EU-kommisjonen følgende:

- "Beyond the efforts to improve effectiveness, fight fraud and corruption and to cut red tape, this process addresses in particular :
- the need for better decision-making,
 - greater transparency through access to documents for the Parliaments and the public,
 - priority setting through more forward-looking strategic planning (annual strategic planning - ASP), activity based budgeting (ABB) and management (ABM), and the integrated resources management system (IRMS)
 - improved output via financial control".

8.4 Implikasjoner av EUs trepartskontrakter

Men hva innebære så det regionale trepartsregimet basert på kontrakter, som nå utprøves i EU innen miljø- og regionalpolitikk? Hva er virkningene, spesielt for ikke-medlemsland som Norge, hvor det har representert en utviklingsmulighet for regioner og kommuner å delta?

"Tripartite contracts" – trepartskontrakter mellom region(er), stat(er) og EU-kommisjonen, betyr introduksjon av EUs sekundærlovgiving i europeisk regionalpolitikk. Denne type regionale kontrakter betyr et skritt videre i retning dypere integrasjon på det subnasjonale nivået, fordi de forutsetter noe mer enn etablering av løse og uforpliktende regionale samarbeid, slik vi kjenner den tradisjonelle formen, og for norsk deltakelse i slikt samarbeid. Som sitatet over antyder skjer introduksjonen som følge av negative erfaringer om manglende transparens, innsyn i beslutningsprosedyrer, korrupsjon, økende transaksjonskostnader, og sviktende effektivitet og kontroll.

EUs trepartskontrakter er slik sett et forsøk på en regimeendring, fra et regionalt regime som preges av "demokratisk underskudd" til et regime preget av "demokratisk overskudd" (Eriksen 2004). Men for Norge som ikke-medlemsstat og utenfor EUs institusjoner er dette trepartsregimet basert på regionale kontrakter, prinsipielt ikke akseptabel, fordi det innebærer tap av nasjonal og regional suverenitet. Men det kan bety utelukkelse fra EUs Interreg-samarbeid for norske kommuner og regioner. I hvert fall må det forhandles til, hvor en vetorett kanskje må bygges inn i trepartskontraktene og avtalene, slik det ble gjort i EØS-avtalen.

Det er naturlig at kommunene og regionene begynner politisk å engasjere seg i disse spørsmå-

lene. For Interreg-samarbeid og europeisk miljø-samarbeid er av mange grunner fordelaktig for regionene i et utviklingsperspektiv, og styrker lokaldemokratiets legitimitet på grunnlag av det internasjonale engasjementet det innebærer. Og kontrakter og partnerskap av EU-type har åpenbare fortrinn, fordi de grunnleggende vil kunne høyne effektiviteten av innsatsfaktorene, skape sammenheng ("task coherence") mellom tiltak, redusere transaksjonskostnadene og øke mulighetene for også demokratisk kontroll (Veggeland 2003, 2004a).

9 Demokratibegrepet og flernivåstyring

9.1 Om behovet for folkelig forankring

Hvordan bør en moderne og internasjonalisert stat, med sine kommuner og regioner, være organisert for å være i stand til å realisere et maksimalt utkomme av demokrati og liberale verdier? Dette er et spørsmål av "breath-taking enormity", og derfor nesten umulig å besvare, konkluderer den amerikanske nestoren i moderne statsvitenskap, Robert A. Dahl, i sin bok *"Democracy and its critics"* (1989:322). Spørsmålets omfang til tross, likevel hevder han at en god del kan sies, med det utgangspunkt at globaliseringen og dens utfordringer i vår tid, sammen med internasjonale avtaler for bærekraft og utvikling, setter noen grenser for både hvilke politiske organisasjonsformer som er mulige - og umulige. En verden organisert etter den klassiske demokratimodellen med røtter tilbake til de greske bystatene for eksempel, med mange små og autonome politiske enheter, vil ikke komme på tale. Til det er den gjensidige avhengigheten for stor mellom nivåer og enheter i den "globale landsbyen", og problemene som venter på løsninger er for store for nasjonalstaten. De er kort sagt avhengige av internasjonale fellestiltak, slik også Norge har erkjent ved sin EØS-avtale og deltakelse ellers internasjonalt. Den suverene og konstitusjonelle nasjonalstaten, slik den ble utformet som territorialstat gjennom nasjonsbyggingens periode de siste par århundrene, vil neppe kunne bestå i sin nåværende form. Den postnasjonale utviklingen og globale markedsdannelser som verden er inne i nå, forutsetter storskalige politiske regimer av typen den Europeiske Unionen, basert på demokratisk flernivåstyring, traktater, avtaler og internasjonal rett (Marks et. al. 1996, Majone 1997).

Det er avgjørende at den politiske styringen som utøves av postnasjonale myndigheter på de

ulike territorielle nivåene ikke bare har en folkelig forankring, men også har evne til problemløsning og til å gi rettighetsgarantier til borgerne. Både lokalt, nasjonalt eller på EU-nivået behøves det et videre fundament og en annen begrunnelse enn det tradisjonelle nasjonale demokrati (Beetham and Lord 1998, Veggeland 2003). For det handler om det nye demokratiets legitimitet.

