



Formannskapslovene

175 år

SKIFTANDE VILKÅR FOR LOKALT SJØLVSTYRE
1837-2012

AV
PROFESSOR HARALD BALDERSHEIM



Institutt for statsvitenskap
Universitetet i Oslo
Oktober 2012



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Innhald

Innleiing.....	5
Starten 1837–1850.....	6
Ekspansjon. Føregangskommunen 1850–1900.....	7
Kraftutbygging, gjeld og krise – krisehandtering og omfordeling 1900–1945.....	8
«Det kommunale hamskiftet» – modernisering og vekst 1945–1975.....	11
Velferds- og integrasjonspolitik; deregulering 1975–2000.....	13
Den nasjonale kommunepolitikken i dag – debatttema og skiljeliner.....	17
Kommunestrukturen – kven skal avgjere?.....	18
Debatten om fylkeskommunen – og regionane som ikkje blei noko av.....	19
Kontrollen over arealbruken: Motsegner som stridstema.....	22
Lokaldemokratiet – i forvitring?.....	24
Folkevald i kommunen – resignasjon og avmakt?.....	27
Samspelet mellom staten og kommunane – i ubalanse?.....	28
Kommunalt sjølvstyre i dag.....	30
Litteratur.....	34

INNLEIING¹

Får er det 175 år sidan det med formannskapslovene blei innført lokalt sjølvstyre i Noreg². 28. mars 1837 blei det første formannskapet vald (i Stavanger). Deretter gjekk det slag i slag i byar og bygder landet rundt.

Formannskapslovene var starten på eit *demokratiserings- og moderniseringsprosjekt* som har vara ved til denne dag. Prosjektet har veksla mellom framstøyt- og konsolideringsperiodar, mellom lokal tiltaksiver og statleg framhjelp, mellom glansdagar og krisetider. I dag utgjer kommunane ein del av grunnmuren i det nasjonale styringsverket, den desentraliserte velferdsstaten. Dette styringsverket og den plass som kommunane har i det, er ikkje sjølvagt, og resultatet er ikkje planlagt. Om byggverket står støtt, blir drøfta til slutt i denne artikkelen. I denne framstillinga framhevar eg dei formande periodane og sakene som har gitt oss dette byggverket. Særleg legg eg vekt på utviklingstrekk som har sett rammene for lokalt sjølvstyre. Eg konsentrerer meg om det store bildet, men viser undervegs til verk og fagarbeid som gir meir opplysningar om detaljar og periodar eg utelet. For åra fram til omkring 1970 har eg hatt særleg nytte av verket utgitt i høve 150-årsjubilet for formannskapslovene:

E. Næss m. fl. (1987): *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år.*

-
- 1 Ei hjarteleg takk til dei som har gitt meg tilbakemelding og korrektiv til denne teksten: Jostein Askim, Yngve Flo, Tore Hansen, Audun Offerdal, Lawrence E. Rose.
 - 2 Formannskapslovene fekk kongeleg sanksjon av kong Karl Johan på den symboltunge dagen 14. januar 1837, dagen for Kielerfreden 1814.

STARTEN 1837–1850

Formannskapslovene innførte den kommunale grunnstrukturen vi framleis har: Ein to-delt kommunestruktur med kommune- og amtsformannskap og ei deling av makt og mynde mellom formannskap og representantskap. I starten var det heilt klart det mindre organet, formannskapet, som var det sentrale og førande vedtaksorganet. Representantskapet hadde meir ei rådgjevande rolle, men visse saker skulle leggjast fram for eit samla kommunestyre, dvs. i felles møte mellom formenn og representantar, slik som kjøp og sal av kommunal eigedom eller avlønningsspørsmål. Dobbeltrolla som organ for lokalt sjølvstyre og hjelpeapparat for nasjonal styring var også bygd inn i kommunane frå starten av.

Formannskap og representantskap blei utpeika kvar for seg gjennom særskilte val. Talet på formenn varierte mellom tre og ni på landsbygda og mellom fire og tolv i byane. Talet på representantar skulle vere tre gonger talet på formenn.

Amtformannskapa var styringsorgan for landdistrikta, byane var ikkje med. Amtformannskapet var indirekte valt – det var ordførarane frå landkommunane eller herada som utgjorde amtsformannskapet. Det skulle ta seg av oppgåver som herada var for små eller veike til å greie kvar for seg, t.d. fengsels- og rettsstellet.

