

Generalistkommune og oppgavedifferensiering

Tre innlegg

av

Anne Lise Fimreite

Yngve Flo

Jacob Aars

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
Universitetsforskning i Bergen
Desember 2002

Notat 23-2002

Innhold

Forord	iii
Sammendrag.....	iv
Summary.....	v
Yngve Flo: Generalistkommunen i eit historisk perspektiv	7
Eit spadetak ned i kommunehistoria.....	9
Grenser for generalistkommunen.....	11
Grenser for generalistkommunesystemet.....	14
Ambisjonar om å skape eit generalistkommunesystem.....	16
Gjennomslag for generalistkommunesystemet.....	16
Anne Lise Fimreite: Framtidens kommune(r). Ulike «kommune-scenarier» som følge av eventuelle endringer i forvaltningsstruktur, kommunestruktur og oppgavefordeling.....	21
Innledning.....	21
Fra forvaltnings- til effektueringskommune	21
Framtidens generalistkommune.....	26
Regionsenterkommuner.....	26
Den lokalistiske kommunen.....	27
Jacob Aars: Oppgavedifferensiering og kommuneinstitusjonens legitimitet	29
Innledning.....	29
Oppgavedifferensiering: Hvordan kan det forstås?.....	29
To-modellssystem eller flermodellssystem?	30
Hva skal til for at generalistkommuneprinsippet brytes?.....	31
Hva betyr det at en kommune har ansvaret for en oppgave?.....	32
Muligheten for A- og B-kommuner	32
Hvordan fastlegges oppgavefordelingen i et differensiert system?.....	33
Kommunene bestemmer selv: Staten delegerer ansvaret for oppgavefordelingen	34
Folket bestemmer: Lokal folkeavstemning.....	35
Staten bestemmer: Oppgavefordelingen skjer etter sentralt fastlagte kriterier.....	35
Ulike kombinasjoner av de ovenstående.....	36
Mulige konsekvenser av differensiert oppgavefordeling.....	37
Konsekvenser for finansieringssystem	37
Konsekvenser for lovgivning.....	38
Konsekvenser for folkevalgt styring lokalt.....	38
Oppsummering.....	40
Litteratur.....	42

Forord

På oppdrag fra Kommunalavdelingen i KRD ble forskere fra Demokrati- og kommune-forskningsgruppen ved Rokkansenteret bedt om å lage en presentasjon der vi diskuterte det norske generalistkommunesystemet og en eventuell oppgavedifferensiering. Undertegnede tok på seg oppdraget i fellesskap, og vi har samarbeidet om å utvikle innholdet i presentasjonen. Innleggene støtter seg således i stor grad på hverandre. De enkelte foredragene har vi imidlertid forfattet hver for oss, så teksten står derfor for de respektive forfatteres regning.

Presentasjonen ble holdt for departementet torsdag 5. desember 2002. De foredragene som er trykt i dette notatet er lettere omarbeidet i etterkant. Vi vil takke professor Per Selle for innspill og kommentarer i forkant av presentasjonen.

Bergen, desember 2002

Yngve Flo
*Stipendiat Rokkansenteret/
Historisk institutt, UiB*

Anne Lise Fimreite
forsker

Jacob Aars
forskningsleder

Sammendrag

I notatets første foredrag (av Yngve Flo) skilles det mellom en generalistkommune og et generalistkommunesystem, og disse to fenomenene blir drøftet i en historisk sammenheng. Fremstillingen slutter ved etterkrigstidens sosialdemokratiske idealkonstruksjon, forvaltningskommunen, der generalistkommunens samordningsfunksjon var et sentralt element.

I det andre foredraget (av Anne Lise Fimreite) drøftes den nyere tids kommunalpolitiske utvikling, og enkelte scenario – gitt at Norge også i fremtiden holder fast ved et generalistkommunesystem – blir presentert. Et hovedpoeng er at generalistkommunen i nyere tid synes å ha fått sin viktigste funksjon gjennom det som best kan defineres som en negativ handlefrihet: Det er kommunens oppgave å tilpasse kravene fra innbyggerne og en dårlig samordnet stat; krav som samlet sprenger de kommunale ressursrammer, til virkeligheten.

I det tredje foredraget (av Jacob Aars) diskuteres det hva en differensiert oppgavefordeling og således et differensiert kommunalsystem vil kunne innebære. Det blir skilt mellom ulike prinsipielle former for differensiering, og det blir gjort et poeng av at plassering av initiativretten spiller en viktig rolle: Er det staten som skal fordele oppgaver ulikt på ulike kommunetyper, skal initiativet primært være lokalt (i kommunen eller hos innbyggerne) eller kan det tenkes blandingsformer? Forholdet mellom eventuelle «A-kommuner» (stort oppgavefelt) og «B-kommuner» (lite oppgavefelt) blir problematisert. Det kan tenkes at tilværelsen som «B-kommune» kan virke forlokkende, ut fra en forestilling om at den kommunale friheten da blir større. Samtidig kan en slik tilværelse svekke kommunens legitimitet.

Summary

This Note describes three lectures by representatives of the Rokkan Centre. The lectures were commissioned by the Department of Local Government of the Ministry of Local Government and Regional Development, where they were also presented on Thursday 5 December 2002.

The first lecture (by Yngve Flo) distinguishes between a general purpose municipality and a system of such municipalities, and these two phenomena are discussed from a historic perspective. The presentation concludes by considering the ideal construction of postwar social democracy, *the executive local council*, in which a coordinating function is regarded as a central feature of the general purpose municipality.

The second lecture (by Anne Lise Fimreite) discusses recent developments in local government policy and presents a number of possible scenarios based on the assumption that Norway remains true to its general purpose municipality system. One of the main points made here is that in recent years the most important function of the general purpose municipality has consisted in what is best described as a negative freedom of action: it falls to the municipality to adapt the demands of local residents to a badly coordinated state system – demands which in sum overstretch the available resources and are hence unrealistic.

The third lecture (by Jacob Aars) discusses what a differentiated division of responsibilities, and hence a differentiated local government system, might entail. A distinction is drawn between fundamentally different forms of differentiation, and the point is made that the right to independent action is of crucial importance: Is it the role of the state to delegate responsibilities in unequal ways between non-equivalent types of municipality? Should initiatives be primarily local (within the municipality or among the residents) or can hybrid forms be imagined? The relation between possible «A authorities» (with large areas of responsibility) and «B authorities» (with small areas of responsibility) is critically examined. It might be imagined that the structure of the «B authority» would have strong appeal, since it ought to entail greater municipal freedom. Yet this kind of structure can also imply weaker legitimacy for the municipality.

Generalistkommunen i eit historisk perspektiv¹

Yngve Flo

Å skulle seie nokre ord om generalistkommunen i eit historisk perspektiv i løpet av ein dryg halv time, slik eg er beden om å gjere, er ei oppgåve som ein bør gå til med ein god porsjon ærefrykt. Grunnen til dette er i fyrste rekkje at sjølv omgrepet «generalistkommune» er uklårt. Det hadde sjølv sagt vore ein fordel om ein eller annan fagleg autoritet på førehand hadde gått inn og gjeve ein definisjon som på den eine sida var knivskarp, og på den andre sida var god og ålment akseptert. Men nokon slik definisjon eller slik læresetning om «generalistkommunen» finst ikkje, så eg lyt bruke litt tid til å diskutere kva slags fenomen vi faktisk har med å gjere. Dessutan er det slik at ei historisk framstilling av korleis generalistkommunen har vakse fram i prinsippet – sjølv sagt avhengig av kva definisjon vi vel å rette oss etter – nærast femnar om heile den norske kommunalpolitiske historia. Det har difor vore ei utfordring å kome fram til eit skjønsamt utval frå over 150 års kommunalhistorie; opplysningar og analysar som kan hjelpe oss alle til å forstå kva generalistkommunen verkeleg er.

På førehand har vi i gruppa frå Rokkansenteret freista å drøfte oss fram til kva denne generalistkommunen er for noko, og eg har dessutan freista å gå til ulike kjelder der omgrepet vert brukt, og sjå kva førestellingar som ligg til grunn for denne bruken. Eg har etter kvart kome fram til at vi snakkar om to ulike, men nærskyldte fenomen: Vi har ein generalistkommune og eit generalistkommunesystem, og bae desse fenomena har på eitt eller anna vis nær samanheng med oppgåve- og kompetansefordelinga i samfunnet. Eg trur at denne omgrepsforvirringa til ein viss grad gjer at vi snakkar forbi kvarandre, og eg skal difor gjere ein freistnad på å skilje mellom desse nemningane.

Generalistkommunen er slik eg oppfattar det eit omgrep som går på eigenskapar ved og rammevilkår for kvar einskild kommune; på korleis det kommunale styringsverket fungerer innan sine eigne grenser. Omgrepet kan omsetjast direkte til eit «*ålment eller uavgrensa fellesskap*», og dette gjev oss ein viss idé om kva det er snakk om: Sjølv breidda av funksjonar som er tillagt dette fellesskapet er ein viktig kvalitet ved denne kommunetypen, og eit hovudføre mål ved at mange oppgåver og funksjonar vert samla i eitt organ er at kommunen skal kunne sjå samanhengar og kunne prioritere og samordne på ein langt betre måte enn kva som ville vere tilfelle med eit snevrare oppgåvefelt, eller når ansvaret for fellesskapsoppgåvene er splitta opp. At oppgåvene ligg til eit generalistorgan har mellom anna vore framheva som ein fordel ut frå effektivitetsomsyn.

¹ Foredraget byggjer for ein stor del på den komande doktorgradsavhandlinga mi, som tek føre seg bruken av desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi etter ca. 1900.

Generalistkommunen i verkeleg streng forstand, som eit *uavgrensa* fellesskap har aldri eksistert. Den kommunale kompetansen har alltid vore avgrensa, noko eg skal kome attende til om litt. Det vil difor vere rimeleg at vi definerer generalistkommunen noko meir lausleg, som noko i retning av *ein kommune med eit vidt oppgåvefelt, og med evne og vilje til å sjå samanhengar og å prioritere*.

Generalistkommunesystemet er på den andre sida eit omgrep som tek utgangspunktet i heile kommunalsystemet, altså i alle landets kommunar som del av det nasjonale styringsverket. Eg har eit inntrykk av at dei fleste som nyttar omgrepet «generalistkommune» i røynda snakkar om det eg her kallar eit generalistkommunesystem. Dette er eit system som i fyrste rekkje byggjer på at alle kommunar skal vere generalistkommunar, at dei skal kunne prioritere og samordne – og at det ligg ein spesiell verdi nettopp i dette, gjerne ein demokratiserings- eller effektiviseringsgevinst.

Men krava strekkjer seg utover dette: I eit generalistkommunesystem lyt det stillast visse krav til likskap eller aller helst *likeverd* kommunar imellom. Statlege krav og statlege styringsmetodar skal i prinsippet vere dei same, anten det gjeld store og slagkraftige kommunar, eller små og spinkle. Eit slikt system har ein *viss* aksept for variasjon til dømes når det gjeld tenesteproduksjon i dei ulike kommunane, men variasjonen lyt ikkje verte for stor. Ingen skal ha høve til å gå lågare enn eit statleg definert minimum; eit minimum som i moderne norsk samanheng lyt seiast å liggje høgt.

Prinsippet for dette systemet kan kanskje formulerast med utgangspunkt i ordtaket om at *ein kjede ikkje er sterkare enn det svakaste leddet*. Systemet er altså ikkje sterkare enn den svakaste kommunen. Vi kjenner hovudsakeleg generalistkommunesystemet som uttrykk for ei kommunalpolitisk hovudåre i etterkrigs-Noreg, for ambisjonane om at kommunane skal fungere som instrument for den universelle velferdsstaten.

Dette systemet er *for det fyrste* skapt ut frå ein likskaps- eller rettvisideologi, og stiller store krav til utjamning – nettopp for å styrke dei svakaste kommunane, til å gjere dei svakaste ledda i den kommunale kjeda sterkare.

Systemet er *for det andre* uttrykk for ein ideologi som vurderer det nasjonale demokratiet som viktigare enn det lokale demokratiet, men som likevel ynskjer å halde fast ved prinsippet om at lekmenn skal vere med på å utøve politikk på lokalt plan.

Systemet er *for det tredje* vokse fram frå ei førestelling om at eit generalistkommunesystem er lettare å handtere frå statleg hald enn det som ofte vert halde fram som motsetnaden, og som spesielt Jacob Aars skal snakke om seinare i dag – nemleg eit meir differensiert system.

Generalistkommunesystemet, kan vi sei for å oppsummere, er uttrykk for eit ynske om å finne den rette balansen mellom skreddarsaum og konfeksjon – eit system som på den eine sida er fleksibelt og tilpassa lokale forhold både i små og store

eininger med høgst ulike føresetnader, og som på den andre sida er standardisert og gjev mest mogleg like føresetnader kringom i eit land som femnar om store ulikskapar.

Vi ser i dag at generalistkommunesystemet, som så lenge har hatt ein solid posisjon i norsk offentleg sektor, ikkje lenger er sjølvsgt. Når generalistkommunesystemet vert utfordra er det truleg ut frå tankegangen at innslaget av «konfeksjon» skapar problem på eitt eller anna vis, anten ved at kledda vert for tronge eller for vide. Systemet kjennest gjerne som ei tvangstrøye i delar av landet, og då truleg aller mest i større kommunar; ofte byar som har kapasitet til å gå nokre steg lengre enn dei andre. Systemet vert kanskje i endå større grad utfordra ovanfrå, frå ulike nasjonale aktørar som fryktar at det vert for rigid, og såleis for lite effektivt. Men mest av alt er vel generalistkommunesystemet under press av krefter som ikkje har noko medvite ynske om å kome det til livs, men som gjennom krav og forventningar i sum set systemet i fare.