Det nye demokratiet vil ikke kunne bli forankret i et enhetlig og homogent folk, en nasjon, en kommune, men behøver oppslutning fra befolkningsgrupper og individ som tvert i mot kan være svært forskjellig med hensyn til identitet. Men likevel må makt og myndighet på en eller annen måte bli formidlet oppover, ved medvirkning fra kommuner, byer og regioner, for det er her folk bor og lokaldemokratiet utøver sin innflytelse. EUs "subsidiaritetsprinsipp" – nærhetsprinsippet er og blir grunnleggende for det nye postnasjonale demokratiets legitimitet (Veggeland 2003).

Et positivt trekk ved situasjonen i de moderne statene i denne sammenheng, og en viktig forutsetning for en demokratisk utvikling, hevder Dahl (1989) er at mulighetene i dag faktisk finnes, teknisk og økonomisk, for at borgerne kan få de politiske ressursene de behøver for noenlunde likeverdige å delta i det politiske liv. I den forbindelse vektlegger han særlig IKT, dvs. informasjons- og kommunikasjonsteknologiens muligheter for spredning av informasjon om den politiske agenda, til å skape interaktiv tilgjengelighet til representative myndigheter, til kunnskapsbaser og til å virkeliggjøre generell interaktiv kommunikasjon og diskurs i større politiske enheter som grunnlag for en ny offentlighet. Slik er det skapt et grunnlag og en ny mulighet for åpenhet i politiske prosesser, for aktiv medvirkning fra samfunnsborgerne på alle forvaltningsnivå, og for etablering av offentlige rom for politisk diskusjon og kollektiv vilje til samfunnsstyring på grunnlag av avtaler og kontrakter. Men det forutsetter ny kunnskap, kunnskap, og mer kunnskap allment tilgjengelig, om de nye styringsformene og deres politiske handlingsrom. Det nye styringsgrunnlaget må forbli et middel, og ikke på ideologisk grunnlag bli gjort til et mål i seg selv, og blind underkastelse. Med Robert Dahl kan det sies:

"What ever form it takes, the democracy of our successors will not and cannot be the democracy of our predecessors, Nor should it be. For the limits and possibilities of democracy in a world we can already dimly foresee are certain to be radically unlike the limits and possibilities of democracy in any previous time or space". (Dahl 1989: 340)

9.2 Flernivåstyring og demokrati

Og Dahl har åpenbart rett. Man kan med rette hevde at det politiske folkestyret i Europa i stadig større grad erstattes av en avtalebasert styringsform og organisatorisk fristilte offentlige foretak og selskaper på alle nivåer, som tømmer de demokratiske forsamlingene på de samme nivåene for tradisjonell beslutningskompetanse. Dette skjer og innebærer samtidig forvitring av nasjonalstatens autonomi og transformering av dens suverenitet. Den intense økningen av gjensidig avhengighet internasjonalt med hensyn til teknologiske og økonomiske prosesser og aktivitet, dvs. globaliseringens og europeiseringens utfordringer, undergraver den enkelte nasjonalstats og kommunes evne til å løse problemer og gjennomføre utviklingsoppgaver. Politisk internasjonalisering med samarbeid over landegrensener bringer inn nye arenaer og nye myndigheter på overnasjonale nivåer, som tilføres forhandlet suverenitet fastlagt i internasjonale traktater og avtaler (f.eks. EU-traktatene). Samtidig skjer det en politisk regionalisering med opprettelse av myndigheter på subnasjonale nivåer. Disse regionale myndighetene tilføres også forhandlet suverenitet og selvråderett, som nedfelles i ulike former for plankontrakter og avtaler (f.eks. "contrat de plan" i den franske regionaliseringen, se *Veggeland 2004b*).

9.3 Europeiske erfaringer med relevans for lokaldemokratiet

Oppfatningen er at flernivåstyring på grunnlag av avtaler, som for Norge reelt sett betyr fire forvaltningsnivåer i samspill, fører til et offentlig styrings-system, preget av økende "demokratisk underskudd" på alle disse nivåene. Dette er oppfatningen fordi de tre tradisjonelle liberal-demokratiske kriteriene for autorisering av offentlig myndighet, ansvarlighet og representasjon ved politiske valg, har skrumpet inn. Folkestyret tømmes for funksjoner, fordi beslutninger og bestemmelser i økende grad enten blir forankret i nasjonale og internasjonale avtaleverk, eller så overtar markedets "usynlige hånd" styringen.

Et viktig spørsmål er derfor: Er det så sikkert at det er flernivåstyring som skaper og former det demokratiske underskuddet, eller kan det være andre forhold som kanskje i større grad er sakens kjerne? Det siste er et viktig spørsmål for lokaldemokratiet med sikte på mulighet for handling og valg av alternativer i forhold til internasjonalisering og europeisering.

Disse spørsmål er tatt opp og vurdert med bakgrunn i erfaringer gjort i 6 vesteuropeiske EU-

land. Sverige, Tyskland, Frankrike, Nederland, Spania og Storbritannia (samt New Zealand, Canada, USA) over en tyveårs periode. Disse er konstruktivt oppsummert i tidligere nevnte OECD-rapport (2002): "Distributed Public Governance – agencies, authorities and other government bodies". (Utdeling av offentlig styring: Til organisatorisk fristilte aktører, myndigheter og andre institusjoner, dvs. governance-institusjoner).