Dei lokale styringsorgana fekk ein sjølvstendig kompetanse. Det sentrale var eigen skattleggingsrett og rett til å løyve pengar til formål som tente til «at varetage kommunens gavn og bedste»³. Kommunane blei finansiert gjennom skatt på eigedom. På landsbygda var det i hovudsak matrikulert jord eller matrikkelskyld, dvs. den takserte verdien av jorda. I tillegg kom finansiering gjennom naturalytingar og pliktarbeid.

Lovteksten var svært open når det gjaldt formål for pengebruk, noko som gav rom for eit monaleg lokalt sjølvstyre. Kommunane tok etter kvart aktivt i bruk dette rommet. Ikkje minst viktig var det at formannskapa skulle ytre seg i saker som statlege organ la fram for dei, og som skulle avgjerast på høgare nivå. Dei fekk ei viktig rolle som høyringsorgan, som vi ville sagt i dag. Men det var også eit sjølvstyre under statleg kontroll og tilsyn. Amtmannen førte lovleg-kontroll med alle kommunale vedtak og hadde utsetjande veto i alle

3 Lov om formandskaber paa landet (1837) §21; tilsv. for byane §17.

saker; berre om vedtaket oppnådde kvalifisert fleirtal i andre omgang, kunne det iverksetjast utan godkjenning frå amtmannen. Vedtak i særst viktige saker, dvs. slike som ville binde opp kommunale utgifter i meir enn fem år, måtte godkjennast av Kongen. Det avteikna seg altså frå starten av eit bilde av lokale sjølvstyreorgan under statleg tilsyn men med rom for lokal innverknad på statlege tiltak. I mangt i dette bildet ville nok også kommunepolitikarane av i dag kjenne seg att.

Ut frå normene i våre dagar var ikkje kommunestyringa særleg demokratisk. Stemmeretten var den same som for stortingsval. På landsbygda var det i hovudsak bønder som hadde stemmerett, i byane dei med byborgarskap. Det vil seie at på bygdene var det mellom fire og fem prosent av innbyggjarane som hadde stemmerett (Steen 1968: 180). Kvinner var som kjent utestengt frå å stemme fram til 1901 då dei fekk ein inntektsavhengig stemmerett ved kommunevalet. Full stemmerett ved kommuneval fekk kvinnene i 1910. I dei første tiåra var interessa for kommunepolitikken heller laber, og frammøtet ved vala var svært lågt; i somme kommunar kunne det vere ned mot ti prosent av dei røysteføre som møtte fram (ibid: 22). Dei same personane hadde ein tendens til å gå att i omboda år etter år. «Eit fåmannsvelde» har historikaren Sverre Steen kalla kommunestyringa i denne perioden (ibid:179). Men at det var maktgir som dreiv formennene, er heller tvilsamt; mange tok på seg verv meir av plikt enn av lyst.

EKSPANSJON. FØREGANGSKOMMUNEN 1850–1900

I starten var formannskapa nølande med å ta på seg nye oppgåver. I mange herad var ein nok mest opptatt av å halde utgiftene nede. Oppgåvene var avgrensa til å vidareføre dei som frå før låg til lokale særorgan, som skule og fattigstell. Men etter kvart kom verketrongen fram. Frå 1860-talet og utover veks dei kommunale utgiftene monaleg, og særleg i bykommunane. I både by- og landkommunane er det stigande løyvingar til skulevesenet mens utgiftene til fattigvesenet blir mindre dominerande enn før (Hovland 1987: 82–85). Kommunar og amtsformannskap tok til å interessere seg for utbygging av kommunikasjonane ut over innsatsen i vegstellet som blei ivaretatt gjennom pliktarbeid som kvilte på bøndene. To radikale modellar blei etablert i 1857 då kommunestyret i Løiten kjøpte aksjar i jernbanen mellom Hamar og Elverum og amtsformannskapet i Nordre Bergenhus (Sogn og Fjordane) vedtok å starte

eit eige dampskipsselskap med skip som skulle gå i trafikk mellom amtet og Bergen (Steen 1968:175-181). Begge vedtak fekk statleg godkjenning. Her blei det demonstrert at formannskapa kunne engasjere seg breidt for «at varetage kommunens gavn og bedste». «Tiltakskommunen» var etablert.