Same kva som måtte vere drivkreftene eller dei djupare årsakene til at vi no byrjar å drøfte eit så grunnleggjande vilkår for norsk kommunalpolitikk, vil eg iallfall slå fast at det er spanande tider for alle oss som er interesserte i dei prinsipielle sidene ved den kommunalpolitiske debatten. Eitt viktig spørsmål vi lyt stille oss er om vi kan bryte med generalistkommunesystemet utan at vi samstundes bryt med dei verdiane som systemet er vokse fram frå. Nokre av desse viktige prinsipielle sidene ved dagens debatt vil verte nærare drøfta av kollegaene mine i dei seinare innlegga. Sjølv skal eg bruke resten av tida mi til å gå tilbake i historia, og skissere nokre utviklingslinjer for generalistkommunen og for generalistkommunesystemet. Eg har nemleg tru på at det er avgjerande viktig å ha kunnskap om korleis dagens kommune er vorten til også for dei som skal stake ut vegen for morgondagens kommune.

Eit spadetak ned i kommunehistoria

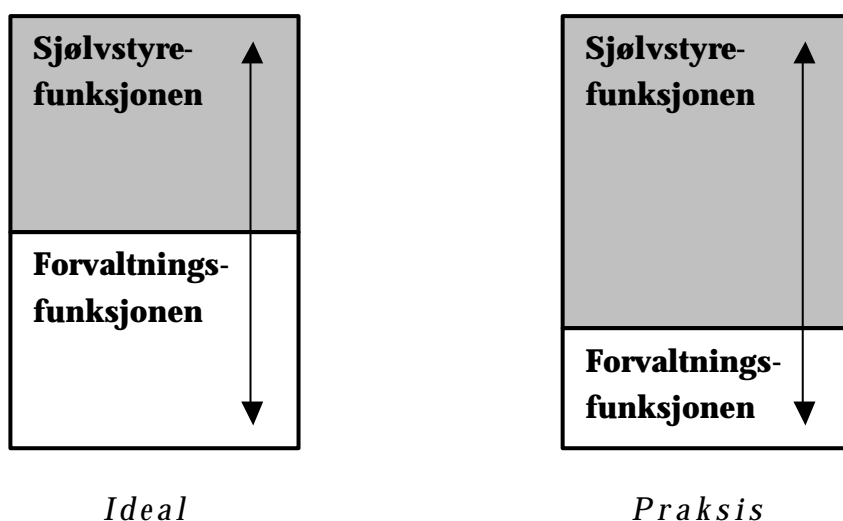
Spørsmål knytt til kommunens karakter og prinsippa som ligg til grunn for kommunalsystemet har vore diskutert og endra i rykk og napp her i landet. Med ujamne mellomrom har det politiske Noreg teke dei grunnleggjande vilkåra for tilhøvet mellom stat og kommune opp til drøfting, til dømes i form av kommunelovdebattar, kommunestrukturdebattar, oppgåvefordelingsdebattar og debattar knytt til kommunal økonomi og finansieringsordningar. Går vi til store prinsipielle reformer og reformframstøytar kan vi ofte avdekkje systematiske, ideologisk baserte skiljeliner når det gjeld kommunesyn. Striden er aldri heilt den same; han varierer ut frå kva tidspunkt vi går inn på, både når det gjeld kva tema som er aktuelle eller kva grupperingar og interesser som står imot kvarandre. Likevel ser vi at nokre problem og konfliktlinjer er permanente, til dømes gjeld dette graden av integrasjon mellom stat og kommune.

Norsk kommunalpolitisk historie er kompleks, men vi skal freiste å avgrense oss til å søkje etter svaret på eit par grunnleggjande spørsmål: Har den norske kommunen alltid vore ein generalistkommune? Korleis vart generalistkommunesystemet til?

Når det gjeld det fyrste spørsmålet, vil eg svare ja – om enn ikkje noko vilkårslaust «ja». Vi har heilt sidan det kommunale sjølvstyret vart innført i 1837 hatt ein kommune som i prinsippet skulle vere eit lokalt, samordnande organ. Dette ser vi tydelegast gjennom den hybridforma som kommunen vart gjevne, som sjølvstyrt organ og som eit organ for staten, og den (iallfall teoretisk sett) store fridomen kommunen vart tillagt. At kommunen var sjølvstyrd, innebar at kommunen hadde initiativrett, og rett til å handle som politisk organ innan ein avgrensa, lokal sfære, og at kommunen gjennom skattleggingsrett kunne finansiere tiltaka sine. Nokre få år før år 1900 uttrykte juristen Torkel Aschehoug funksjonen om lag slik: *Grunntanken ved sjølvstyret er at alle kommunale avgjerder skulle avvege lokale behov og økonomisk evne* (Aschehoug 1897). I ettertid vart det kommunale sjølvstyret slik det fekk utvikle seg i Noreg omtala som *negativt avgrensa*: Kommunen skulle ha rett til å ta på seg alle oppgåver som ikkje var ulovlege eller lagt til eit anna organ.

At kommunen var eit forvaltningsorgan, innebar at han – så lenge det fanst lovgrunnlag for det – skulle kunne nyttast som ein reiskap av staten til å setje i verk visse oppgåver. Desse oppgåvene var relativt små frå starten, men kunne likevel vege tungt for kommunar med veikt ressursgrunnlag. Historikarar som har vurdert den kommunalpolitiske utviklinga på 1800-talet er likevel samrøystes i dommen: Sjølvstyre-aspektet ved kommunen vart i praksis den viktigaste funksjonen (jf. Danielsen 1987, Hovland 1987). Ei svært enkel grafisk framstilling av kommunen slik han vart utforma av ut frå Formannskapslovene av 1837, og slik han vart i praksis, er presentert i modellen nedanfor. Pilene som er plassert inn på dei to modellane er meint å vere ein illustrasjon på kommunen som samordnande organ. Kommunen fungerte som eit generalistorgan nettopp ut frå at han skulle kunne sjå dei nasjonale, statlege pålegga i samanheng med lokalt initiert politikk.

Fig. 1: Den norske kommunen på 1800-talet: ideal og praksis:



Grenser for generalistkommunen

Den kanskje aller beste måten å forklare rammevilkåra for generalistkommunen på, er å systematisere kva grenser som fanst for at han skulle vere fullkomen. Den norske «sjølvstyrde» kommunen hadde allereie frå barndomen av visse band på seg, innsnevringar som gjorde at han ikkje fullt ut kunne fungere som eit ålment lokalt fellesskap. Eg har freista å summere desse i fem punkt:

1. Kommunen kunne ikkje utføre oppgåver i konkurranse med staten

Staten har i utgangspunktet makta over oppgåvefordelinga, og når staten løyser oppgåver gjennom eit eige lokalt eller regionalt apparat, er dette eit klart signal om at sjølvstyreorgana skal «halde fingrane frå fatet». Visse samfunnsoppgåver som har hatt behov for eit distriktsapparat har heile tida vore på statlege hender (dette er toll og andre typiske kontrolloppgåver gode døme på). Gjennom nesten heile historia til det kommunale sjølvstyret har det likevel vore slik at staten gjennom eit eige apparat *ikkje* har vore nokon seriøs konkurrent til kommunen. Grunnane til dette er mange. Mellom anna er det vel slik at staten sjølv aldri ville ha klart å lage ein så finmaska og fleksibel organisasjon som den kommunale i eit land som Noreg, med eit så lite folketal fordelt på så stor flatevidd. Eit anna ikkje uvesentleg moment er at mykje av arbeidet som kommunane har utført på vegner av staten ville ha hatt eit langt høgre kostnadsnivå om staten skulle utført det på eiga hand. Sjølvstyret er basert på «dugnad», på gratisarbeid. Dette er ein viktig grunn til at staten har gått vegen om kommunen når han ville ha noko gjennomført, og ikkje «gjorde det sjølv». I tillegg kjem alle delvis ideologisk baserte vurderingar knytt til føremonar ved kommunal oppgaveløysing.

Spesielt dei siste tiåra har vi likevel sett at staten i større og større grad ynskjer å vere direkte til stades i distrikta gjennom sitt eige forvaltningsapparat. Den statlege

overtakinga av sjukehusdrifta kan kanskje sjåast som uttrykk for ei større haldningsendring; kanskje er staten i dag interessert i å løyse også tunge velferdsoppgåver lokalt og regionalt utan å gå «omvegen» om kommunane.

2. Kommunen skulle ikkje konkurrere med privat næringsverksemd

Historisk har grensegåinga mellom kommunen og den private sfæren vore meir kontroversiell enn grensegåinga i høve til staten. Dette gjeld både retten til å finansiere tiltak ved å hente innkome frå den private sfæren gjennom skatt, og retten til å setje i verk tiltak som det kunne tenkjast at private, kommersielle aktørar sjølve ville ta på seg. På midten av 1800-talet vart slike spørsmål òg tekne inn for domstolane. I praksis var det i Noreg likevel stor politisk og juridisk vilje til å definere den kommunale fridomen på dette området vidt. Dette lyt vi sjå i samanheng med at kommunen tradisjonelt har vore rekna dels som ei forlenging av den private sfæren, som eit økonomisk «upolitisk» fellesskap av borgarar. Faktisk har det vore slik at mykje som ut frå liberalistiske vurderingar var utenkjeleg å gjennomføre i statleg regi var råd å få gjennomført i kommunal regi. Rolf Danielsen illustrerer dette poenget ved å vise til den «uforsoneleg konservative» Marius Bøckman, som gjennom det lokalpolitiske engasjementet sitt fortener å kallast den fremste skaparen av velferdssamfunnet i Trondheim (Danielsen 1986, jf. også Hovland 1987). I år 1900 kunne juristen Ulrik Krohn slå fast at det då var ålment akseptert at «*Omraadet for de kommunale Bevilgninger saavel med Hensyn til deres Art som til deres Udstrækning er saagodtsom ubegrænset*».²

Med demokratiseringa og styrkinga av kommunen som politisk fellesskap i åra etter 1900 vart det frå konservativt hald likevel monaleg mindre aksept for kommunen som økonomisk fellesskap. Ei viktig årsak til dette var at den kommunale ekspansjonen på dette tidspunktet hadde nådd høgder som skapte uro i visse krinsar. Frykta gjekk mellom anna på at sosialismen skulle kunne gjennomførast på lokalt nivå, og at den jamt over store respekten for kommunal handlefridom skulle misbrukast. Dette er ei viktig forklaring på at den kommunale skattefridomen vart monaleg redusert i 1911.

3. Kommunal makt var oppsplitta. Den lokalpolitiske samordninga var svak

Den kommunale handlekrafta og evna til å fungere som «generalist» var frå starten svekka ved at den lokale makta var oppsplitta. Det fanst kommunale oppgåver som låg utanfor rekkjevidda til dei «sentrale» kommunale organa, og som difor vanskeleg kunne samordnast med andre. Ulike former for særkommunar (til dømes organ med eit spesifikt ansvar for brannvernet i tettstadene), soknekommunar (positivt avgrensa underkommunale fellesskap på landsbygda) og den finansielle oppsplittinga i fleire sjølvstendige «kasser» gjorde det vanskeleg å prioritere. Men i løpet av 1800-talet starta

² Bilag 1, s. 11 i Indstilling til Lov om det kommunale Selvstyre, vedlegg til Ot. prp. nr. 16, 1909.

det ein kommunaliseringssprosess, ei lokal maktsentrering kring høvesvis heradsstyret på bygdene og formannskapet i byane. Dette skjedde både på statleg og på lokalt initiativ (Hovland 1987). Kommunaliseringsprosessen vart fyrst slutført på 1900-talet, då soknekommunen forsvann (1950) og dei siste særkommunar vart oppheva. Før 1976 fungerte fylkeskommunen som ein «felleskommune» for kommunane i fylket. Det er truleg mest rimeleg å sjå denne «kommunetypen» som ei forlenging, og ikkje som ei innsnevring av generalistkommunen.

4. Svakt ressursgrunnlag gav ofte dårleg høve til å fungere som generalist

Skal ein kunne prioritere og fordele er det ikkje nok med eit formelt spelerom. Opp gjennom den kommunale historia er det fyrst og fremst *ressurstilgangen* som har sett grenser for det kommunale engasjementet. Med eit skrint ressursgrunnlag er det naturleg nok mindre å samordne, og vanskelegare å sjå oppgåver i samanheng. Det har til alle tider vore store ulikskapar kommunar imellom når det gjeld ressurstilgang, og eg kan ikkje her gje meg ut på å skildre desse ulikskapane eller noko utviklingsline når det gjeld innsnevringar og utvidingar i ressursgrunnlag. Éin milepåle skal eg likevel nemne: Ved dei nye skattelovene av 1882 vart inntekt og formue gjort til dei viktigaste kommunale skattefundamenta, og dette gjorde det langt lettare enn tidlegare å mobilisere skattepengar.

5. Motførestellingar mot kommunal ekspansjon

Formelle rammevilkår og tilstrekkeleg ressursgrunnlag var i seg sjølv ikkje tilstrekkeleg for at ein kommune skulle utnytte heile «generalistpotensialet» sitt. I tillegg laut det lokalpolitisk vilje til; vilje til å sjå samanhengar, vilje til å sjå lokale behov og vilje til å *handle*. Sverre Steen har sagt om åra etter at det kommunale sjølvstyret vart innført i 1837 at engasjementet og den politiske interessa ikkje fekk noko omgåande løft. Passivitet, sparsemd – ja beintfram *angst* for å overskride kompetansen er karakteristiskar han meiner er treffande for å skildre kommunane i sjølvstyrets barndom (Steen 1968). Men i løpet av 1800-talet utvikla kommuneinstitusjonen seg til ei meir progressiv kraft, om enn med enorme variasjonar kommunane imellom, og med ei problematisk datering. Rolf Danielsen seier at gjennomslaget for det han kallar «den kommunale kollektivismen» skjedde ein gong på 1880-talet (Danielsen 1987). Nokre av røtene til velferdsstaten kan faktisk sporast attende til tiltak som vart sette i verk på lokalt initiativ i einskilde velferdskommunar (Grønlie 1987).