Her påpekes det at i disse landene knyttes i like stor grad det demokratiske underskuddet til pågående organisatorisk fristilling av offentlige oppgaver og styringskompetanse. "Outsourcing" av både funksjoner og myndighet på alle forvaltningsnivåer, betyr bl.a. at politikerne abdiserer fra viktige beslutningsarenaer, offentlige institusjoner har en tendens til å lukke seg og offentlig debatt om viktige spørsmål uteblir. Videre rapporteres det om at regjering og folkevalgte organ på alle nivå har en tendens til ikke å ta ansvar, selv når de kan og burde (når f.eks. reform av reformer kunne trenge; f. eks. i omsorg, arbeidsliv, utdanning, miljø o.a.). Det mangler ikke på politisk vilje, men på ny kunnskap om og forståelse av mekanismer. Og det skapes en problematisk mangel på geografisk sammenfall mellom myndigheten til folkevalgte forsamlinger på både lokalt (kommunestyre) og nasjonalt (parlamentet) nivå, i forhold til de mange organisatorisk fristilte og konkurranseutsatte offentlige institusjoners og regimers uavhengige myndighetsutøvelse. Likeså preges situasjonen av at effektiv demokratisk kontroll vanskelig gjøres angående de sist nevnte. Den tradisjonelle offentlighetslovgivningen gir for mange unntak ved konkurranseutsetting av offentlig virksomhet, slik at åpenhet og innsyn sikres dårlig.

Men det gjøres noe med disse demokratiproblemene i dag i disse EU-landene. OECD-rapporten viser til at de negative erfaringene har medført en generell reaksjon fra regjeringer og folkevalgte myndigheter på lokalt nivå:

Organisatorisk fristilling av offentlige tjenester har stoppet opp som forvaltningsreform; reformen har kommet til "stand-still" i disse EU-landene, som det heter. Videre er et komplisert arbeid med å skape organisatorisk sammenheng, dvs. gjøre institusjonene mer institusjonelt "like", for å gjøre demokratisk og rettslig kontroll lettere. Tjenester på anbud begrenses i antall, og offentlige anbud gjøres mer helhetlige på de områder de er relevante, ved å utnytte høyest mulig innslagsgrense for offentlige innkjøp. Offentlighetslovgivning revideres.

Styrking av folkevalgte og andre representative organ's styringskapasitet er nå en uttalt strategi,

fremdeles i følge OECD-rapporten. Dette gjelder også for lokalt og regionalt demokrati. Selv Storbritannia har vedtatt å opprette folkevalgte forsamlinger på regionalt nivå i England fram mot 2007/2008, hvor 80 prosent av befolkningen bor. Likeså søkes nærings- og arbeidslivets organisasjoner involvert som sosiale partnere, det gjelder også NGO'er, med sikte på mobilisering og mer forutsigbarhet. Opplæringstiltak for folkevalgte og lokale administratorer iverksettes (*OECD 2002, Veggeland 2004*).

9.4 Grunnlovs-traktaten og lokaldemokratiet

Etterhvert som EUs beslutnings- og styringskompetanse (både i bredde og dybde) har økt, har spørsmål angående EUs legitimitet i de ulike medlemsstaters befolkning og den demokratiske utfordringen blitt stadig mer påtregende (*Beetham and Lord 1998*). Utfordringen har vært en følgesvenn helt siden EF ble grunnlagt på 1950-tallet, men er blitt ytterligere aktualisert ved utvidelsen østover med 10 nye medlemsland. Institusjonelle reformer ble nødvendige. Konkret ble strukturelle forhold knyttet til beslutnings- og styringskompetansen diskutert først i en Hvitbok fra EU-kommisjonen i 2001, "White paper on EU governance". Siden er naturligvis den nye Grunnlovs-traktaten som er under behandling, blitt et sentralt dokument i denne sammenhengen. Her framstår krav om mer myndighet og kompetanse til Europaparlamentet, vektlegging av mer åpenhet og innsyn i beslutningsprosessene, og en bundet og strukturell realisering av nærhetsprinsippet (subsidiaritetsprinsippet) som særlig viktige. Som et resultat av EØS-avtalen vil også Norge og norske kommuner og regioner, bli berørt av de beslutninger som fattes i EU om styringsformer og demokrati, og dermed av EUs Grunnlovs-traktat (om den blir ratifisert av alle 25 medlemsland). I hvilken grad og hvordan, vil tiden vise.

10 Konklusjoner

10.1 Det kommunale handlingsrommet

Denne studien viser, bl.a. støttet av den siste norske Makt- og demokratiutredningen (*NOU 2004:19*), at generelt betyr internasjonale avtaler rettsliggjøring av norsk politikk, med den følgerkning at folkestyrets tradisjonelle monopol på nasjonal lovgivning svekkes. Bindinger skapes, og EØS-avtalen, inkludert Veterinær-avtalen, er i så måte mest detaljert, og med virkninger for offentlig forvaltning. Det oppstår et demokratisk underskudd, som det kalles, forstått på den måten at EU-rettsakter skrives inn i norsk lov, uten å være fore-

slått av regjering eller vedtatt i Stortinget. Bare en negativ vetorett foreligger, og konsekvensene av om den skulle bli brukt vites ikke, for hittil har ikke det skjedd. Men samtidig er det viktig å forstå at internasjonale avtaler er en konsekvens av noe, og i den sammenhengen er det gjerne omfattende globalisering det pekes på, og de problemer og utfordringer dette innebærer. Internasjonale avtaler binder stater til nødvendig fellesinnsats.