Etter kvart vaks også «sosialkommunen» fram med ansvar og oppgåver som gjekk ut over det gamle fattigstellet og forsorgsvesenet. Kommunane kom t.d. med i administrasjonen av ulykkesforsikring for fiskarar og styring av krinssjukekassar i det første tiåret av 1900-talet. Etter kvart innførte mange kommunar, særleg bykommunar, fritt skulemateriell og skulehelsetenester. Innføring av ei nasjonal alders- og uføretrygd blei sett på dagsorden av ein parlamentarisk «arbeiderkommisjon» i 1907. Saka viste seg komplisert, og ei forsikringsbasert ordning ville ikkje kunne få særleg effekt på fleire tiår. Ei rad kommunar tok saka i eigne hender og innførte skattefinansierte, lokale alderstrygder. Stor-Elvdal kommune var den første i 1916. I 1922 hadde 87 herad og 29 byar innført kommunal alderstrygd (Hovland 1987:141). Reglane for trygdetildeling varierte men felles var eit ønske om å løfte store folkegrupper ut av den stigmatiserande forsorgsmodellen og over i ein velferdsmodell for sosiale ytingar.

Den sosialpolitiske ekspansjonen hang nok også saman med det politiske presset frå eit utvida veljarkorps og eit framveksande Arbeidarparti som såg opningar for ein «munisipalsosialisme» (Hansen 2011:81). Det hjalp på at det var gode tider i landet og dermed gode skatteinntekter for kommunane. Ekspansjonen let seg finansiere. Men kva hende om dei gode tidene tok slutt?

KRAFTUTBYGGING, GJELD OG KRISE – KRISEHANDTERING OG OMFORDELING 1900–1945

Med den tiltakande kraftverksutbygginga slo tiltakskommunen ut i full blomst alt tidleg på 1900-talet. Kraftutbygginga var motivert like mykje av omsyn til modernisering av næringslivet som av elektrisk lys til dei mange heimane (Hovland 1987: 149). Før første verdskrig var det helst byane som hadde engasjert seg i kraftutbygging. Frå 1918 og utover kasta herada seg også på denne bølga, kjøpte opp fossar, bygde kraftverk og reiste kraftliner. Mange kraftverk blei reist som samarbeidsprosjekt mellom ei gruppe av landkommunar og fylkeskommunen. I 1926 var det 255 kommunale, interkommunale

og/eller fylkeskommunale verk i drift. Den desentraliserte strukturen som har særmerkt norsk kraftforsyning til denne dag, hadde sitt opphav i dei mange kommunale initiativ frå byrjinga av førre hundreåret. Det hjelpte godt på utbyggingsiveren at det under krigen var lett å få lån til slike prosjekt samtidig som dei kommunale inntektene var gode. Og bankane såg kommunane som sikre låntakarar. Den samla kommunale lånegjelda auka formidabelt, frå 214 mill. kr. i 1914 til 846 mill. kr. i 1920 (ibid:150).

Frå hausten 1920 snudde tidene. Prisfall og depresjon førte med seg minkande skatteinntekter for kommunane. Lånegjelda blei mykje tyngre å bere, og skatte-kronene som skulle betale gjelda, blei færre. I 1921 måtte den første kommunen, Kristiansund, vende seg til Justisdepartementet med bøn om økonomisk assistanse. Bakgrunnen var eit kraftverk som var blitt dyrare enn venta, og som ikkje gav dei inntektene som trongst for å forrente kapitalen. I tillegg kom at kommunen hadde gjort låneopptaka på ein måte som gav dei overordna styresmaktene lite innsyn i disposisjonane. Fylkesmannen fekk kritikk for ikkje å ha stoppa kommunen (Danielsen m fl 1987:156). Men etter kvart kom mange kommunar opp i same gjeldsproblem som Kristiansund.