Dei lokale motførestellingane mot å utvide det kommunale oppgåvefeltet, anten desse var funderte i ideologiske vurderingar eller i meir snevre spareomsyn, synest iallfall å ha vore på retur på 1800-talet. Det skal likevel nemnast at det lenge, særleg frå konservativt hald, fanst ei haldning som gjekk ut på at dei vurderingane som vart gjort i kommunane ikkje skulle vere «politiske», dette av di «politikk» og særskild *partipolitikk* var utgiftsdrivande. Denne haldninga hadde nok sterkt fotfeste også i mange

einskildkommunar til langt inn i det 20. hundreåret, og dempa nok viljen til å utnytte det kommunale «generalistpotensialet».

Grenser for generalistkommunesystemet

No har eg snakka ein del om generalistkommunen, og ei høveleg oppsummering kan vel vere at generalistkommunepotensialet har vore der heile tida sidan 1837 – og sidan er dette potentialet dels blitt innsnevra, dels blitt utvida. Men langtidslinja når det gjeld praksis er likevel klar, iallfall om vi startar i 1837 og set sluttstrek ein gong opp mot våre dagar: Kommunane er vortne styrkte som lokale, samordnande organ.

Kva så med framveksten av *generalistkommunesystemet*? Om vi legg den definisjonen eg nemnde i innleiinga til grunn, må vi nok seie at generalistkommunesystemet er mykje yngre enn generalistkommunen. Årsaka er ganske enkelt at det tok lang tid før systemperspektivet på kommunane fekk gjennomslag her i landet. Om vi går inn i norsk kommunalpolitikk ein gong kring år 1900 og dei fyrste åra etterpå, ser vi allfall at dette perspektivet er lite utvikla. Den kommuneideologiske kampen stod då mellom ulike alternativ som på kvar sine måtar ynskjer å styrkje den kommunale autonomien i høve til staten.

Den statlege kommunalpolitikken var følgjeleg sterkt laissez faire-prega, noko som kan illustrerast på mange ulike måtar. Eit av dei mest talande døma er at kommunane sjølve i realiteten fekk styre si eiga inndeling, med ei sterk oppsplitting som følgje. I Sverige har det til samanlikning definitivt vore slik, heilt sidan kommunalforfatninga av 1862, at staten har hatt både formell og reell makt over kommuneinndelinga.

Den statlege laissez faire-haldninga til kommunane synte dessutan att gjennom den statlege approbasjons- og tilsynspraksisen. Staten blanda seg ikkje opp i dei kommunale økonomiske disposisjonane med unntak av heilt eksepsjonelle tilfelle. Til langt opp i mellomkrigstida var det også slik at fridomen til å organisere seg sjølv var definert som ein viktig del av det kommunale sjølvstyret. Staten laut difor vere tilbakehalden med å freiste å regulere det administrative apparatet og det politiske nemndstrukturen i kommunane.

Den statlege laissez faire-kommunalpolitikken grunnar hovudsakeleg i det som vi i dag kan vere freista til kalle eit veldig *patos* overfor det kommunale sjølvstyret. Eg skal ikkje gå noko inn på kva som er grunnane til at denne patosen vart så sterk og fekk ein slik tverrpolitisk oppslutnad. I vår samanheng er det viktige at respekten overfor det kommunale sjølvstyret var så stor at det i praksis forseinka utviklinga av eit systemperspektiv på dei norske kommunane, og såleis og utviklinga av generalistkommunesystemet. Også når det gjeld generalistkommunesystemet kan det vere

tenleg å ta utgangspunkt i kva hindringar som fanst for at systemet kunne verkeleggjerast. Ein grovkorna gjennomgang av desse hindringane kan sjå slik ut:

1. Utan generalistkommunen, heller ikkje noko generalistkommunesystem

Eit generalistkommunesystem laut byggje på at kommunane kvar for seg kunne fungere som generalistkommunar. Dei fem punkta som ovanfor er nemnt som hinder for at kommunane kunne fungere som lokale, ålmenne fellesskap vert logisk sett også hinder for at det kunne utviklast eit generalistkommunesystem.

2. Ideologiske motforestillingar

Dei ideologiske hindringane, alle dei komplekse verdisystema knytt til det kommunale sjølvstyret og til statleg måtehald overfor kommunane, er truleg det viktigaste einskildhinderet for utviklinga av eit norsk generalistkommunesystem. Desse ideologiane forvitra langsamt, og vart fyrst for alvor utfordra når forståinga av det «urettvise» i dei store skilnadene kommunane imellom når det gjaldt ressursgrunnlag, skattetrykk, tenestetilbod m.m. fekk gjennomslag. Då er vi komne eit stykke inn på 1930-talet.

3. Dei strukturelle skilnadene kommunar imellom

At levevilkåra har vore høgst ulike kringom i landet er vel kjent stoff for forsamlinga, så dette treng eg vel ikkje utbrodere. Tek vi utgangspunkt i den kommunale kvardagen i Noreg til dømes ein gong i mellomkrigstida, kan vi ikkje anna enn å bli slått av kva for eit gigantisk prosjekt det eigentleg var å skulle uniformere dei norske kommunane, å jamne ut skilnadene mellom rike og fattige, mellom store og små – og såleis skape eit generalistkommunesystem

4. Skiljet mellom by og land

Det siste hinderet for eit generalistkommunesystem som eg vil nemne her, er eit skilje som vart slått fast gjennom Formannskapslovene, men som har røter langt attende i tid, nemleg skiljet mellom by- og landkommunar. På sett og vis kan vi nok seie at det norske kommunalsystemet var *differensiert* i utgangspunktet: Ein forventta at byane fungerte ut frå heilt andre logikkar enn bygdene. Difor vart det vedteke formannskapslover; ei lov for bygdene og ei for byane. Sjølv om lovene i nokså stor grad var skorne over ein lest, var om lag 1/8 av paragrafane i bylova særigne for byane. Eitt viktig utslag av dette var at landsbygda var med i eit høgare fellesskap, amts-, seinare fylkeskommunen, medan byane stod utanfor. Den ulike lovramma skapte òg ein ulikskap når det gjaldt demokratisering: Særleg av di byane hadde eit sterkare innslag av embetsmannsstyre enn bygdene, vert det gjerne hevda at demokratiet i Noreg – heilt ulikt andre land – raskare fekk fotfeste på landsbygda enn i byane. Det skal i denne samanhengen kort nemnast at vi fekk felles kommunelover for by og land fyrst i 1955, og at byane, då med Oslo som unntak, vart innlemma i fylkeskommunen i 1964.

Ambisjonar om å skape eit generalistkommunesystem

Når ein har eit systemperspektiv på kommunane, ynskjer ein på eitt eller anna vis å framheve det statlege ansvaret for og den statlege leiarskapen over kommunen. Ein kunne i prinsippet tenkje seg at ein kunne styrkje systemperspektivet, men samstundes byggje på ein differensiert modell, med eit mangfald av kommunetypar. Men så vidt eg er i stand til å døme ut frå mitt innsyn i 100 års kommunalpolitisk debatt er kombinasjonen av systemperspektiv og ynske om ein differensiert modell nærast fråverande. I Noreg ligg generalistkommunen og generalistkommunesystemet tilsynelatande til grunn for alle seriøse freistnader som opp gjennom historia har vore gjort på å byggje ut og styrkje kommune-Noreg som *system*.

Ein av dei fyrste verkelege freistnadene på å styrkje generalistkommunesystemet ser eg i eit lovframlegg frå ein komité som vart sett ned i 1898, og som gjorde den aller fyrste framstøyten for å få til ein generell revisjon av kommunalforfatninga. Dette er eit uhyre interessant lovarbeid på mange måtar, men eg vil berre nemne eit par-tre element som er spesielt relevante for oss: Lovkomiteen tok mellom anna til orde for at skiljet mellom by og land vart oppheva. Det skulle lagast ei felles kommunelov for by og land. Komiteen meinte at unødige særlovgeving hadde ført til kunstige motsetnadsforhold, at det svekka interessa for felles samfunnsarbeid, og at det splitta kreftene. Komiteen tok dessutan til orde for at staten laut dempe oppsplittinga i småkommunar. Oppdelinga var mange stader sterkare enn «*den ønskelige Evne til at slutte sig sammen til Gjennemførelsen af Kommunernes vigtige Fællesinteresser, der selvfølgelig for sit Fremme kræver et vist Minimum af økonomisk Kraft og Bæreevne*»,³ hevda komiteen – som elles var skeptisk til oppsplittinga av den kommunale makta til soknekommunar: Dette svekka både bereevna og handlingsevna. Det lyt elles nemnast at komiteen problematiserte den i samtida einsidige vekta på sjølvstyrefunksjonen ved kommunen, og at han på ulikt vis tok til orde for at forvaltningsfunksjonen ved kommunen vart styrkt.

Men tankane som vart lansert av denne Formandskabslovkomiteen hadde dårleg grobotn. Ynsket om å få til felles lover for by og land vart mellom anna avviste med den grunngevinga at det var uråd å få til gode felleslover – slike lover ville skape forvirring, og ville dels verte oppfatta som for romslege og lause av dei store byane, og for kravstore av dei minste herada.

Gjennomslag for generalistkommunesystemet

Eg har allereie nemnt at dei ideologiske motførestellingane mot eit generalistkommunesystem synest å ha forvittra ein gong ut på 1930-talet. Årsakene til dette kan vi spore i det som kan omtalast som ei ny forståing av krisa i kommunal sektor: Frå

³ Jf. § 4 i innstillinga, sitert etter s. 12f. i premissane. Innst. er vedlegg til Ot.prp. nr. 16, 1909.

1921?1922 vart ei lang rekkje av kommunar sett ut i eit økonomisk uføre, noko som hovudsakeleg skuldast ein uheldig kombinasjon av tunge investeringar i åra kring den fyrste verdskrigen, høg gjeld, sosial naud og ein statleg pengepolitikk som gjorde at gjelda vart ekstra tung å bere. Den økonomiske krisa vart i fyrste omgang sett i samanheng med lettsindig kommunal økonomistyring, og førte mellom anna til krav om langt sterkare statleg kontroll av kommunane.

Kring 1930 fekk det politiske livet ei forståing av at krisa hadde djupare, *strukturelle* årsaker: skeiv fordeling av ressursgrunnlag, store og heilt uakseptable ulikskapar i skattetrykk, og eit kommunalt tenestetilbod som varierte frå det heilt reinskorne, basale til det ambisiøse og ekspansive. Skulle ein kunne gjere noko med dette, laut staten kome på bana med ein meir *aktiv* kommunalpolitikk. Dei store ulikskapane vart oppfatta som *urettvise* – og dette var ei haldning som gjekk igjen i alle politiske leirar, om enn i ulik grad. Men av ulike grunnar, mellom anna av di det var desse som sat med regjeringsmakta dei fem siste åra før den andre verdskrigen og nesten uavbrote 20 år etter krigen, er det Arbeidarpartiet vi lyt gå til når det gjeld å spore gjennomslaget for generalistkommunesystemet.

Tilsynelatande gjorde Arbeidarpartiet i mellomkrigstida ein av dei største ideologiske snuoperasjonane vi har sett i norsk politikk nettopp i synet på kommunane. Partiet var ein sterk forsvarar av munisipalsosialismen, ein politikk som innebar eit iherdig vern om den kommunale handlefridomen i høve til staten, til godt inn på 1920-talet. Det gjekk så over til å leggje hovudvekta på det «instrumentelle» ved kommunen, på forvaltningsfunksjonen, eit lite stykke inn på 1930-talet. Av grunnar eg ikkje skal gå nøye inn på her var ikkje denne snuoperasjonen så stor som han *kan* synest å vere. Men eit hovudpoeng er at ambisjonen om ein aktiv stat – den som i etterkrigstida fekk namnet velferdsstaten – no vart etablert, og at kommunane i staden for å vere velferdskommunar, lokale velferdsfellesskap – no skulle verte *velferdsstatlege kommunar*, armar og fingrar for ein omsorgsfull stat.

Eg har i nokre andre samanhengar freista å framstille den kommunalpolitiske debatten dei fyrste ti-femten åra etter den andre verdskrigen som ein ideologisk strid mellom to kommuneideal. Ei skjematisk framstilling av denne striden kan sjå slik ut:

Motstridande kommuneideal i åra etter 1945

Den autonome kommunen

Borgarleg ideal (mest Høgre/Bp).

Kommune og stat har motstridande interesser. Kommunar bør få leve sitt eige liv, bør vernast mot staten.

Små kommunale einingar.

Mest vekt på deltaking og fridom; lokal tradisjon.

Fryktar lokalt ansvar og oversyn går tapt ved uniformering.

Interkommunalt samarbeid og ny funksjonsdeling er alternativ til ny kommuneinndeling.

Vurderer «sjølvstyret» som lokalt spele-rom; evne til å løyse oppgåver som er initierte lokalt.

Sjølvstyre i (det lokale) folkets teneste, for å nå lokale målsetjingar.

Hadde tapt legitimitet i kommunekrisa.

Forvaltningskommunen

Sosialdemokratisk ideal.

Stat og kommune har felles interesser; kommunar skal vere underlagt statleg makt, og vere reiskapar for velferdsstaten.

Større kommunale einingar.

Mest vekt på likskap og effektivitet; lokal berekraft.

Ser kommunal autonomi som synonymt med avmakt.

Interkommunalt samarbeid berre i moderat grad. Det er naudsynt med ny kommuneinndeling.