For kommunene og lokaldemokratiet er det særlig Norges EU-relaterede avtaler, og da i første rekke EØS-avtalen, som antas å ha den største innvirkning. I denne studien er det derfor disse avtaler som er blitt analysert og vurdert. EØS-avtalen regulerer adgangen til EUs indre marked for norsk næringsliv, med unntak for landbruket og fiskeriene. Disse to næringene, sammen med regionalpolitiske tiltak og annen offentlig virksomhet, blir likevel berørt, hvis og når de eksponerer seg for konkurranse innen EØS-området. Til EØS-området hører også det norske markedet. EØS-avtalen påvirker slik kommunenes handlefrihet i en rekke ulike sammenhenger, direkte og indirekte. Det foreligger dessverre begrenset norsk forskning om hvordan EØS-avtalen påvirker kommunenes handlefrihet i ulike sammenhenger. Det har derfor vært nødvendig å trekke på relevante studier utført i EU-land Norge gjerne sammenligner seg med, og rapportert internasjonalt bl.a. av OECD.

Det som er klart er at kommunene har en viktig oppgave ved at de i betydelig grad er ansvarlig for å sette EUs sekundære lov- og regelverk ut i livet, dvs. forordninger, direktiver og vedtak. Ansvar dreier seg også om å praktisere dette lovverket på en måte som er ensartet med praktiseringen i andre land som inngår i EØS-området. På den måten er kommunene direkte i søkelyset til EFTAs overvåkingsorgan ESA, selv om det er Norge som stat som eventuelt blir anklaget. Dette pålegger altså lokaldemokratiet et nytt og stort ansvarsområde, som ikke den tradisjonelle kommunale forvaltningen kjente.

Ikke minst har EØS-avtalens bindinger til EUs konkurranseregler stor betydning for den enkelte kommune, både som bestiller og tilbyder av offentlige tjenester, og som lokal utviklingsaktør. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) anslår at offentlig sektor anskaffer varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for ca. 200 milliarder kroner, i 1995 kjøpte eksempelvis kommunene tjenester for 82 milliarder kroner. I denne rapporten, som i den svenske ansvarsutredningen, pekes det på at EUs påvirkning er direkte og langtrekkende på mange kommunale ansvarsområder (*SOU 2003:123*). Ikke minst gjelder dette offentlig inn-

kjøp som kreves lagt ut på anbud, og det vises til at kommunene ofte er svært kritiske til at EU lovgivningen enten er for detaljert eller for dårlig tilpasset lokale forhold. Det samme gjelder konkurransereglene angående bedriftsstøtte, lån og salg av eiendom når de opererer i rollen som lokal og regional utviklingsaktør. På den andre siden har åpenbart internasjonaliseringen av regionalt og kommunalt utviklingsarbeid, bl.a. EUs Interreg-program, skapt nye og viktige utviklingsmuligheter.

10.2 Lokaldemokratiets nye rolle

For det første: Som i andre EU/EØS-land, skjer det i Norge en europeisering av de nasjonale arenaer for virksomhet. Det betyr at offentlig forvaltning kommer under ytre press, ikke minst ved at konkurransevilkårene for nasjonalt og lokalt næringsliv endres. Presset fortolkes, og det er oppstått en politisk retorikk om at Norges EU-relasjoner har skapt behov for "modernisering og effektivisering av offentlig sektor", og at dette er ensbetydende med oppsplitting av offentlig forvaltning, organisatorisk fristilling og konkurranseutsetting. Så også for kommunale tjenester, uten å nyansere mellom kommersielle tjenester og offentlig forpliktende tjenester.

EUs direktiver som er pålagt Norge og norske kommuner gjennom EØS-avtalen, angir målsettinger, men ikke formen for organisering og iverksetting. For eksempel har vi vist til at like lite som den lave terskelverdien på 200 000 kr for anbud ved offentlige anskaffelser er en EU-regel, (dette direktiv fastlegger en langt høyere verdi), er heller ikke den norske utgaven av organisatorisk reform for modernisering og effektivisering av offentlige tjenester en fastlagt EU-reform. Tvert i mot kan EU komme til å regulere skjerming av visse typer tjenester fra konkurranseutsetting, i så fall en regulering av stor betydning for lokaldemokratiet også i Norge.

Det er likevel en konklusjon at skal varer og tjenester flyte fritt i EØS-markedet, skal europeisk fellestiltak utvikles og regional samarbeid skje over riksgrensene, må det skje en harmonisering av både lovverk og institusjoner innen området. Det innebærer at også Norge europeiseres som deltaker gjennom EØS-avtalen. I kjølvannet av dette trekkes også kommunene inn i disse prosessene som medfører at tradisjonell handlefrihet begrenses, mens nye utviklingsmuligheter åpner seg. Uansett kommer kommunene og lokaldemokratiet under endringspress.