Staten hadde i utgangspunktet få instrument for å handtere gjeldsproblemet i kommunane. Problemet blei først søkt løyst kommunevis, med vekt på å oppnå ei «sunn» økonomistyring i kommunane med tæring etter næring. Men det blei etter kvart klart at problemet var djupare. Paripolitikken med oppskrivning av pengeverdien til gullstandard medverka til den økonomiske tyngsla. Lån tatt opp under krigen blei dyrare relativt sett. Tvangsinndrivning av gjeld med påfølgjande konkurs trua fleire kommunar. Ein kommunekonkurs ville lamme vesentlege samfunnsfunksjonar. Det kunne ikkje staten tillate. Det første steget var ei mellombels administrasjonslov av 1923. Denne gav staten fullmakt til å setje ein kommune «under administrasjon», dvs. at staten ved Justisdepartementet tok over løyvings- og skattleggingsretten. Overfor ein kommune under administrasjon kunne ikkje tvangsinndrivning av gjeld fullbyrdast. Først gjennom provisorisk anordning i 1927, seinare omgjort til den permanente administrasjonslova av 1928, blei det forbod mot kommunal konkurs. Men samtidig måtte lova ta omsyn til kreditor og hans tilgodehavande. Lova innstifta ein prosedyre for mekling og akkord som skulle gi grunnlag for ettergiving av delar av gjelda. Og også ein kreditor kunne krevje ein kommune sett under administrasjon.

I kjølvatnet av gjeldskrisa fekk Kommunalbanken ei meir sentral rolle som kredittformidlar overfor kommunane, frå 1929 med statsgaranti for innlåna

(Danielsen: 170). Gjeldskrisa avslørte eit disiplineringsproblem i demokratisk styrte kommunar under stigande borgarforventningar. Dei virkemiddel som kom på plass for å løyse gjeldsproblemet, innebar eit forlik mellom kreditor- og debitorvennlege falanksar i Stortinget, dvs. i praksis Høgre og Arbeidarpartiet. Forliket baserte seg på eit framlegg frå Venstre som søkte å skifte sol og vind mellom kreditorar (bankar og andre finansinstitusjonar) og debitorar (dvs. kommunane, i praksis innbyggjarane som var avhengig av offentlege tenester og eit fungerande offentlig apparat). Begge grupper måtte såleis ta på seg ekstra byrder for å meistre ein gjeldssituasjon ute av kontroll. Slike breie politiske forlik skulle bli den typiske måten å løyse problema i kommunesektoren i tida framover. Løysingane hadde ein tendens til å bli ståande, ikkje nødvendigvis for di dei var ideelle grep i forhold til dei underliggjande problema men for di dei nettopp var forlik.

Det blei under forsøka på krisehandtering tydeleg at kommunane hadde svært ulike økonomiske føresetnader og dermed ulikt skattefundament. Inntektene blei følgjeleg svært ulike og såleis også vilkåra for å yte offentlege tenester. Økonomiske nedgangstider frå 1929 og utover forsterka dette bildet og førte mange stader til alvorleg tilbakegang i skatteinntektene samtidig som dei sosiale utgiftene auka. Frå 1930 kom det ein post på statsbudsjettet for støtte til vanskelegstilte kommunar. I 1936 vedtok Stortinget eit eige fond for skatteutjamning – Skatteutjammingsfondet. Fondet innebar omfordeling frå velstående til fattige kommunar. Inntektene til fondet kom frå ein skatt på renter av bankinnskot. I tillegg løyvde Stortinget mindre summar til fondet. I starten var det moderate summar det var snakk om, og det var berre dei verkeleg vanskelegstilte kommunane som fekk nytte godt av fondet. Kommunar som fekk tilskot frå fondet, blei sett under «skjerpa tilsyn» av departementet, noko som medførte detaljert kontroll med både inntekts- og utgiftssida i kommunebudsjettet. Prisen for statleg hjelp var strammare rammer for det lokalt sjølvstyret. Ein institusjon og ein praksis var etablert som peika framover mot meir storstila omfordeling mellom kommunar, distrikt og landsdelar. Gradvis fekk tilhøvet mellom lokalt sjølvstyre og statleg intervensjon eit nytt innhald: Ikkje lenger «fridom frå» statlege inngrep, men meir og meir «fridom til» å innfri lokale forventningar om velferdsgode. For mange kommunar var denne «fridomen til» avhengig av statleg støtte og utjamning.