Vurderer «sjølvstyre» som kombi-nasjonen av eige spelerom og evna til å løyse statleg initerte oppgåver.

Sjølvstyre i statens teneste; bruk av lokal(t) initiativ, dømekraft, ansvar.

Føresetnad for ein aktiv velferdsstat, bygd på ein velferdsstatleg kommune.

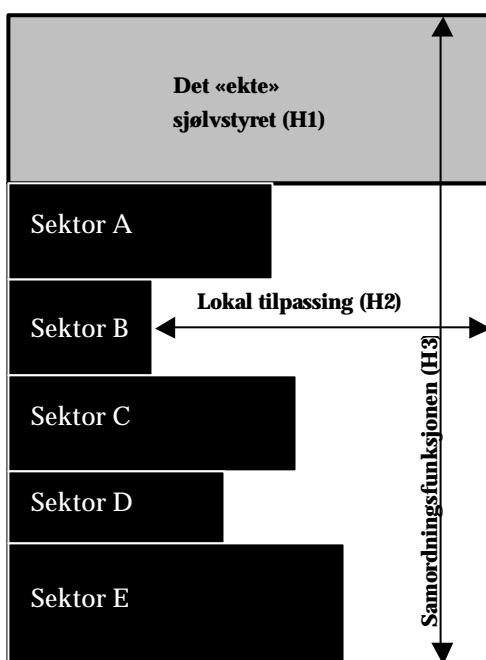
(byggjer på Flo 1999)

På den eine sida stod det borgarlege idealet om ein autonom kommune nærast av gamalt merke, på den andre sida stod det sosialistiske idealet som eg har gjeve nemninga *forvaltningskommunen*, eit namn som er valt av di forvaltningsfunksjonen ved kommunen no vart gjeve ein klår forrang i høve til sjølvstyrefunksjonen ved kommunen. Kommunane skulle langt meir aktivt takast i bruk som eit nasjonalt eller statleg styringsverk. Ideen om generalistkommunen og ambisjonen om eit generalistkommunesystem er på mange måtar *berebjelkar* i idealet om forvaltningskommunen, eit poeng som kjem fram om vi ser nærare på kva rolle samordningsfunksjonen spelte i kommuneidealet (jf. den grafiske framstillinga i figur 2 nedanfor). Idealet innebar eit åtak på den kommunale avmakta som ein hadde sett så mykje til tiåra i førevegen, og innheldt ein erklært ambisjon om å fjerne dei store ulikskapane kommunane imellom. Det skulle i fyrste rekkje gjerast ved at dei svakaste kommunane vart heva opp på eit høgare nivå, dels gjennom direkte statlege hjelpetiltak, dels gjennom ulike hjelp til sjølvhjelpetiltak, og dels gjennom ei aktiv omfordeling frå dei ressurssterke til dei

ressursvake. Kommunen skulle gjerast i stand til å løyse oppgåver på statleg initiativ, men han skulle òg vere i stand til å sjå spesielle lokale behov og å kunne løyse desse – og framfor alt, å sjå dei «nasjonale» og dei «lokale» oppgåvene i samanheng.

Lokalpolitikken skulle framleis ha ein viktig funksjon, for det var berre gjennom politikken at dei naudsynte *prioriteringane* kunne gjerast. Men evne til å handle vart definert som viktigare enn formell handlefridom. Heile systemet la til grunn at stat og kommune djupast sett hadde felles interesser, og at det difor ikkje var naudsynt å sjå på stat og kommune som to separate sfærer.

Fig. 2: Idealet om forvaltningskommunen



Forklaring til modellen: Etter dette idealet vert sjølvstyrefunksjonen (markert som H1, dvs. handlingsrom 1) ved kommunen mindre viktig enn forvaltningsfunksjonen. Men sjølv når kommunen løyser oppgåver på vegner av staten (markert gjennom svarte søyler, sektorar av varierende storleik) trengst det lokal tilpassing; evne til å tilpasse dei statlege oppgåvene til lokale vilkår. Denne er markert som H2 i modellen.

Summen av alt kommunalt handlingsrom og evna til å sjå alle kommunale oppgåver i samanheng, både dei som er pålagde av staten og initierte lokalt, utgjer då samordningsfunksjonen (H3); den vertikale pila i modellen.

Denne pila kan òg sjåast som eit bilete på *generalistkommunen*, kommunen med eit vidt spekter av oppgåver og med evne til å sjå samanhengar og å prioritere.

Kommunen var ein hovudstruktur i det ambisiøse velferdsstatsprosjektet, så det vart difor lagt mykje prestisje i arbeidet med å omforme det kommunale apparatet slik at det vart i stand til å løyse dei store oppgåvene som venta dei. Dette er ideologien bak det fenomenet som Francesco Kjellberg og Tore Hansen har omtala som *det kommunale hamskiftet*; ei storstilt omforming av kommunal sektor i perioden mellom 1945 og 1975; ei omforming som støtte saman med mange etablerte førestellingar og verdiar knytt til det kommunale sjølvstyret. Det aller mest talande uttrykket for denne tenkinga er den store kommuneinndelingsreforma, som vart avklåra gjennom prinsipielle retningslinjer i 1956, og sidan gjennom konkret iverksetjing på byrjinga av 1960-talet. Dette var, saman med utjammingsordningane, det aller viktigaste einskildtiltaket for å få bukt med den kommunale avmakta. Også dei minste kommunane skulle ha kompetanse og ressursgrunnlag til å fungere som generalistkommunar. I tidleg forvaltningskommunal tenking ser vi òg uttrykt idealet om statleg rammestyring av kommunane. Det såkalla

nye inntektssystemet som vi fekk så seint som i 1986, var i realiteten produkt av ein ambisjon som vart uttrykt så tidleg som på 1930-talet.

Forvaltningskommunen vann den ideologiske tvikampen i etterkrigstida, og vi fekk eit generalistkommunesystem, som etter kvart fekk full oppbakking og vart akseptert av nær sagt heile det politiske miljøet, iallfall til eit godt stykke inn på 1970-talet. Det kan passe for meg å slutte på 1970-talet, den gong idealet om ein forvaltningskommune synest å ha nådd eit slags høgdepunkt. Gjennom dei åra som er gått sidan den gong har systemet vorte utfordra på fleire måtar. Dette skal Anne Lise Fimreite kome nærare inn på i innlegget sitt.

Framtidens kommune(r).

Ulike «kommune-scenarier» som følge av eventuelle endringer i forvaltningsstruktur, kommunestruktur og oppgavefordeling

Anne Lise Fimreite

Innledning

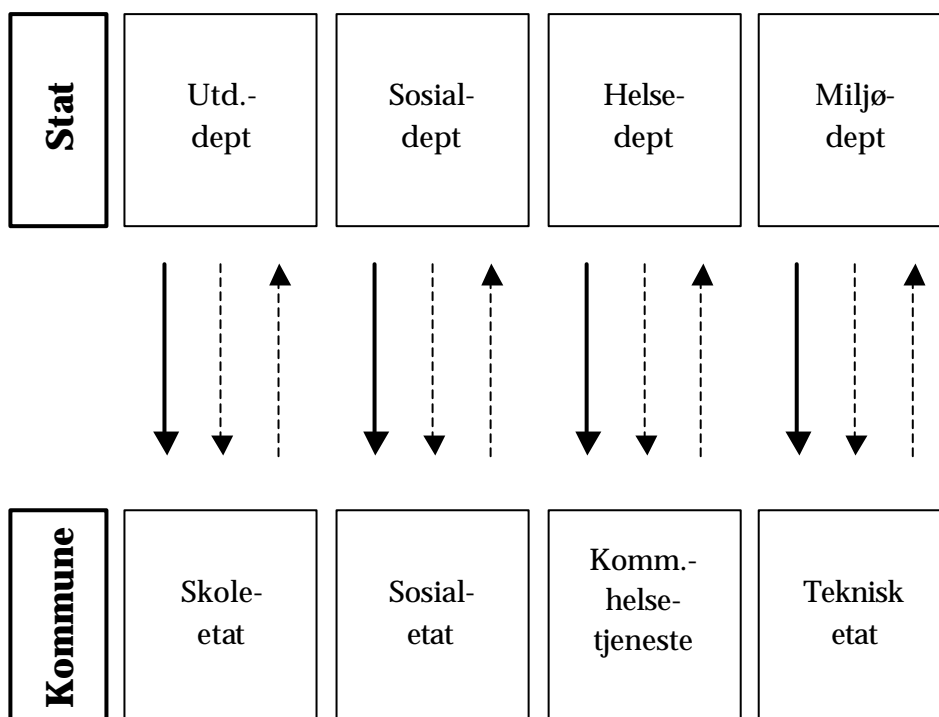
En viktig rolle for kommunene i det norske generalistkommunesystemet er å være lokale iverksettere av nasjonalt vedtatt politikk. Rasjonalet for å bruke kommunene som lokale iverksettere av velferdsstatens politikk, er at man gjennom dem skal få en tilpasning av nasjonale vedtak til lokale forhold. Når tilpasning til lokale forhold skal gjøres, er bl.a. samordning av ulike tjenester og tjenestetyper viktig. Ideen er at kommunene bedre enn staten har mulighet for å se ulike sektorer og tjenestetyper i sammenheng (jf. figur 2 presentert i Yngve Flos foredrag, senere bare referert til som figur 2). Dette er idealet bak den kommunetype som historikeren Yngve Flo omtaler som *forvaltningskommunen* (Flo 1999). Realiteten – eller det vi kan omtale som forvaltningskommunen i funksjon – er noe annerledes enn dette idealet. I dette foredraget vil denne realiteten bli nærmere beskrevet, før det vil bli foretatt en drøfting av hvilken framtid generalistkommunen vil ha gitt dagens forvaltningsstruktur og oppgavefordeling.

Fra forvaltnings- til effektueringskommune

Det er nærmest et globalt trekk ved velferdsstater at deres organisasjonsform er sektorbasert. Når kommunene skulle fungere som iverksettere av velferdsstatens politikk, var det bruk for styringsvirkemidler. Og det følger av velferdsstatens organiserende prinsipp at virkemidlene måtte være sektorinnrettede. Det økonomiske overførings-systemet, særlovene, organisatorisk regulering og det som gjerne omtales som pedagogiske styringsvirkemidler, var alle i stor grad sektorspesifikke. Det innebar at forvaltningskommunen fort ble preget av sektorisering. Enkelte forfattere omtaler den faktisk som *sektorkommunen* (Baldersheim 1993), mens andre ser kommunene som statens *speilbilde* (Fimreite 2001). Dette kan visuelt framstilles som i fig. 3 (nedenfor).

Et kjennetegn ved sektorkommunen og speilbildeorganiseringen er at også den lokale organisering fikk preg av oppsplitting. Til tross for dette trekket er det imidlertid viktig å peke på at kommunene *hadde* reelle muligheter for å se oppgaver i sammenheng, og å samordne det velferdsstatlige tjenestetilbudet på lokalt plan.

Figur 3: Sentral og kommunal «speilbildeorganisering»



På 1980-tallet ble velferdstaten gjenstand for omfattende kritikk. Dette er ikke noe særnorsk fenomen, men snarere en internasjonal trend. I Norge tok kritikken tak i uheldige følger av sektoriseringen og oppsplittingen, i den standardisering og dermed rigiditet dette førte med seg og i den systemmakt som var utviklet i det velferdsstatlige tjenesteapparat. *Ett* botemiddel mot denne krikken, som særlig den politiske venstresiden målbar, var ytterligere desentralisering til underkommunalt nivå. I denne sammenheng skal denne desentraliseringen veldig kort og uten noen form for problematisering, benevnes som reell satsning på å øke det kommunale handlingsrommet. Økt kommunalt handlingsrom skulle man få til innen sektorene (H2 i figur 2), men ikke minst skulle kommunenes handlingsrom økes i forhold til det å kunne utnytte det samordningspotensiale som fantes (H3 i figur 2). Viktige reformer i perioden fra midten av 1980-tallet til tidlig 1990-tall som la til rette for dette, er det nye inntektssystemet, frikommuneforsøket og den nye kommuneloven. *Hva har så disse reformene betydd for forvaltningskommunen og dens rolle som generalistkommune, og hva har det betydd for selve generalistkommunesystemet?*

Empiriske undersøkelser viser at noen elementer i de omtalte reformtiltakene, og da særlig de sider ved reformene som omfatter organisatoriske forhold i kommunene, peker i retning av økt kommunal frihet og økt kommunalt handlingsrom (Aarsæther og Vabo 2002). Andre reformelementer, viser forskningen, peker i stikk motsatt retning, dvs. at reformene faktisk har vært med på å redusere det kommunale handlingsrom (Fimreite, Flo og Tranvik 2002). Det skal her gis noen eksempler på dette siste. Det nye

inntektssystemet la aldri så godt til rette for lokal prioritering som det var tenkt. Fylkeskommunen ble, som direkte folkevalgt nivå, aldri så effektiv som den var tenkt, og det høyt flaggede regelforenklingsarbeidet mot slutten av 1980-tallet kan synes å ha kulminert i at vi i dag har flere lover og forskrifter som berører kommunene enn noen gang tidligere. Samtidig synes det også å være en tendens til at retningslinjer blir forskrifter ved iverksetting av lovverk. Det kanskje mest kjente eksempel her er L97 som er den første mønsterplan for skoleverket som er gitt i form av forskrift.