For det andre: Kommunene tvinges til å akseptere prinsippene for europeisk flernivåstyring og samspill, med EU gjennom EFTA som et fjerde forvaltnings-

nivå. Det betyr at lokaldemokratiet må tilpasse seg en styringsform som er basert på rettslig regulering, kontrakter og avtaler. Lokalpolitikken rettsliggjøres og endrer karakter. På noen ansvarsfelt erstattes åpne politiske prosesser med profesjoner som forhandler, tolker regelverk, etablerer prosedyrer, tar beslutninger og foretar kontroll på utsiden av de folkevalgte og representative organer. Det gjelder også kommunal kontraktplanlegging, knyttet til forhandlinger som planprosess og de mange kontrakter på ulike virksomhetsområder som styringsdokument. I et annet perspektiv åpner nye handlingsrom seg, som lokaldemokratiet i en viss forstand tvinges til å erobre og utnytte dersom legitimiteten skal bestå i en fornyet form i årene framover.

For det tredje: Blant annet må kommunene finne seg en ny posisjon i et system som bygger på bestillermyndighet, og i langt større grad kontraktstyring. En slik posisjon forutsetter i særlig grad at de bygger opp og knytter til seg en ny spesialkompetanse, kompetente ansatte som kan utforme anbud, vurdere tilbydere, utøve kontroll i forhold til de kontrakter som inngås, og som behersker kvalitetssikring. Kvalitetssikringen må naturligvis referere seg til forvaltningsprosedyrer bestemt gjennom kommuneloven og forvaltningsloven. Men like viktig er det at det etableres og knyttes medvirkning fra de folkevalgte til denne sikringen, og at det utvikles kanaler ut mot offentligheten i kommunene som medfører åpenhet og innsyn. Den norske offentlighetslovgivning synes i den sammenheng å være utilstrekkelig, slik europeiske erfaringer viser for tilsvarende nasjonal lovgivning i andre EU/EØS-land (OECD 2002).

For det fjerde: Europeiseringen av kommunal forvaltning innebærer et press i retning organisatorisk fristilling og konkurranseutsetting av deler av kommunale tjenesteproduksjon. Det betyr kontraktstyring og markedskonkurranse i lokalforvaltningen, som medfører et behov for å lukke til arenaer for forhandlinger og beslutninger, dette for å bevare konkurransefortrinn. Mye tyder på at norsk offentlighetslovgivning ikke godt nok dekker disse forhold, med sine mange unntak innbygget i lovteksten. Unntakene må ses mot en bakgrunn hvor forvaltningsstaten var den dominerende institusjonelle form, og ikke konkurransestaten, slik vi har definert denne statsformen.

For det femte: I denne sammenheng synes det viktig at europeiske erfaringer med konkurransestaten og kontraktstyring, spesielt problemet med det demokratiske underskudd, kontroll og tendenser til svekket åpenhet og offentlighet, blir fokusert. For kommunene og lokaldemokratiet er EUs "Grønnbok" og innspill om å differensiere mellom

kommersielle og forpliktende offentlige tjenester med hensyn til konkurranseutsetting eller skjerming, viktig å sette fokus på. I dette innspill ligger det et spesielt søkelys på de kommunale tjenestene som innbyggerne ikke kan velge bort, slik som sosial- og helsetjenester, skole, o.l., eller slike som bør prioriteres uavhengig av konkurranseevne, kultur, miljø, kollektivtransport o.a. Denne type tjenester bør forbli kommunal forvaltning underlagt direkte lokalpolitisk styring, og slik være et ansvarsfelt gjenstand for åpen lokalpolitisk debatt og kontroll.

For det sjette: Til sist er det gode erfaringsbaserte grunner for at norske kommuner og lokaldemokratiet blir styrket i tråd med Distriktskommisjonens innstilling (NOU 2004:19), om en forhandlingsmodell og en langsiktig regional utviklingskontrakt mellom staten og den enkelte region og dens kommuner. Denne modellen er beskrevet og begrunnet ut fra en målsetting om større regionale forvaltningsenheter, desentralisering og mer makt til lokaldemokratiet (Veggeland 2004b). Slike regionkontrakter vil kunne gi lokale myndigheter et rettslig grunnlag for selvråderett i kontraktperioden, og gi dem mulighet for å utforme langsiktige plan- og utviklingsstrategier, jf. figur 9.1. Slik ville regionkontrakter rettslig fastlegge det regionale og kommunale selvstyret, ansvarsfordelingen og finansieringen, og det til tross for at kommunene og lokaldemokratiet ikke er forankret i Norges grunnlov.

Hvis Regionkontrakter blir det nye grunnlaget for et nytt lokaldemokrati i Norge, så vil i såfall det være i samsvar med trender i europeisk regionalpolitikk, og som modell for fordeling av ansvar og makt mellom nivåene. Slik sett vil det være en harmonisering som vil bety et godt grunnlag for Norge og norske kommuner når internasjonale avtaler om forvaltning og regional utvikling skal forhandles fram og inngås i framtiden.