«DET KOMMUNALE HAMSKIFTET» – MODERNISERING OG VEKST 1945–1975

«Hamskifte» er blitt brukt om den sterke veksten i kommunale oppgaver og budsjett i dei to-tre første tiåra etter andre verdenskrigen (Kjellberg og Hansen 1979). Frå 1946/47 til 1971 blei dei samla kommunale utgiftene meir enn tredobla. Det kommunale konsumet som del av bruttonasjonalproduktet auka frå 4,6 prosent i 1950 til 9,7 prosent i 1971 (Grønlie 1987: 200). Omkring 1970 var det nærmare 200.000 arbeidstakarar i kommunesektoren (medrekna fylkeskommunane), mot litt under 70.000 rett etter krigen. Bak denne veksten låg det ei strukturell omstilling i tre ledd: Kommunesamanslåing/større kommunar, omdanning av fylkeskommunane og tilføring av nye oppgaver.

Frå 1838 fanst det 355 landkommunar eller herad og 37 bykommunar (Historisk Statistikk 1994). Utgangspunktet for kommuneinndelinga på landsbygda var den geistlege inndelinga i prestegjeld. Grunnlaget for bykommunestatus var status som kjøpstad eller ladestad. Amta var ei inndeling av den statlege regionaladministrasjonen og var ein arv frå einevaldstida. Talet på amt var 18 i 1838. Denne statlege inndelinga blei vidareført men blei altså supplert med amtsformannskap. I løpet av dei hundre åra frå 1838 til 1938 auka talet på kommunar til 744. I 1967 var talet redusert til 454. Bak denne nedgangen låg det ein lang prosess som starta rett etter krigen med den såkalla Scheikomiteen (med namn etter formannen, fylkesmann Schei). Komiteen hadde i oppdrag å leggje grunnlaget for ny grensdragning mellom kommunane. Utgangspunktet for komiteen var det syn at mange kommunar var for små i forhold til oppgåvene dei var tillagt, eller som det var ønskeleg dei skulle ta på seg i framtida, og vidare at kommunegrensene i mange tilfelle var dårleg tilpassa moderne kommunikasjonar. Langs kysten var t.d. grensene ofte basert på at sjøen var den viktigaste ferdselsåra mens landverts trafikk meir og meir hadde tatt over sambandet.

Byane utgjorde ein problematikk for seg. Her var problemet dei «inneklemda byane». Mange byar hadde vakse ut over dei gamle grensene i form av forstader som i praksis var ein integrert del av eit større bysamfunn, mens dei gamle bykommunane innanfor sine grenser sleit med mangel på areal til bustader og industri. Denne situasjonen innebar også ein kamp mellom forstads- og bykommunar om gode skattytarar, som gjerne hadde busett seg i villastrøk i forstadene. I 1960 hadde fleirtalet av byane fremja krav om grenseutviding.

To hovudomsyn blei lagt til grunn for revisjonen av kommunegrensene: Eit geografisk-økonomisk og eit funksjonelt. Det geografisk-økonomiske la vekt på at kommunane måtte utgjere eit økonomisk sterkt og berekraftig lokalsamfunn med variert næringsliv og ein rasjonell senterstruktur, dvs. eit tydeleg kommunesentrum der viktige funksjonar kunne lokaliseras, og som var rimeleg lett tilgjengeleg for innbyggjarane. Det funksjonelle omsynet understreka at kommunane måtte vere store nok til å ha ein kompetent administrasjon og innbyggjargrunnlag for viktige velferdsoppgåver. Her var innføring av 9-årig grunnskule målestokken. Omsynet til denne reforma var sterkt medverkande til å drive fram kommunesamanslåingar.

I dette perspektivet verka kanskje ei inndelingsreform som resulterte i at halvparten av kommunane framleis hadde mindre enn 5.000 innbyggjarar, puslete. Men det skulle komme omkampar om kommuneinndelinga. I politikken på nasjonalt plan var det regjeringspartiet, Arbeidarpartiet, som var den fremste pådrivaren for større kommunar. Dei borgarlege partia ville lytte meir til kommunane sjølv; der det var motstand mot samanslåing, ville dei la omsynet til kommunalt sjølvstyre vere utslagsgjevande. På 1990-talet vakna denne motsetnaden til live att.

På 1950- og 1960-talet blei kravet om justeringar av bygrensene komplisert av at byane ikkje var med i fylkeskommunane (Flo 2000: 24–25). Dei nærmaste kommunane rundt byane var ofte velståande og dermed viktig del av inntektsgrunnlaget for fylkeskommunane (fylkeskommunane blei finansiert gjennom repartisjonsskatten, dvs. at fylkesskatten blei utlikna på kommunane i fylket etter folketal og skattekraft). Fylkeskommunane ville difor ugjerne miste desse kommunane eller delar av dei til byane. I 1961 blei det vedtatt at bykommunane skulle gå inn i fylkeskommunen; dermed fall ein barriere mot å utvide bygrensene. Mellom 1960 og 1965 fekk 45 byar endra grensene gjennom full samanslåing med ein eller fleire nabokommunar. Berre i ni byar blei grensene verande uendra.