Denne siste tendensen kan også sees i sammenheng med et annet viktig og samtidig reformtrekk, nemlig fristillingen i relasjonen mellom politikk og administrasjon internt i det sentrale forvaltningsapparatet. Rammelover er et viktig element i denne fristillingen (Christensen og Læg Reid 2002). Det innebærer bl.a. at noen, for eksempel tjenestemenn med sektortilhørighet, får ansvar for å fylle rammelover med innhold når de skal konkretiseres. Det er dermed ingen naturlov at rammelover fører til mindre standardisering enn detaljlover, snarere tvert imot. En fristilt forvaltning kan gjennom dette bli en utfordring for kommunene og deres samordningsoppgave. En grunn er sektororganiseringen i forvaltningen, men også det forhold at forvaltningen selv mangler sterke samordningsmekanismer. Hver sektor, enten denne er representert ved departement, departementsavdelinger eller av stortingskomiteer og enkeltstående stortingspolitikere, forholder seg gjerne til kommunene som om de var særkommuner, utelukkende ansvarlig for sektorens egne oppgaver. Kommunalminister Erna Solberg har omtalt dette som «den rikspolitiske metodikk», og mener å ha identifisert at den måten staten gjennom sektororganiseringen forholder seg til sitt iverksettingsapparat på, i stor grad er skyld i den økning vi i dag ser i statens krav overfor kommunene. Resultatet er at kommunenes sektorbaserte handlingsrom (det vi i figur 2 har omtalt som H2) reduseres. Men det er også slik at når det sektorbaserte handlingsrom reduseres, så reduseres samtidig det handlingsrom kommunene har til å samordne og prioritere gjennom å se oppgaver i sammenheng. Også det vi har omtalt som H3 i figur 2 krymper gjennom dette. Stikk i strid med intensjonene har dermed det kommunale handlingsrom blitt redusert, og generalistkommunen kommet under press.

Den skisserte utviklingen underbygges ytterligere av nyere statlige styringsvirkemidler som rettighetsfesting av tjenester (også de kommunene har ansvar for), sentralt vedtatte strategiske satsningsområder (mest kjent er satsing innen eldreomsorg og på skolebygg) og tilskudd og garantier for lån til satsningsområdene. Disse virkemidlene er svært sektorspesifikke. Det er en rimelig antakelse at kommunenes samordningspotensiale blir satt ytterligere på prøve når staten styrer sektorene så uttalt «enkeltvis» som gjennom disse nye virkemidlene. De omtalte virkemidlene har også en annen fellesnevner: De er uttrykk for et statlig behov for å redusere det lokale skjønn og den lokale tilpasning gjennom å innføre nasjonale standarder og/eller mulighet for å over-

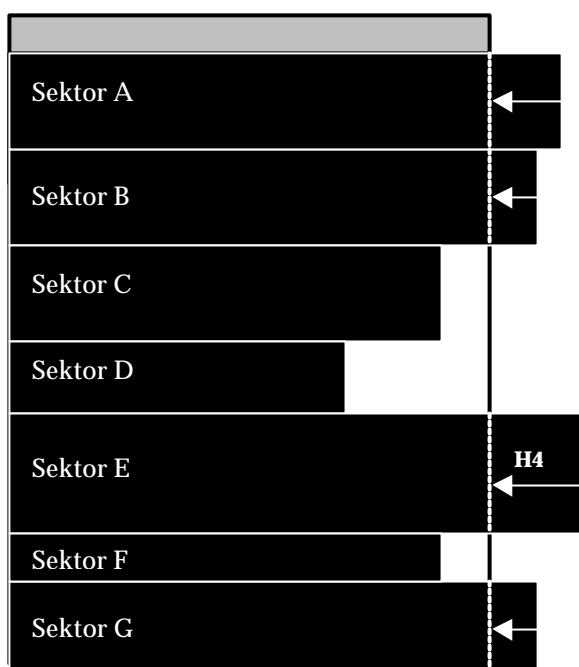
prøve lokale politiske vedtak. Ved siden av at dette er en utfordring for kommunenes samordningspotensiale, er det òg en utfordring for selvstyreaspektet ved kommunen.

En tredje fellesnevner er at det vi kan kalle «den nye statlige styringen» i stor grad representerer en form for individualisering av velferdspolitikken (Fimreite og Flo 2002). Dette kan oppfattes som et svar på den tidligere skisserte kritikk mot velferdsstatens kollektive organisering, men det kan også oppfattes som et svar på krav fra befolkningen. Kommunene er dermed ikke bare under press fra staten og den statlige styringen. De er også under press fra en befolkning som krever stadig flere og bedre tilpassede tjenester. Rettighetsfesting er det sterkeste uttrykk for individualiseringen, men også andre endringer i kontakten mellom styrte og styrende trekker i samme retning (for eksempel valgfrihet når det gjelder tjenesteprodusent og vouchersystem). Individualiseringen manifesterer seg videre i tendensen til at krav oppfattes og omtales som rettigheter også der det ikke finnes noen faktisk rett. Samlet representerer disse utviklingstrekkene en bevegelse der fokus flyttes fra de politiske prosesser og deltakelse i disse på lokalt plan til at det er utfallet/resultatet som teller. Individuelle krav og individuelle retter er dessuten nærmest per definisjon sektorbaserte, og er således i seg selv en utfordring for den kommunale samordning. Den kommunetype dette leder til har vi i tidligere arbeider omtalt som *effektueringskommunen* (Fimreite og Flo 2001).

Hva skjer med generalistkommunen og generalistkommunesystemet framover under disse betingelsene? For å svare på dette vil jeg ta tak i den tosidige hovedutfordringen som er skissert i det foregående. Den første siden ved utfordringen er at statens krav til kommunene blir stadig flere og mer sektorbaserte, og at dette trekket vil være med oss i uoverskuelig framtid. Dagens parlamentariske situasjon gjør at det ikke kan forventes noe reduksjon i statens krav. Den andre siden ved utfordringen er at innbyggernes forventninger til hvilke oppgaver det offentlige skal løse blir stadig større. Utfordringen kan fort, når den skal nedfelles i realpolitikk, lede til at det utelukkende blir overlatt til kommunene som har et folkevalgt ansvar for et vidt spekter av oppgaver, å prioritere. Dette vil i dagens situasjon i mange tilfeller innebære å foreta nedskjæringer i tjenestetilbud, enten innenfor en sektor eller i det totale tilbudet. På mange måter kan man si at i den nye situasjonen blir det kommunenes rolle å foreta en negativ form for «samordning». Det blir kommunenes ansvar å avbalansere statens og innbyggernes samlede krav, slik at de kan holdes innenfor en gitt offentlig ramme. Staten er dermed ikke bare avhengig av kommunene for å løse stadig mer spesifiserte sektoroppgaver. Den er også avhengig av et av generalistkommunens viktigste særtrekk – det folkevalgte ansvaret for samordning av et bredt tjenestespekter – for å bremse presset i og mot offentlig sektor i Norge. Det er, og slik vil trolig det fortsette å være, både politisk og økonomisk umulig å innfri alle krav. Slik «den rikspolitiske metodikk» nå fungerer, synes det i stor grad å være overlatt til kommunene å håndtere konsekvensene av lang tids sentral overbudspolitik.

Resonnementet i avsnittet over kan grafisk framstilles i en omarbeidet versjon av figur 2. I denne versjonen (figur 4) er det indikert sektorer der kravene fra staten (og ikke minst fra befolkningen) går utenfor den ramme som er mulig for «det offentlige». Som det er argumentert for over, vil det kunne være en del av kommunens samordningsoppgave å «presse» disse sektorene tilbake slik at de passer den ramme som er satt av staten, gjennom underfinansiering av reformer og ikke minst gjennom makroøkonomiske opplegg. Dette «negative» handlingsrommet er omtalt som H4 i figur 3. H4 er en avart (eller invers) av H2, altså det positive handlingsrom kommunene har innen gitte sektorer. H4 oppleves nok som ganske stort for mange norske kommuner på den måten at behovet for nedskjæringer er betydelige og uttalte. Så vel H3 som H1 blir selvsagt redusert når H4 øker. *Det er dermed mulig å ha en antakelse om at uten en generalistkommune som skal ta helhetshensyn og se oppgaver i sammenheng, vil sektorene i velferdsstaten bli for sterke og skape problem for hele systemet.* Som velferdsstaten i sin oppbyggingsfase var avhengig av en kommune som kunne se oppgaver i sammenheng for å iverksette og samordne sin politikk og oppgaveløsning ut over landet, kan det synes som om velferdsstaten i sin konsolideringsfase er avhengig av de samme trekkene ved kommunen, men nå for å kunne håndtere og kontrollere omfanget av statens egen virksomhet.

Figur 4: Generalistkommunens negative handlingsrom



Framtidens generalistkommune

Den utviklingen som er skissert så langt, vil være utgangspunktet når jeg nå skal drøfte mulige utviklingstrekk for framtidens kommuneinstitusjon. I drøftingen vil en utvikling innenfor det som er kalt et generalistkommunesystem bli lagt til grunn.

Regionsenterkommuner

Det første scenariet som skal drøftes tar utgangspunkt i at kommunene i framtiden vil bli vesentlig større. Det sentrale politiske nivå har signalisert oppmerksomhet rundt og vilje til kommunesammenslåing. Det er videre en reell mulighet for at kommunene i overskuelig framtid må være i stand til å ivareta deler av det som i dag er fylkeskommunens oppgaver. Store regionsenterkommuner vil da sannsynligvis utvikle seg. Dagens storbyer og for så vidt også mellomstore byer, vil kunne få viktige roller som tjenesteprodusenter for seg selv og sine omlandskommuner. Det kan også tenkes at initiativet til økt kommunestørrelse kommer nedenfra, fra kommunene selv, gjennom fullstendig sammenslåing eller gjennom omfattende samarbeid. Spesielt vil dette være viktig på områder der det kreves en viss størrelse for at tjenesteproduksjonen skal være hensiktsmessig.

Størrelse kan gi, og vil sannsynligvis gi, kommunene nok politisk kraft til å kunne ta lokalt (positivt) handlingsrom tilbake fra staten også på gjennomregulerte sektorområder. Dette handlingsrom vil de kunne bruke til å *prioritere mellom oppgaver*, noe det alt er argumentert for vil bli viktigere og viktigere i en verden der summen av enkeltkrav er i ferd med å bli uoverstigelig, de vil kunne bruke det til å *definere oppgaveinnhold* og ikke minst til å bestemme *hvordan oppgaver skal løses*. Alt dette er viktig for å holde den offentlige ramme presentert i figur 4, men det er også en måte å utnytte kommunenes samordningspotensial på. Forutsetningen for å få dette til er at kommunene bevarer den organisatoriske friheten de har i dagens kommunelov. Hvordan regjering og storting håndterer spørsmålet om konkurranseutfordring er altså av betydning her.

Det vi kan tenke oss er at noen kommuner bruker sitt organisatoriske handlingsrom til å «vende tilbake til» en moderne versjon av forvaltningskommunen, en kommunetype basert på utøvelse av lokalt skjønn og tilpasning i politikken og lokal samordning, altså i retning det idealet for generalistkommunen som er diskutert tidligere (se bl.a. figur 2) Andre kommuner vil kunne velge en strategi som går ut på å tilrettelegge for at andre (for eksempel private aktører, men også andre kommuner) skal løse så vel velferdsoppgaver som oppgaver av mer teknisk og utviklende art på vegne av det lokale fellesskap. En slik *tilretteleggende kommunetype* vil dermed kunne fungere side om side med en *modernisert forvaltningskommune*.

Lokalpolitiske vedtak, bl.a. knyttet til bruk av konkurranseutsetting/-utfordring, privatisering og kontraktsinngåelser vil altså være avgjørende for utviklingen her.

Basisen i den skisserte utviklingen er imidlertid at det finnes et *kommunalt, folkevalgt ansvar* for oppgavene og for at oppgavene løses. Nettopp dette muliggjør og borger for samordning. En tilretteleggende kommune vil også på sett og vis være en generalistkommune. Ulik bruk av det politiske handlingsrom som finnes lokalt, kan dermed føre til at ulike «typer» generalistkommuner vil utvikle seg side om side. (At oppgavene løftes helt ut av det kommunale system, enten ved at private, staten, foretak eller andre spesielle organisasjoner à la de britiske Quangos tar over ansvaret, er noe annet. Problematikk knyttet til denne typen løsninger diskuteres annet sted i dette notatet).

Det må imidlertid presiseres at om kommunene velger konkurranseutsetting og det å la andre produsere tjenester på vegne av seg, påvirkes også deres muligheter til å se oppgaver i sammenheng. Denne typen generalistkommuners prioriteringseffektivitet påvirkes dermed også lett, til tross for at det ikke dreier seg om formell oppgavedifferensiering. Dette vil kunne ha betydning også for staten og for den nasjonale politikk om det er slik det tidligere i dette foredraget er antydnet, at staten er avhengig av kommunene for å holde «det offentlige» innenfor en rimelig grense. Det kan bli en vanskelig, for ikke å si u håndtering oppgave om det sterke sektorfokus som framkommer i nyere statlige styringsvirkemidler kombineres med konkurranseutsetting og privatisering.

Den lokalistiske kommunen

Om sektorfokus blir for sterkt kan det lett tenkes at kommunens rolle, spesielt om de blir værende små, reduseres til det vi tidligere har kalt *effektivering* av statlig politikk på lokalt nivå. Kommunene blir kontraktører for staten og for individet. Konsekvensen vil være at kommunene vil oppleve å bli politiske organ uten å kunne foreta politiske vurderinger (les prioriteringer og samordning) ved iverksetting av statlig politikk. H2 (figur 2) vil som vi har diskutert tidligere, reduseres når staten strammer sektorstyringen, og som en følge av det vil også H3 bli mindre. Hypotesen er at det kommunale handlingsrom reduseres til H4 (nedskjæring), noe som umulig kan oppleves som særlig attraktivt for landets lokalpolitikere.