For det syvende: Det eksisterer et underskudd på kunnskap på lokalt nivå angående europeisering, EØS-avtalen, nye styringsformer og politiske handlingsrom. Dette underskuddet kan møtes med opplærings tiltak: "Kunnskap er makt".

Referanser

Amdam, J. & Veggeland, N. (1998): Teorier om samsfunnsplanlegging. Universitetsforlaget. Oslo.
 Amin, A. (ed.): Post-Fordism. Blackwell: Oxford & Cambridge.
 Arbo, P. (2002): Partnerskap – planleggingens nye mantra? Plan nr. 6/2002.
 Arnesen, F. og Graver, H.P. (2001): "Rettslige sider ved Norges EU-rettede avtaler". i Tranøy, B.S.

og Østerud, Ø. (red.): Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom. Oslo: Gyldendal Akademisk.
 Balme, R. and Bonnet, L. (1995): "From regional to sectoral policies: the contractual relations between the state and the regions in France". i op.cit. J. Loughlin and S. Mazey (eds.)
 Barnier, M. (2002): EU priorities for regional policy. Speech. Brussels: EU Commission.
 Beetham, D. & Lord, C. (1998): Legitimacy and the European Union. Longman. London and New York.
 Beetham, D., Byrne, I., Ngan, P., Weir, S. (2002): Democracy under Blair. A Democratic Audit of the United Kingdom. London: Politico Publishing.
 Brochure (2002): Structural policies and European territory: Cooperation Without Frontiers. Brussels: European Commission.
 Castells, M. (1996): The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell.
 Christensen, Egeberg m.fl. (2002): Forvaltning og politikk. Oslo: Universitetsforlaget.
 De Buck, Phil. (2004): "The Social Dialogue and the role of Social Partners in the EEA". i EFTA Bulletin: The EEA and EFTA in a New Europe. Brussels: EFTA.
 Dahl, R. (1989): Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press.
 Eriksen, E. O. (2004): Demokratisk overskudd. Kronikk. Dagbladet 31.8.04.
 EU Greenpaper (2003): Services of general interest (SGI). COM (2003)270. Brussels: European Commission.
 Ferrera, M. (2000): European integration and national social sovereignty: Changing boundaries, new structuring? Paper. Pavia: University of Pavia.
 GD (2004): Gudbrandsdølen og Dagningen: Intervju med Arne Sandbu 31.03.04.
 Graver, H. P. (2003): Konkurranse og offentlig velferd. Kronikk i Dagbladet 13.12.03.
 Hooghe, L. and Marks, G. (2001): Types of Multi-Level Governance. Producer: Internett ELOP. Austria.
 Jessop, B. (1994): "Post-Fordism and the state". i op.cit. A. Amin (ed.) 1994.
 Jønsson, C. m.fl. (red.) (2001): Politik i globaliseringsens tid. Lund: Studentlitteratur.
 Keating, M. and Hooghe, L. (1995): "By-passing the nation-state? Regions in the EU policy process". i J. J. Richardson (ed), Policy Making in the European Union. Routledge. London.

- Keating, M. (1998): *The New Regionalism. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar. Cheltenham (UK).
- Knill, Chr. (2001): *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, S. (1983): "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". i S. Krasner (ed): *International Regimes*. London: Cornell University Press.
- LO (2003): *Brussel rapport: Partene skal møte Europakommisjonen årlig*. Oslo: LO.
- Loughlin, J. and Mazey, S. (eds.) (1995): *The End of the French Unitary State? Ten years of regionalization in France 1982-1992*. Frank Cass. London.
- Majone, G. (1997): "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Government". i *Journal of Public Policy*, vol. 17. No. 2: 139-169.
- Marks et. al. (1996): *European integration from the 1980s: State-centric vs multi-level governance*. *Journal of Common Markets Studies*, 34, 3, 341-78.
- Melsæther, J. K. (2004): *Valgt likegyldighet – Organiseringen av europeisk informasjon i Stortinget og Riksdagen*. Oslo: Arena-rapport.
- Neyer, J. (2002): *Multi-Level Democratic Governance in the EU and Beyond. Towards a deliberative approach to postnational political integration*. Paper. Arena. Oslo.
- Nordby, T. og Veggeland, F. (1999): "Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen. Tidsskrift for samfunnsforskning. 1/1999.
- Norwegian Comments (2004): *Norwegian Comments to the Greenpaper on Services of General Interest*. (COM (2003)270). Oslo-dep.
- NOU 2003: 19. *Makt og demokrati*. Oslo-dep.
- NOU 2004: 19. *Distriktskommisjons utredning*. Oslo-dep.
- OECD (2002): *Distributed Public Governance. Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD.
- Olsen, J. P. (1997): "European Challenges to the Nation State". In Steunenberg et. al. (eds): *Political Institutions and Public Policy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Perkmann, M. (1999): *Building Governance Institutions Across Borders*. *Regional Studies* Vol. 33. No 7.
- Pierre, J. (ed.) (2002): *Debating Governance. Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press. Boulder.
- Scharpf, F. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SOU (2003:123): *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Tranøy, B.S. og Østerud, Ø. (red) (2001): *Mot et globalisert Norge? Rettsbindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Gyldendal Akademisk. Oslo.
- Veggeland, N. (1992): "The Circular Motion of Planning: Top-Down and Bottom-Up problems once again". i M. Tykkyläinen (ed.): *Development Issues and Strategies in the New Europe*: London: Aldershot.
- Veggeland, N. (1998): *Nye rammer for offentlig planlegging- Internasjonalisering, privatisering, makt*. Kommuneforlaget. Oslo.
- Veggeland, N. (2000): *Den nye regionalismen. Flernivåstyring og europeisk integrasjon*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Veggeland, N. (2003): *Det nye demokratiet. Et politisk laboratorium for partnerskap*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Veggeland, N. (2004): *The Competitive Society – how effective and democratic?* Kristiansand: Høyskoleforlaget (Norwegian Academic Press).
- Veggeland, N. (2004a): *Internasjonalt samarbeid før og etter EU-utvidelsen: Norge utfordres*. Rapport til UD. Oslo-dep.
- Veggeland, N. (2004b): *Regionalisering, bestillerrolle, avtaler, selvråderett*. Vedlegg til Distriktskommisjonens utredning: NOU 2004: 19. Oslo-dep.
- Veggeland, N. (2004c): "The Debate on Governance in the EEA – defining the role of local and regional bodies in the new Europe". In *EFTA Bulletin: The EEA and EFTA in a new Europe*. EFTA: Brussels.
- Whitepaper (2001): *Whitepaper on EU governance*. Commission of the European Communities. Brussels.
- Zepter, B. (2003): *Democratic Governance in Your Backyard. A Point of View from the European Commission*. Paper. Brussels: European Commission.
- Aarsæther, N. og Vabo, S. I. (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Samlaget.