Drift av sjukehus og vidaregåande skular var oppgåver bykommunane tradisjonelt hadde vore engasjert i. Etter kvart hadde også mange fylkeskommunar tatt på seg ansvar for sjukehus og vidaregåande utdanning. Frå 1969 overtok den utvida fylkeskommunen formelt ansvaret for sjukehus og sjukeheimar i heile fylket og frå 1973 for alle vidaregåande skular. Bygdevegar var blitt eit fylkeskommunalt ansvar alt frå 1963.

Den politiske representasjonen var eit stridsspørsmål. Landkommunane var tilfreds med indirekte representasjon gjennom ordførarane, som innebar lik representasjon av alle kommunar i fylket. Dei folkerikare byane var ikkje nøgde med dette, og frå 1961 skulle kommunane vere representert i fylkestinget i samsvar med folketalet (ein representant for kvar påbyrja 6000 innbyggjarar, men slik at ingen kommune kunne ha meir enn ein tredjedel av representantane). Framleis var fylkeskommunen å rekne som ein sekundær- og hjelpekommune i forhold til primærkommunane. Dette blei endra på 1970-talet.

I 1975 blei det for første gang halde direkte val til fylkestinget. Parallelt med det fekk fylkeskommunen sin eigen administrasjon leia av ein eigen administrasjonssjef – fylkesrådmannen (inntil då hadde fylkesadministrasjonen vore underlagt ein statleg embetsmann, fylkesmannen, også den administrasjonen som galdt fylkeskommunale oppgåver). Den politisk-administrative sjølvstendigginga av fylkeskommunen blei slutført med at fylkeskommunen fekk rett til å skrive ut direkte skatt; nå måtte altså dei folkevalde i fylkestinget stå direkte til ansvar overfor veljarane i skattespørsmål. Mange såg det som ei demokratisk ansvarlegging av fylkestinget. Fylkeskommunen var dermed blitt eit sjølvstendig tredje styringsnivå i det politiske systemet i Noreg. Men full legitimitet og heilhjarta tilslutting oppnådde aldri den nye fylkeskommunen. Særleg kunne skepsisen merkast i dei større byane. Det skulle komme nye slag om fylkeskommunen.

VELFERDS- OG INTEGRASJONSPOLITIKK; DEREGULERING 1975–2000

Dersom kommunane skulle vere medspelarar i dei utbyggings- og velferdsambisjonane som regjeringane etter andre verdskrig stod for, måtte dei sikrast eit tilsvarende inntektsfundament. Fundamentet var som nemnt svært variabelt, så det måtte utjammings- og omfordelingsordningar til. Støtta til dei kommunale finansane kom gjennom to ulike mekanismar: Skatteutjamning og øyremerka tilskot til utgifter på særskilte område. Begge mekanismar blei vidare utbygde gjennom 1950- og 1960-talet. Skatteutjamninga kom inn i faste former frå 1958 gjennom ein fellesskatt som grunnlag for omfordeling til skatteveike kommunar. Ordninga var ikkje lenger å sjå som naudhjelp til fattige kommunar men som del av det faste inntektsgrunnlaget for kommunane. Særtilskota var blitt fleire og fleire. Dei største tilskota galdt skule og samferdsel. I 1974 fanst det omkring 150 særtilskot (Kjellberg 1988: 14).

Innvendingane mot inntektssystemet var fleire. Ei innvending var at det var ineffektivt – kommunane tenkte meir på å skaffe seg særtilskot enn på kva tiltak innbyggjarane eigentleg hadde behov for. Dessutan blei det reist tvil om omfordelingseffekten. Sektordepartementa ville på si side gjerne ha særtilskota, som dei såg som ein garanti for at kommunane varetok nasjonale omsyn på dei respektive område dei hadde ansvar for. «Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen» formulerte på si side eit overordna prinsipp for finansiering av kommunane, nemleg at det måtte vere samsvar mellom ansvaret for utgiftsvedtak og ansvaret for finansiering av vedtaket («ansvarsprinsippet»). Skulle staten styre kommunane, skulle det skje gjennom lovvedtak, ikkje gjennom varierende «gulrøter». Her blei m.a.o. omsynet til det kommunale sjølvstyret framheva (ibid: 14).