Om det blir slik og om kommunestrukturen fremdeles er slik at mange kommuner er små, er et mulig scenario 2 at staten selv vil ta på seg det direkte administrative ansvaret for de viktigste velferdsoppgavene. Andre områder enn helse kan relativt enkelt organisert som statlige oppgaver – enten ved at staten direkte løser dem eller ved at de løses via foretak. Utdanning og sosialomsorg er de mest nærliggende oppgavene. Staten kan nokså enkelt overta ansvaret for grunnskoleutdanning og videregående utdanning fra henholdsvis kommunene og fylkeskommunene, og integrere dette med sitt eget ansvar for høyere utdanning. Apparatet for dette finnes allerede, også på regionalt nivå. Staten kan sannsynligvis også uten større vanskeligheter innlemme ansvaret for (i alle fall den økonomiske) sosialomsorgen i det øvrige

trygdesystemet, også der finnes et lokalt apparat. Samordningsutfordringene denne formen for oppgaveovertakelse fører med seg kommer imidlertid klart til uttrykk i utredningsarbeidet knyttet til SATS.

Om (eller når) staten overtar ansvaret for oppgaver av «nasjonal karakter», vil kommunene bli avlastet oppgaver der handlingsrommet oppleves som fraværende eller som svært lite (H4 eller H2), og vil isteden kunne konsentrere seg om det man kan bli enig om er «genuint lokale saker» (gjærne knyttet til H1 i figur 2). Noe av grunnlag for generalistkommunen forsvinner når den mengde oppgaver kommunene løser blir mindre og varierer, og ikke minst vil det være en utfordring for prinsippet når tyngden på oppgavene blir vesentlig redusert. De saker som blir igjen i kommunene vil imidlertid også kreve samordning. Dette vil være saker der lokalpolitikk, og dermed lokal deltakelse, fortsatt har innvirkning på de veivalg som gjøres. En kommunetype med dette fokus vil imidlertid kunne bli mer utviklingsaktører enn velferdsprodusenter. Kultur- og utbyggingssaker vil for eksempel kunne bli viktigere kommunale oppgaver framover. Undersøkelser Rokkansenteret nylig har gjennomført viser at dette alt er saker kommunepolitikerne er svært opptatt av (Fimreite, kommer). Representanter både fra kommuner og fylkeskommuner rapporterer dessuten om en tendens til at det er i kulturutvalget en nå finner de «tunge» lokalpolitikere. Dette forklares mange steder med at det er *der* muligheter for (lokal-)politiske markeringer finnes, ikke innenfor de tunge og sterkt statlig regulerte velferdssektorene.

En kommunetype som er fratatt (eller er blitt fritatt for) de store og tunge velferdsoppgavene vil sannsynligvis basere seg på en ny form for kommunaritet i forhold til tidligere kommunetyper. Det kan bety at enkeltsaker og livssituasjoner kan bli like viktige som mer generell og overordnet utvikling av helheten i lokalsamfunnet. Kommunen vil, som argumentert for over, ha et generalistpreg i og med at den har et folkevalgt ansvar for et spekter av oppgaver som krever samordning, men også andre aktører enn kommunene vil gjennom så vel spontane som strategiske nettverk, samarbeidsløsninger og kontrakter bli viktige for samfunnsutviklingen. Hva som er genuint lokale saker og som krever samordning, vil også variere fra kommune til kommune. Slik sett åpner denne utviklingen for oppgavedifferensiering, men innenfor et moderert generalistkommunesystem der utviklingsoppgaver er det som vil være basisen for den kommunale oppgaveporteføljen.

Oppgavedifferensiering og kommuneinstitusjonens legitimitet

Jacob Aars

Innledning

I stortingsmelding nr. 19 (2001?2002), «Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og bkalt nivå», lanserer Kommunal- og regionaldepartementet begrepet «*kommunal oppgavedifferensiering*» som en mulig modell for den fremtidige oppgavefordelingen mellom de ulike styringsnivåene. Begrepet defineres på følgende måte:

Kommunal oppgavedifferensiering innebærer at kommuner med ulike forutsetninger spesielt med hensyn til størrelse, får ulike oppgaver. Et slikt system vil trolig bety at ikke bare oppgavefordelingen, men også den statlige styringen gjennom rettslige, økonomiske og andre bindinger, må differensieres. (s. 59)

Vi får umiddelbart inntrykk av at dette innebærer noe nytt i relasjonen mellom styringsnivåene, og kanskje også en endret status for kommunene.⁴ Men det er usikkert fordi formuleringene er åpne. De kaller derfor på en avklaring. Jeg skal i dette innlegget gå nærmere inn på tre aspekter ved ideen om kommunal oppgavedifferensiering:

- Hvordan kan vi forstå oppgavedifferensiering? Her vil jeg ta utgangspunkt i den passusen som står om dette i Stortingsmelding nr. 19.
- Hvordan kan vi tenke oss at oppgavefordelingen vil foregå i praksis? Sentralt i denne delen av innlegget vil være *initiativ*. På hvilke måter skal den faktiske oppgavefordelingen fastlegges, og hvem skal bestemme hvilke oppgaver kommunene skal ivareta?
- Noen mulige konsekvenser av differensiert oppgavefordeling. Her skal jeg rette særlig oppmerksomhet mot vilkår for folkevalgt styring lokalt, men i tillegg skal jeg se på enkelte konsekvenser for finansiering og lovgivning i forhold til kommunene.

Oppgavedifferensiering: Hvordan kan det forstås?

Som de to foregående innlederne har vært inne på, har det norske kommunesystemet vært basert på to hovedprinsipper. For det første er det prinsippet om *generalist-*

⁴ Også Christiansen-utvalget drøftet muligheten for en differensiert oppgavefordeling, men forkastet dette til fordel for tanken om større kommunale enheter (NOU 1992:15).

kommunen. Dette prinsippet går ut på at en kommune har ansvaret for et stort antall offentlige oppgaver innenfor et territorium. Det er vel også riktig å si at det dreier seg om hovedtyngden av de offentlige ansvarsområdene, det vil si de viktigste oppgavene. For det andre har det også vært et viktig prinsipp at kommunene har de samme oppgavene. Den praktiske løsningen av oppgavene kan variere mellom kommunene, men alle kommunene har ansvaret for den samme oppgaveporteføljen. Dette er prinsippet om *universalisme* i den kommunale oppgavefordelingen. Spørsmålet om oppgavefordeling har derfor hatt en felles løsning for alle landets kommuner.

Ideen om oppgavedifferensiering rører ved disse to litt ulike prinsippene for oppgavefordeling. På hvilke måter og i hvilken grad disse to prinsippene berøres avhenger av hvordan vi oppfatter differensiert oppgavefordeling. Det skal vi se nærmere på i det følgende.

I tabell 1 er det gitt en skjematisk fremstilling av ideen om oppgavedifferensiering. Tabellen sier også noe om mulige varianter av differensiert oppgavefordeling.

Tabell 1: Forsøksvis forståelse av differensiert oppgavefordeling

Kommune	Oppgave		
	A	B	C
1	X	X	X
2	X		X
3	X	X	

Stortingsmelding 19 sier at i et differensiert system skal kommuner med ulike forutsetninger også ha ansvaret for ulike oppgaver. Når det gjelder forutsetninger, trekkes spesielt størrelsesfaktoren frem, men det åpnes også for at andre typer vilkår kan ha betydning. I tillegg kan vi tenke oss at størrelse betyr ulike ting. Det skal jeg komme tilbake til.

To-modellsystem eller flermodellssystem?

I tabell 1 antydes det at variasjonsbredden i oppgavestruktur mellom ulike kommuner kan være stor. Kommune 1 har ansvaret for «alle» oppgavene, mens både kommune 2 og 3 har ansvaret for et begrenset antall oppgaver hver. Men dette er ikke de samme oppgavene. Hvis de tre kommunene alle har ulik oppgavesammensetning, har vi å gjøre med et flermodellssystem, eller en pluralismemodell. En annen løsning kan være et enklere to-modellsystem. Her vil noen kommuner ha ansvaret for «hele» oppgavespekteret, mens de øvrige vil ha ansvaret for en mindre portefølje. Alle kommuner vil ha ansvaret for noen basisoppgaver, noen få vil ha ansvaret for tilleggsoppgaver.

Forslaget om at noen, større kommuner påtar seg ansvaret for videregående skole vil ligge til grunn et slikt to-modellsystem.

Hvilken av de to løsningene som blir valgt, avhenger av utgangspunktet. Ett utgangspunkt er å betrakte alle de 434 kommunene som potensielt ulike. Oppgavestrukturen må tilpasses hver enkelt kommune, eller grupper av kommuner som oppfyller bestemte kriterier. Da taler vi om pluralisme i oppgavefordelingen. Et annet utgangspunkt kan være at noen få kommuner skiller seg ut fra det store gross. For eksempel har det vært en tradisjon for å tenke at storbyene, eller byene, har bestemte karakteristika som gjør dem forskjellige fra de øvrige kommunene. I så tilfelle taler vi om et to-modellsystem, der alle kommuner ivaretar et sett basisfunksjoner, men der noen kommuner tillegges enkelte oppgaver i tillegg til basisoppgavene.

Hva skal til for at generalistkommuneprinsippet brytes?

Ett utgangspunkt for seminaret har vært generalistkommunen og generalistkommunesystemet. Kan vi si at prinsippet om generalistkommunen brytes med innføringen av oppgavedifferensiering? Generalistkommunemodellen er basert på at kommunene har ansvaret for de fleste viktige offentlige oppgaver innenfor et territorium. Dette henger sammen med ideen om at lokalt folkevalgte har de beste forutsetninger for å prioritere mellom ulike hensyn lokalt. Dersom dette prioriteringsrommet er avgrenset til få sektorer og/eller tunge sektorer er tatt ut av prioriteringsrommet, kan vi ikke lenger snakke om reelle prioriteringer. Generalistkommunestatusen har således å gjøre med både antallet oppgaver og volumet på de oppgavene som kommunen har ansvaret for. Volumet på oppgavene er viktig fordi vi må anta at jo tyngre og viktigere en sektor er, desto større betydning vil den ha for de andre sektorene.

Argumentet om de tunge oppgavenes ringvirkning går ut på at enkelte funksjoner må betraktes som kjernefunksjoner for et lokalsamfunn. Skole kan være et eksempel på en slik nøkkeloppgave. Organisering og drift av skolen har store ringvirkninger for både bosetting, sysselsetting og identitetsdannelse i en kommune. Dersom skolen tas vekk fra den kommunale oppgaveporteføljen, mister lokalpolitikere et vesentlig virkemiddel for å utforme en helhetlig politikk for lokalsamfunnet. Enkelte tunge oppgaver kan derfor være sentrale for lokalpolitikernes prioriteringsmuligheter. Motargumentet er at for eksempel skolesektoren er så stramt styrt fra statlig hold at kommunepolitikere kan gjøre få krumspring uansett. Men dette vil først og fremst dreie seg om innholdet i skolen; det som handler om det pedagogiske tilbudet. Det kan godt argumenteres for at driften og organiseringen av skolen er det viktigste for kommunene.

I forlengelsen av dette argumentet kan det hevdes at bredden i oppgavesammenheng henger sammen med borgernes syn på hva en kommune er. Dette er ikke

slik å forstå at en kommunes oppgavesammensetning er naturgitt, men innbyggerne vil trolig assosiere et bestemt sett oppgaver med kommunen. En del pleie- og omsorgsoppgaver vil trolig være viktige i tillegg til de tekniske oppgavene og skole. Dersom disse oppgavene ikke lenger skulle være kommunenes ansvarsområde, vil innbyggerne kanskje ikke lenger assosiere kommunen med en kommune.

Hva betyr det at en kommune har ansvaret for en oppgave?

Oppgavefordeling handler om å legge ansvaret for en oppgave til et bestemt organ eller forvaltningsnivå. Men hva betyr det at kommunene har ansvaret for en oppgave? Betyr det at de selv skal stå for både produksjon og leveranse av en tjeneste? Slik kan det vanskelig forstås på bakgrunn av den senere tids debatt og faktiske utvikling i norske kommuner.

Kommunale oppgaver blir konkurranseutsatt eller privatisert. Det første dreier seg om at kommunale avdelinger konkurrerer enten med andre offentlige tjenesteytere eller med private tilbydere. Det andre handler om at kommunene eller det offentlige selv ikke produserer en tjeneste. De overlater dette til private. Men i begge tilfeller må vi likevel si at kommunene har ansvaret for tjenesten. De har ansvaret for at tjenesten blir levert, og de har ansvaret for at tjenesten har en viss kvalitet. Når vi taler om privatisering, sikter vi sjelden til den strengeste betydningen av begrepet, nemlig at kommunene eller det offentlige frasier seg ansvaret for innholdet i et tilbud.

En mulighet er at én kommune overlater produksjonen av en tjeneste til en annen kommune. Det finnes flere eksempler på at en kommune påtar seg ansvaret for å levere en tjeneste til innbyggerne i en annen kommune. I slike tilfeller er det liten tvil hvor det formelle ansvaret ligger. Det vil ligge hos den «bestillende» kommunen. Slike løsninger baserer seg på et kontraktsforhold mellom de involverte kommunene. Men det faktiske ansvaret kan være mer komplekst. Dersom en kommune ikke oppfyller sine kontraktsmessige forpliktelser overfor en annen, kan kontrakten heves. Men for velgerne kan det være en tilfredsstillende løsning. De må i første omgang lite på sine egne folkevalgtes vurderinger av hvorvidt den andre kommunen oppfyller sine kontraktsforpliktelser. Dersom de er uenige med de folkevalgte i sin egen kommune, har de muligheten til å påvirke sammensetningen av kommunestyret i sin egen kommune gjennom stemmeseddelen.

Muligheten for A- og B-kommuner

Som antydnet ovenfor, kan oppgavedifferensiering bety ikke bare at noen kommuner løser flere oppgaver enn andre, men også at noen kommuner løser oppgaver på vegne

av andre kommuner. En tredje form er at kommunene slår seg sammen og søker å løse oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid.