Undervedlegg 1

Tripartite contracts and agreements

Report from the EU Commission

1) Objective

To focus more, in Community activities with a strong territorial impact, on the diversity of territories by defining the contractual relations between the Commission, the national government and one or more regional or local authorities.

2) Act

Commission Communication of 11 December 2002 - A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities [COM (2002)709 final - Not published in the Official Journal].

3) Summary

There is a general emphasis in the Treaties on the need to take account of the local dimension in the implementation of Community policies. While European legislative instruments allow for a certain degree of flexibility, the growing role of regional and local authorities in the design and above all the execution of Community policies must nevertheless be given fuller recognition.

The White Paper on European Governance, adopted in July 2001, puts forward the idea of contractual tools between the Member States, the territorial authorities and the European Community represented by the Commission. These tools are intended to develop the arrangements for the participation of the regions in attaining targets set at European level in co-operation with the national and regional authorities.

The Member States, concerned about the unconditional observance of the principle that they have sole responsibility to the Community for implementing its policies, have asked for clarifications concerning the general conditions for the use of those contractual tools.

4) Nature and scope

Contractual tools can be of two kinds:

- target-based tripartite contracts concluded between the Commission, a Member State and regional and local authorities in direct application

of binding secondary Community law (regulations, directives or decisions);

- target-based tripartite agreements concluded between the Commission, a Member State and regional and local authorities outside a binding Community framework.

These contractual tools, which are subject to a general obligation of compatibility with the Treaties, must respect the States' constitutional systems and may not under any circumstances constitute a barrier to the sound operation of the single market. They are justified where they provide added value which may take several forms: simpler implementation, political benefits, efficiency gains resulting from the close involvement of regional and local authorities, or speedier performance.

The general characteristics of target-based tripartite contracts and agreements include the following:

- **Scope:**
 - The policies concerned include those, such as environment and regional policy, in which the pursuit of Community objectives must take account of sharp variations in impact among regions.
- **Duration:**
 - The contracts and agreements are concluded for a specified period that may be renewable.
- **Actors:**
 - The identifying of local actors is a key to the success of the contractual tools and requires the involvement of the Member States.
- **Objectives:**
 - The contracting parties will converge around objectives that are clearly defined in advance and included in the basic legislative instrument in the case of contracts or in the relevant documents in the case of agreements. These quantitative and/or qualitative objectives will, as far as possible, be measurable but must be monitored, preference being given to obligations regarding results as opposed to those regarding resources, above all in the case of tripartite contracts.
- **Information and advertising:**
 - Wide-ranging information must be available concerning the content, implementation and outcome of these contracts. The regional and local authorities will consult and involve organisations representing local and regional life (firms, chambers of commerce, social partners, associations, universities, etc.). The Commission is to send an evaluation and follow-up report to the European Parliament, the Council and the

Committee of the Regions. It is to publish an extract of contracts and agreements to which it is a party in the Official Journal.

- Compatibility with the Treaties:
Tripartite contracts must contain an enabling clause in the basic legislative instrument and a provision, in the contract itself, stating that the Member State is responsible to the Commission for the performance of the contract.
- Tripartite agreements must contain a clause referring to compatibility with the general provisions of the Treaties.
- Non-performance of the contract:
The consequences of failure to perform a contract or agreement and, where appropriate, the means of remedying it are to be included in the official documents. In the case of tripartite contracts, Community provisions apply ipso facto.

5) Implementation

On the initiative of any one of the contracting parties, their representative is to sign the official document establishing a contractual commitment. In agreement with the Member States concerned, the Commission is to examine each initiative on a case-by-case basis and ratify the contracts in a decision.