Hovedkomiteen la fram framlegg om at tilskot til kommunane skulle tildelast som ein rund som, der summen til kvar kommune skulle reknast ut etter objektive kriterier som avspeгла variasjonar i skattekraft på den eine sida og utgiftsbehov på ulike område på den andre sida. Så kunne kommunane på si side prioritere fritt mellom ulike formål ut frå deira eigne vurderingar av lokale behov. Finansdepartementet var vel nøgd med dette framlegget, som ville gi vesentleg betre oversyn og styring med dei samla tildelingane til kommunane. Fagdepartementa var negative, og mange fagorganisasjonar var sterkt i mot framlegget, mellom anna lærarorganisasjonane (ibid:21). Kommunaldepartementet gjekk inn for eit kompromiss, med ei blanding av rammetilskot og eit mindre tal sektorvise, bundne tilskot. Då Stortinget tok stilling til saka i 1984, fekk derimot standpunktet til fleirtalet i Hovedkomiteen støtte, slik at resultatet blei eit inntektssystem i hovudsak basert på eit rammetilskot til kvar kommune og der volumet på tilskotet blir fastsett etter objektive kriterier som m.a. reflekterer utgiftsbehov og kostnadskomponentar. Desse kriteriene er å sjå som ein reknemetode, ikkje som pålegg om korleis midlane skal nyttast. Dette stortingsvedtaket blei til hovudprinsippet for det kommunale inntektssystemet slik vi kjenner det også i dag. Det skulle likevel vise seg at det i praksis var ikkje så lett fullt ut å avskaffe dei øyremerka tilskota. Slike tilskot har i alle år seinare gjerne utgjort 10–15 og opp i mot 20 prosent av dei samla kommunale inntektene.

Det nye inntektssystemet sanerte eit finmaska nett av særtilskot og gav større rom for lokale prioriteringar. Eit like finmaska nett av nasjonale reguleringar styrte kommunal organisering og oppgåveløysing på dei ulike kommunale ansvarsområda. På byrjinga av 1980-talet klaga kommunane meir og meir

over standardiserings- og reguleringsiver i staten, som gjorde fleksibel lokal organisering og tenesteutvikling vanskeleg. Etter eit føredøme frå Sverige gjorde Stortinget i 1986 vedtak om å setje i gang såkalla «frikommuneforsøk». Regjeringa inviterte så kommunane om å søkje om fritak frå spesifiserte lover eller nasjonale forskrifter som dei meinte var ein hemsko i lokal tenesteyting og bad dei om å foreslå alternative organisasjonsformer eller reguleringar. Tanken var at erfaringane med dei alternative formene, om forsøka var vellykka, i neste omgang kunne gi grunnlag for nasjonale reformer (Baldersheim 1991). 20 kommunar og fire fylkeskommunar blei valde ut som forsøkskommunar. Til saman søkte dei om fritak frå eit syttital lover og forskrifter. Ein serie med lokale eksperiment kom i gang og pågjekk ut tiåret (Baldersheim 1991). Like viktig som resultatane av forsøka var at det her blei utpeika ein metode for utviklingsarbeid og fleksibilitet for ein mangslungen kommunesektor. I ettertid er det gjennomført ei lang rekkje med forsøks- og utviklingsprogram i samspel mellom staten og kommunesektoren⁴. Det er seinare vedtatt ei eiga lov om administrative forsøk som heimlar fritak frå nasjonale reguleringar for forsøk i offentlig sektor (Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992).