Dersom vi tar utgangspunkt i en modell der noen kommuner løser flere oppgaver enn andre kommuner, er det nærliggende å tenke at vi får en utvikling der enkelte kommuner får en høyere status enn andre: Vi får utviklingen av A-kommuner og B-kommuner. Resonnementet går ut på at flere oppgaver gir høyere legitimitet. Legitimiteten er basert på relasjonen til befolkningen på den ene siden og staten på den andre siden. I forhold til befolkningen medfører flere oppgaver at den kommunale virksomheten har større betydning for den enkeltes hverdag. I forhold til staten vil kommunene kanskje ha muligheten til større aksess når det gjelder utformingen av kommunalpolitikken, både generelt og innenfor de enkelte sektorene.

Men økt aksess har trolig også en kostnad. Det har for eksempel vært hevdet at fylkeskommunen fikk frigjort ressurser da sykehusene ble gjort til et statlig ansvar. Viktige oppgaver følges normalt også av streng styring og kontroll. Derfor kan vi argumentere for, slik Anne Lise Fimreite har gjort tidligere i dag, at det kanskje er B-kommunene som vil bli de «lykkeligste» i et to-modellssystem. De får færre oppgaver, men de får kanskje større rom til å prioritere innenfor de oppgavene de fremdeles har ansvar for.

Under diskusjonen om generalistkommunestatusen var jeg inne på et par andre argumenter. Ett gikk ut på at enkelte sektorer har så store ringvirkninger for andre at det uansett vil oppleves som et tap av prioriteringsfrihet dersom kommunene mister disse oppgavene. Skole var nevnt som et eksempel. Et annet argument dreide seg om hvilke oppgaver befolkningen oppfatter å være kommunale kjerneoppgaver. Holdningene til hva som er kommunale basisoppgaver har historiske røtter. I et slikt perspektiv har trolig utdannings- og omsorgsoppgavene en særstilling i folks bevissthet om det kommunale. Skole og fattigomsorg var kommunale kjerneoppgaver allerede på 1800-tallet, og disse assosieres trolig sterkt med kommunene også i dag.

Hvorvidt oppgavedifferensieringen fører til utvikling av ulike sjikt eller statuser for kommunene, avhenger også av initiativet i oppgavefordelingen. Dersom kommunene selv har mulighet til å påvirke sin oppgaveportefølje, er det mindre sjanse for at ulik oppgavesammensetning også vil medføre ulike kommunale statuser. Det er tema i neste avsnitt. Jeg spør her om hvem som skal avgjøre hvilke kommuner som skal gjøre hva i et differensiert system.

Hvordan fastlegges oppgavefordelingen i et differensiert system?

I dagens ordning er oppgavefordelingen mellom styringsnivåene først og fremst en statlig oppgave. Dette ligger nedfelt i prinsippet om den negativt avgrensede kompetanse. Kommunene har mulighet til å påta seg nye oppgaver, men det er oppgaver som

ikke fra før av er tillagt et annet forvaltningsorgan. Oppgavefordeling er et viktig styringsinstrument for staten overfor kommunene. Kommunene tildeles eller fratras oppgaver av staten. Når staten fratras fylkeskommunene ansvaret for sykehusene, må vi anta at dette er fordi viktige aktører på statlig nivå gjennom et slikt tiltak ønsker å påvirke styringen av sykehusene.

Det at en instans utenfor kommunene har ansvaret for oppgavefordelingen ligger i begrepet *oppgavefordeling*. Fordeling forutsetter nettopp at et organ utenfor den enkelte kommuner tildeler og fratras. For så vidt er det ikke noe i veien for at kommunene i fellesskap utgjør et slikt organ, men det er mest nærliggende å tenke på staten i denne sammenhengen. I stortingsmeldingen heter det at kommunene i et differensiert system «får» ansvaret for ulike oppgaver. Dette «får» antyder at oppgavefordelingen fremdeles tenkes som et statlig ansvar. Men slik behøver det ikke være. Tvert imot kan det gis gode grunner for at ansvar for oppgavesammensetning kan være et lokalt anliggende.

Oppgavedifferensiering er nettopp motivert ut fra ulikheter i lokale forutsetninger. Dermed er det vel også rimelig å anta at lokale aktører har de beste forutsetningene for å vite hvilke oppgaver de kan løse og hvilke de ikke kan løse. Differensiering gir mulighet for økt fleksibilitet. Med andre ord er det ikke utenkelig at en differensiert oppgavefordeling bør bygge på innslag av lokalt skjønn. Jeg skal i det følgende diskutere tre ulike løsninger på spørsmålet hvor ansvaret for oppgavefordelingen skal ligge.

- Kommunene bestemmer
- Folket bestemmer
- Staten bestemmer

Kommunene bestemmer selv: Staten delegerer ansvaret for oppgavefordelingen

Dette vil være en modell i tråd med den departementet har signalisert i forhold til kommuneinndelingen. Kommunesammenslåinger skal være frivillige. De skal initieres av kommunene selv. En annen sak er at staten kan gjøre det fristende, eller nesten nødvendig, for en del kommuner å slå seg sammen med andre. Men denne type incitamenter skal jeg komme kort tilbake til nedenfor. Som nevnt kan det gis gode grunner for en ordning der kommunene selv bestemmer hvilke oppgaver de skal påta seg. Kommunalt fastsatt oppgavefordeling ville gi en god tilpasning av den enkelte kommunes kompetanseområde til lokale forhold. Departementet trekker frem dette argumentet i Stortingsmelding nr. 19. Det sies at:

Den viktigste fordel med et system med kommunal oppgavedifferensiering er muligheten til i en viss grad å skreddersy forvaltningsløsninger etter de lokale forutsetningene i hver enkelt kommune.

Kommunalt ansvar for egen oppgavesammensetning ville således være en potensielt fleksibel modell og nettopp i tråd med formuleringen om at ulike kommuner skulle løse ulike oppgaver.

Det finnes også et annet effektivitetsbasert argument for at oppgavesammensetning bør fastlegges av det angjeldende organ. Med basis i økonomisk teori kan det gis et forsvar for lokalt selvstyre som går ut på at ulike kommuner spesialisere seg innenfor ulike tjenesteområder. Velgerne «stemmer med føttene» ved at de flytter til den kommunen som tilbyr de tjenestene som passer dem best. Her er det viktig at kommunene ikke gjør det samme. De skal spesialisere seg. I et slikt system må det være riktig at kommunene selv bestemmer sin oppgaveportefølje, både fordi de selv vet best hva de kan gjøre best og fordi sentralt bestemt differensiering ventelig vil skape friksjon mellom kommunene og motstand fra den enkelte kommune.

En viktig innvending mot en slik tilnærming vil være mangel på oversikt. Så lenge kommunene skal ha delegert statsmakt er staten også avhengig av noenlunde ryddige og oversiktlige relasjoner til kommunene. Når kommunene selv bestemmer hva de skal gjøre og ikke gjøre, vil det dannes et svært komplekst og uoversiktlig relasjonsmønster mellom staten og de enkelte kommunene.

Kanskje kan det også tenkes at noen oppgaver vil være mer attraktive enn andre. Modellen med kommunalt fastsatt oppgavefordeling er jo nettopp ikke en *fordeling* av oppgaver, slik jeg var inne på tidligere. Hva med de oppgavene som kommunene velger ikke å ta hånd om? Hvem tar ansvaret for disse? Blir det et statlig ansvar?

Folket bestemmer: Lokal folkeavstemning

En ren folkeavstemningsmodell er vanskelig å tenke seg. Alle de ovenfor nevnte argumentene mot at kommunene fritt skal kunne bestemme sin egen tjenesteportefølje vil også gjelde en folkeavstemningsmodell. I tillegg kan det hevdes at spørsmål om en kommunes totale oppgavesammensetning vil være for kompliserte til å legge ut til folkeavstemning. Spørsmålet er av en slik karakter at det kaller på politisk lederskap. Imidlertid ville det være mulig å legge ut enkeltdeler av oppgavefordelingsspørsmålet til folkeavstemning. Dersom kommunene stilles fritt til å påta seg eller frasi seg ansvaret for enkelte bestemte oppgaver, er det mulig å avgjøre ved folkeavstemning om kommunen skal ha ansvaret for dette eller om det skal legges til et annet organ. Problemet er først og fremst knyttet til dette «andre» organet. Hva det er, må være avklart på forhånd.

Staten bestemmer: Oppgavefordelingen skjer etter sentralt fastlagte kriterier

Hvor man legger initiativet i oppgavefordelingen har også konsekvenser for modellmangfoldet. Både når kommunen bestemmer og når folket bestemmer impliserer et pluralismesystem eller flermodellsystem (jf. tabell 1). Dersom en ønsker et enklere

system, det jeg tidligere har kalt et to-modellsystem, er det nærliggende å tenke at staten må ha ansvaret for oppgavefordelingen. Staten må avgjøre differensieringens utfallsrom og kriteriene for ulikheter, og det er lite sannsynlig at staten vil åpne for stor variasjon i tjenestetilbudet mellom kommunene. For det første har statlig politikk overfor kommunene de siste årene snarere begrenset enn utvidet det kommunale handlingsrommet (jf. de to tidligere innleggene). For det andre later det til å være relativt stor oppslutning om likhetsidealet blant både lokale politiske eliter og befolkning. Verken blant lokalpolitikere eller innbyggerne er det stor oppslutning om å øke det kommunale skattøret. Begge grupper har også forholdsvis stor toleranse for statlige standardiseringstiltak (Pettersen og Rose 1997:116, Harsheim og Rose 1991:50). Ikke bare vil innholdet i tjenestetilbudet variere kommunene imellom, men, som vi har vist tidligere, risikerer en å få tomrom i offentlig tjenesteyting i noen kommuner. Det vil si at viktige offentlige oppgaver ganske enkelt ikke løses innenfor noen geografiske områder.

Den i innledningen siterte passusen fra Stortingsmelding 19 gir også signaler i retning av at staten er tiltenkt en rolle som oppgavefordeler også i et differensiert system. For det første indikerer formuleringen om at «ulike kommune får ansvar for ulike oppgaver» at kommunene tildeles oppgaver av andre organer, formodentlig staten. For det andre angis det i den samme passusen hvilke kriterier fordelingen skal foregå etter: *størrelse*.

Hva «størrelse» innebærer i denne sammenhengen er ikke umiddelbart klart. Det kan bety befolkningsstørrelse, men det kan argumenteres for at geografisk utstrekning kan være et like viktig kriterium som befolkningsstørrelse. Et stort befolkningsunderlag gir grunnlag for at en kommune påtar seg ressurskrevende oppgaver. På den annen side kan store geografiske avstander være en grunn til at kommuner som er vidstrakte, men gravgrendte, bør kunne tilby viktige velferdstjenester selv om de er ressurskrevende.⁵

Et siste moment som bør nevnes her er at sentralt fastlagte kriterier for oppgavefordeling kan fungere som et incitament til (semi-)frivillige kommunesammenslutninger. Dersom det stilles størrelseskrav til ivaretagelsen av bestemte oppgaver, vil dette kunne føre til at mindre kommuner søker sammen. Det vil si at oppgavefordelingen brukes som et virkemiddel i kommuneinndelingspolitikken.

Ulike kombinasjoner av de ovenstående

Dersom oppgavefordelingen differensieres etter et sett klare kriterier, er det staten som fordeler oppgavene, men det kan likevel hevdes at oppgavesammensetningen tilpasses lokale forhold gjennom kriteriesystemet. Imidlertid vil lokale politikere ikke kunne påvirke egen kommunes tjenesteportefølje. Denne vil være et resultat av eksternt

⁵ Se for eksempel Tor Selstads kommentarer i Kommunal Rapport 30.10.02.

fastlagte standarder. Men det kan også tenkes en modell der enkelte kommuner søker om å få påta seg oppgaver utover et sett basistjenester som alle kommuner skal ivareta. Innenfor en slik modell vil det ligge et visst moment av valgfrihet: Selv om en kommune oppfyller kriteriene for å ta hånd om skole, er det opp til lokale aktører å avgjøre om de faktisk vil søke om dette.

Mulige konsekvenser av differensiert oppgavefordeling

Oppgavedifferensiering betyr økt kompleksitet. I dagens system har kommunene i det minste lik status i forhold til staten. Selv om også dagens system for finansiering er komplisert, skjer overføringene til kommunene etter standardiserte kriterier. Selv to-modellsystemet vil innebære en betydelig komplisering av relasjonen mellom staten og kommunene. Flermodellsystemet kan potensielt bety et meget stort antall kommunale konstruksjoner. Jeg skal se kort på hvilke konsekvenser oppgavedifferensiering kan ha for statlige styringsmidler overfor kommunene. Nærmere bestemt skal jeg se på finansiering og lovgivning. Til slutt skal jeg se på konsekvenser for folkevalgt styring lokalt.

Konsekvenser for finansieringssystem

Oppgavedifferensiering har konsekvenser for alle de tre formene for kommunale inntekter: Skatter, overføringer og avgifter. Jeg skal kommentere de viktigste inntektskildene; skatter og overføringer.

Kommuner med et bredere tjenestetilbud vil trenge større inntekter enn en kommune med et smalere tjenestetilbud. De kommunene som har ansvar for et bredt oppgavespekter, «A-kommunene», kan finansiere oppgavene gjennom økt skatteinntang, gjennom økte statlige overføringer eller gjennom en kombinasjon av disse to virkemidlene. Når det gjelder skatteinntekter, er det mulig å tenke seg at kommunene får større frihet til selv å påvirke egen skatteinntang, slik kommunene har i de andre nordiske landene. En annen mulighet er at det kommunale skattøret knyttes til den enkelte kommunens oppgavevolum. Det er likevel tvilsomt om økt beskatning representerer hele svaret på spørsmålet om ulikt finansieringsbehov. Det er derfor også nødvendig å se på overføringssystemet.