The Commission is planning initially to launch pilot target-based tripartite agreements. After drawing lessons from this experiment, it will consider the possibility of target-based tripartite contracts.

Although tripartite agreements or contracts are not eligible for additional Community financing, they provide a means of using the appropriations normally allocated under the common policies concerned.

Undervedlegg 2

Tripartite contracts and agreements COM (02)709 Commission Communication: A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities

Background

Target-based tripartite contracts and agreements (concluded between the Commission, the Member

States and territorial authorities designated by them) are intended to provide greater flexibility in implementing legislation and programmes with a strong territorial impact. The idea of such contracts was first put forward in the Commission's White Paper on European Governance in 2001. [32]

The document

The Communication outlines the Commission's views. It distinguishes as follows between tripartite contracts and agreements:

contracts could be concluded in direct application of binding secondary Community law (regulations, directives or decisions); while

agreements could be drawn up outside a binding Community framework.

Initially, the Commission plans to launch pilot tripartite *agreements* only. These will be evaluated and lessons drawn before any enforceable *contracts* are considered.

The Communication emphasises that tripartite contracts and agreements would have to be compatible with the Treaties, and must not in any way create obstacles to intra-Community trade. They must also comply with Member States' own internal constitutional systems. The use of such contracts or agreements would need to be justified in terms of added value, as compared with other instruments, in the achievement of objectives. The Commission considers that such added value might consist of one or more of the following: simplified procedures; increased political and efficiency gains (owing to closer involvement and participation of local and regional authorities); speedier performance.

The Communication sets out a number of general guidelines for tripartite contracts and agreements:

- prime candidates for these contracts or agreements would be areas where Community objectives need to take account of significant variations in territorial impact. Examples include regional policy (apart from the current arrangements for the management of Structural Funds) and the environment;
- any contract or agreement would need to demonstrate the active involvement of identified local actors and the agreement of Member States that arrangements are compatible with their national provisions;
- any contract or agreement would need to ensure that all parties agree clearly defined and, wherever possible, measurable objectives;

- information would need to be provided on the content, implementation and results of a contract or agreement-based approach (at national level, this would largely be the responsibility of the regional and local authorities concerned; at EU-level, the Commission would produce an evaluation and follow-up report); and
- with regard to a tripartite *contract*, an enabling clause in the basic legislative instrument would be required, and the contract itself would have to include a provision noting Member State responsibility vis-a-vis the Commission for its due performance; tripartite *agreements* would have to include a clause referring to compatibility with the general provisions of the Treaties.

The Communication states that any of the future contracting parties could take the initiative to establish tripartite relations. Although the Commission will provide some start-up funding in the trial stage, in general these agreements or contracts will not qualify for additional Community funding.

Annex 2 to the Communication sets out a model tripartite contract or agreement with all the key elements which would need to be included. A model enabling clause for tripartite contracts is provided at Annex 1.

The Government's view

The Minister of State at the Office of the Deputy Prime Minister (Mr Nick Raynsford) tells us:

"The Government wishes to explore further the concept of tripartite agreements permitting local and regional authorities to carry out innovative projects designed to improve the implementation of EU legislation, or agreed policy objectives in fields where there is a strong territorial impact. Tripartite agreements should be light-touch and low on bureaucracy. The Government would welcome the opportunity to help design pilot tripartite agreements involving one or more devolved administrations, and local authorities in the UK, in order to assess the potential of the tripartite approach.

"However, the Government remains to be convinced of the benefits of developing legally enforceable tripartite contracts. It supports flexible and improved regulation, and flexibility in delivering Community policies. There are,

however, unresolved issues concerning legally enforceable contracts. A view as to the appropriateness and benefits of tripartite contracts cannot be reached until the tripartite agreements have been undertaken and evaluated.

"In responding to the Commission's White Paper on Governance, the Government asked for more information on the Commission's proposals for tripartite agreements, and this Communication provides some further clarification. The Government supports the involvement of a more equal partnership among all levels of government. Equally, it believes Member States should retain the responsibility for implementing EU legislation and deciding how regions/local authorities are represented in such a partnership.

"The Government welcomes as a first step the Commission's approach of launching a small number of pilot projects in the form of tripartite agreements. These projects should focus on innovation and dissemination of good practice in the implementation of EU policies and legislation which have a strong territorial impact. These projects should be tailored to domestic priorities and structures: a 'one size fits all' approach should be avoided. The Government agrees with the Commission that these agreements need to be designed around clear objectives and evaluation strategies and provide real added value. The outcomes should be fully assessed before decisions are taken on developing further the tripartite concept, which has significant legal implications.

"The Government considers that other key principles to be taken into account in the design of tripartite agreements should be: Member State governments must be fully involved from the outset in project design and approval; Projects need to have clear arrangements for monitoring and evaluation; Projects must be funded from existing programmes. No additional funding must be required from Member State governments, at national, regional or local level."

The Minister reports that the Government is consulting with the Devolved Administrations and, through the Central-Local Partnership, with local government on the Communication. He adds that the Commission will, in due course, be seeking the views of Member States on how these proposals will be taken forward.