Dagens overføringssystem er i prinsippet rammebasert og bygger langt på vei på at kommunene løser de samme oppgavene. Oppgavedifferensiering vil således føre til et komplisert overføringssystem. Et mulig utfall er at overføringer knyttes nærmere til løsningen av enkeltoppgaver. Økt øremerking kan derfor bli en konsekvens av oppgavedifferensiering. I praksis vil kanskje ikke endringen i forhold til dagens system være dramatisk ettersom øremerkede tilskudd utgjør en stor andel av de statlige overføringene. De øremerkede midlenes andel av de totale overføringene er økt, ikke

reduisert, siden innføringen av nytt inntektssystem for kommunene. I 1986 utgjorde de øremerkede tilskuddene 16 prosent av de statlige overføringene. Den tilsvarende andelen i 2000 var 40 prosent (Fimreite og Grindheim 2001:99).

Et mer individbasert finansieringssystem synes å være forenlig med en differensiert oppgavefordeling. Stykkprisfinansiering og ordninger der pengene følger brukeren er de mest aktuelle løsningene for et mer individbasert finansieringssystem.

Konsekvenser for lovgivning

Kommuneloven reduserte betydningen av særlovene. Samtidig ble kravene til organisering redusert. Kommunene fikk større anledning til å organisere seg som de ville. I stedet stilles det krav til resultater, til innholdet i de kommunale tjenestene.

En mulig konsekvens av oppgavedifferensiering er at lovgivningen blir knyttet nærmere til de enkelte oppgavene. Således kan det tenkes en tilbakevending til det gamle særlovssystemet. Men vi kan også tenke oss at utviklingen i retning av større rettighetsfesting fortsetter. Rettighetene er knyttet til individet. Individet har rettigheter i forhold til det organet som er ansvarlig for den aktuelle tjenesten. Det har ikke avgjørende betydning om det er stat, kommune eller andre som tar hånd om oppgaven.

Konsekvenser for folkevalgt styring lokalt

Jeg har snakket mye om oppgaver og kommunal tjenesteyting, men det er viktig å huske at kommunen ikke er en kommune uten den lokalpolitiske styring. Oppgavene fylles med innhold gjennom lokale politiske beslutninger. Hvilke konsekvenser kan kommunal oppgavedifferensiering tenkes å ha for det lokale folkestyret? Jeg skal drøfte dette spørsmålet med utgangspunkt ved hjelp av tre underspørsmål:

1. Betyr oppgavedifferensiering at det lokale folkestyret tappes for innhold?
2. Hva betyr oppgavedifferensiering for lokalpolitikernes prioriteringsmuligheter
3. Hva betyr oppgavedifferensiering for muligheter til politisk ansvarsutkrevelse?

1) Tappes det lokale selvstyret for innhold eller får det et fornyet innhold?

Anne Lise Fimreite har vært inne på dette spørsmålet i sitt foredrag. Vilkår for lokalt demokrati og selvstyre kan knyttes til oppgaveaspektet ved kommunene. For at folk skal finne det meningsfullt å engasjere seg i lokalpolitisk arbeid, er det viktig at de oppfatter kommunens oppgaver som interessante og av betydning for dem selv. Ofte vil dette være to sider av samme sak. Dersom noen kommuner får flere oppgaver enn andre kommuner, kan borgerne komme til å oppfatte lokalpolitikken i én kommune som mer betydningsfull enn i en annen. En mulig konsekvens er da at de ikke gidder å engasjere seg der kommunen har relativt sett færre oppgaver.

Nå viser det seg imidlertid at det er en forholdsvis svak sammenheng mellom hvor viktige innbyggerne mener de kommunale tjenestene er for dem selv og hvorvidt de stemmer ved valg. Innbyggerne oppfatter kommunen som viktigere for sin egen hverdag i dag enn for 30 år siden. Likevel har valgdeltakelsen ved lokale valg falt markant i samme tidsrom. En plausibel forklaring på dette er at velgerne ikke oppfatter lokalpolitiske beslutninger å ha avgjørende betydning for innholdet i de kommunale tjenestene. I et slikt perspektiv blir det heller ikke så dramatisk dersom kommunene ikke lenger blir iverksettere av nasjonal velferdspolitik, slik de i stor grad er blitt definert. Innenfor dette oppgavefeltet har likevel ikke kommunene stort de skulle ha sagt. Derfor blir det i stedet de helt lokale sakene som får betydning for hvor sterkt det lokale selvstyret står i folks bevissthet. Kultur, planlegging og utviklingsoppgaver blir således viktige for kommunene. Disse er volummessig ikke store, men de kan ha stor betydning for lokalsamfunnets utvikling og identitet.

Men som jeg har argumentert for tidligere i innlegget, finnes det trolig en smertegrense for hvor få og små oppgavene kan bli før borgerne slutter å interessere seg for kommunen. Særlig har skole og omsorgsoppgavene en sentral plass i den tradisjonelle oppfatningen av hva en kommune er.

2) Prioriteringsrommet for lokalpolitikere

Ovenfor har jeg diskutert innholdet i politikken sett i forhold til viktigheten av de enkelte oppgavene. Men i tillegg har antallet oppgaver en betydning for hvorvidt lokale folkevalgte kan treffe prioriteringer mellom ulike oppgaver.

Kommunen er en bestemt form for fellesskap. Historisk har vi eksempler på særkommuner i Norge. De er organisert rundt bestemte oppgaver. Fellesskapet er definert med utgangspunkt i denne bestemte oppgaven. Generalistkommunen er basert på et bredere fellesskap. Virkeområdet for generalistkommunen er potensielt alle aktiviteter innenfor lokalsamfunnet som oppfattes å ha betydning for mange av innbyggerne. Styrken til generalistkommunen ligger i dette at det er mulig å se alle disse aktivitetene i sammenheng.

Generalistkommunen forutsetter at kommunen har råderett over et forholdsvis bredt antall oppgaver. Prioritering gir ikke mening dersom det er få områder å prioritere imellom. Her ligger også effektiviseringspotensialet i det lokale selvstyret. For at kommunepolitikere skal kunne ta ut effektiviseringsgevinster som følge av at de kan se mange forhold i sammenheng, må de også ha ansvar for mange områder. Men igjen vil det være avgjørende at de også har myndighet innenfor områder som har potensielt store ringvirkninger for andre sektorer. Konklusjonen må være at generalistkommuneprinsippet er viktig for at det lokale selvstyret skal fungere godt. Dersom oppgavedifferensiering innebærer at reell prioritering blir umulig eller vanskelig for en del kommuner, representerer oppgavedifferensiering et lokaldemokratisk problem.

3) Ansvarsutkrevelse

Så langt har jeg drøftet lokalpolitikernes mulighet til å treffe reelt lokale beslutninger. Men for at vi skal kunne tale om et demokrati, må innbyggerne i kommunen ha mulighet til å holde politikerne ansvarlige for de beslutningene de treffer. Det er flere forhold som er viktige i så måte. For det første må lokalpolitikerne kunne øve reell innflytelse over de lokale beslutningene. Lokal politikk må være reelt lokal. De folkevalgte i kommunen må kunne dømmes på egne gjerninger, ikke andres. I denne sammenhengen er generalistkommuneprinsippet viktig. Kommunen skal ha ansvaret for et forholdsvis bredt spekter av oppgaver, samtidig som ansvaret skal være reelt. For det andre er det avgjørende at velgerne har informasjon om hva lokalpolitikerne rår over og hva de ikke rår over. I denne sammenhengen er det en verdi i seg selv at kommunene gjør de samme tingene; det vi tidligere har omtalt som universalismeprinsippet. Innbyggerne har allerede i dag vanskelig for å holde fra hverandre statlige, fylkeskommunale og kommunale kompetanseområder. Dersom kommunene skal ha ulike oppgaver vil det bidra til å øke usikkerheten knyttet til oppgaveansvar og, følgelig, ansvarsutkreving.

Oppsummering

Jeg har i dette innlegget drøftet innholdet i begrepet om kommunal oppgavedifferensiering. Første del av innlegget var et forsøk på å besvare spørsmålet om hva oppgavedifferensiering kan være for noe. Et viktig moment i den forbindelse er hvor differensiert et differensiert system skal være. Her ble det dratt skille mellom et to-modellsystem og et flermodellsystem. Men hvor stort utfallsrommet vil være henger sammen med hvor initiativet i oppgavefordelingen skal ligge. Andre del av innlegget handlet derfor om hvem som skal bestemme hvem som gjør hva. Mye av argumentasjonen bak oppgavedifferensiering går ut på at dette vil bety økt fleksibilitet. Her synes det imidlertid å være en viktig avveining mellom hensynet til fleksibilitet og faren for kompleksitet. Om staten øker fleksibiliteten i oppgavefordelingen, er det lite sannsynlig at innholdskravene til kommunal tjenesteyting blir lempet på. Paradoksalt nok kan økt fleksibilitet føre med seg et stort behov for kontroll med hva kommunene gjør og om de oppfylder sentralt fastlagte pålegg. I siste del av innlegget har jeg vurdert noen mulige konsekvenser av et differensiert oppgavefordelingssystem, både for stat-kommunereelasjoner og for lokal folkevalgt styring. En hovedkonklusjon er at relasjonen mellom stat og kommune i større grad vil bli oppgavespesifikk. I dette ligger en fare for at vi får et system med større vekt på øremerking og særlover. En annen mulighet er at innholdet i det kommunale tjenestetilbudet spesifiseres gjennom et sett rettigheter. Rettighetene er individuelt baserte, og blir derfor i liten grad berørt av hvem som leverer tjenestene. Avslutningsvis har jeg drøftet mulige konsekvenser av

oppgavedifferensiering for innholdet i det lokale selvstyret. Dersom vi får to klasser av kommuner, kan det bety at innbyggerne mister interessen for det som skjer i de såkalte B-kommunene. Men det kan også tenkes at kommuner som er fritatt fra de tyngste velferdsoppgavene vil være de «lykkeligste». Innbyggerne er uansett mest engasjert i de helt lokale sakene. Jeg har argumentert for at det trolig finnes en grense for hvor mange tunge oppgaver kommunene kan gi slipp på uten at de også mister muligheten til å drive en reell politikk for utvikling av lokalsamfunnet.

Litteratur

- Aschehoug, Torkel H. (1897) *De norske Communers Retsforfatning før 1837*. Christiania.
- Baldersheim, Harald (1993) «Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?», i Per Læg Reid og Johan P. Olsen (red.): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002.) *Reformer og lederskap*. Oslo.
- Danielsen, Rolf (1986) «Kommunaliseringsprosessen i norske byer 1880?1920», i Ingrid Hammarström og Lars Nilsson: *Lokal praxis på det sociala området i de nordiska länderna 1800?1920*. Stockholm.
- Danielsen, Rolf (1987) «Frihet og likhet. Det lokale selvstyres dilemma», i Hans E. Næss, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen: *Folkestyre i by og bygd*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø.
- Fimreite, Anne Lise (2001) *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. Bergen: LOS-senter Rapport 0501.
- Fimreite, Anne Lise (kommer): *Statlige krav teller, men innbyggernes behov avgjør*. Rapport fra prosjektet «Konsekvenser av rettighetslover – økonomiske og for lokaldemokratiet».
- Fimreite, Anne Lise og Yngve Flo (2000) *Et spørsmål om tillit. Kommuneideologiske endringer i den norske statens kommunalpolitikk etter 1975*. Bergen: LOS-senter Notat 0031.
- Fimreite, Anne Lise og Yngve Flo (2002) «Den besværlige lokalpolitikken», *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr 3: 310?321.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik (2002) *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Rapport fra Makt- og demokratiutredningen nr 50/2002.
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2001) *Offentlig forvaltning*. Oslo.
- Flo, Yngve (1999) *Staten ut til folket. Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945?1975*. Bergen: LOS-senter Rapport 9901.
- Grønlie, Tore (1987) «Velferdskommune og utjevningsstat», i Hans E. Næss, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen: *Folkestyre i by og bygd*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø.

- Harsheim, Janike og Lawrence E. Rose (1991) «Er staten egentlig et problem? Kommunenes situasjon ved inngangen til 90-årene», i Harald Baldersheim (red.): *Hvor skal grensen gå? Samspill mellom staten og kommunene i frikommuneforsøket*. Oslo.
- Hovland, Edgar (1987) «Grotid og glanstid», i Hans E. Næss, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen: *Folkestyre i by og bygd*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø.
- NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. Oslo.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (1997) «Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?», i Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo.
- Steen, Sverre (1968) *Lokalt selvstyre i Norges bygder*. Oslo.
- Tiebout, Charles M. (1956) «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 64.
- Aarsæther, Nils og Signy Vabo (2002) *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokk.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

NR

- 23-2002** *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars:* «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 22-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad:* «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad:* «Globalization and Risky Human Capital Investment».December 2002. The Globalization Program.
- 20-2002** *Augustín José Menéndez m.fl.:* «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 19-2002** *Marit Tjomsland:* «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 18-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 17-002** *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson:* «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 16-2002** *Ivar Bleiklie:* «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 15-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 14-2002** *Atle Møen:* «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 13-2002** *Johannes Hjellbrekke:* «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 12-2002** *Nina Berven:* «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. . The Globalization Program.
- 11-2002** *Knut Helland:*« Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 10-2002** *Marjoleine Hooijkaas Wik:* «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 9-2002** *Kristin Strømsnes:* «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002** *Torstein Haaland:* «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002** *Ingvild Halland Ørnsrud:* «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.

- 6-2002** *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002** *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002** *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002** *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.