Erfaringane frå frikommuneforsøka la også føringar for arbeidet med revisjon av kommunelova, som resulterte i ny lov i 1992. Eit sentralt siktemål med lova var å forenkle både den interne styringa av kommunane og den statlege styringa av kommunesektoren (Bernt 2012: 7). Dei mange særlovene som heimla statlege pålegg om kommunale oppgåver (t.d. grunnutdanning, primærhelsetenester, osv.), inneheldt ofte krav om korleis kommunal styring og oppgåveløysing skulle organiserast eller krav til kompetanse hos personale eller sektorsjefar (t.d. måtte skulesjefen ha pedagogisk kompetanse). Slike krav la sterke føringar på korleis kommunane kunne organisere seg. Den nye kommunelova la opp til at slike spørsmål kunne kommunane sjølv avgjere (men det måtte ei eiga følgjelov til for å rydde opp i særlovene, den såkalla «Kommunelovtilpassingslova»). Vidare blei den kommunale administrasjonssjefen utpeika som klart overordna dei ulike sektorsjefane (kor mykje instruksjonsmynde administrasjonssjefen hadde, var uklart sidan sektorsjefane kunne pårope seg særskilt mynde med heimel i sektorlover). Den sentrale og samordnande stillinga til administrasjonssjefen blei understreka av ei klargjering av delegasjonssystemet i kommunane. All delegasjon frå kommunestyret skulle gå til adminis-

4 Effektivitetsnettverka, som blei sett i gang i samarbeid mellom KRD og KS frå 2002, er ein god illustrasjon på denne metoden, jf. <http://www.ks.no/tema/Okonomi/Effektiviseringsnettverkene/> (Lest 20.10.12). For ei evaluering av første fase, jf. Askim m. fl. 2007.

trasjonssjefen, som så i sin tur kunne delegere til ulike sektorsjefar. Det ville altså seie at det var administrasjonssjefen som blei bindeleddet mellom politikk og administrasjon i kommunane, noko som var meint som ei klargjering av dei politisk-administrative ansvarlinene i kommunestyringa. Vidare blei talet på vedtak som måtte ha statleg godkjenning, sterkt redusert. Til gjengjeld kom det krav om at kommunane måtte innføre eit særskilt kontrollutval oppnemnt av kommunestyret til å føre tilsyn med den kommunale forvaltninga (ibid: 11). Lovlegkontroll av kommunale vedtak gjennom fylkesmannen blei vidareført. Lovlegkontroll kan initierast etter klage frå medlemmar av kommunestyret eller av fylkesmannen etter eige tiltak. Elles var det nytt at lova innebar eit felles lovverk for kommunar og fylkeskommunar, der det før hadde vore to lover.

I hovudsak var den nye kommunelova eit oppryddings- og forenklingsprosjekt som regelfesta mykje som alt var praksis i kommunane. Lova kunne ikkje kallast nyskapande. Det mest nyskapande innslaget i kommune-Noreg i heile etterkrigstida kom i form av ei forsøkslov i 1985 – forsøket i Oslo med kommunal parlamentarisme. Bakgrunnen for forsøket var dramatisk: Eit akkumulert rekneskapsunderskot på nær ein milliard kroner (Baldersheim 1989). Rådmannen melde til dei folkevalde hausten 1984 at han ikkje var sikker på om det var midlar til å betale dei tilsette løn nokre månader fram i tid. Diagnosen som eit arbeidsutval i kommunen kom fram til, var at kommunen sleit med eit politisk disiplineringsproblem: Kommunen makta ikkje å vedta realistiske budsjett pga. politiske samarbeidsproblem, eller som det halvt i spøk blei sagt i korridorane i rådhuset: Bystyret hadde for vane å vedta budsjett med utgiftssida til Arbeidarpartiet og inntektssida til Høgre. Kommunal parlamentarisme skulle vere svaret på eit politisk ansvarleggjeringsproblem. Dette styringssystemet braut med formannskapsprinsippet som hadde lege til grunn for kommunestyringa i Noreg sidan 1837. Den dramatiske økonomistoda var nok medverkande til at fleirtalet i bystyret, mot røystene til Venstre og SV, godtok framlegget. Statsråd Arne Rettedal, sjølv med lang fartstid som ordførar i Stavanger, fremja lovproposisjonen for Stortinget i form av ei forsøkslov som blei vedtatt utan særleg motstand.

Kommunal parlamentarisme innebar at makta utgjeikk frå eit fleirtal i kommunestyret. Konkret tydde det at rådmannsfunksjonen, altså den administrative leiinga, blei overtatt av eit politisk utval. Dette utvalet fekk både instruksjonsmynde over administrasjonen og kontroll over dagsorden for kommunestyret gjennom retten til å styre førebuinga av sakene som skulle leggjast fram for kommunestyret. Den sentrale maktfiguren blei byrådsleiaren, som vedkom-

mande blei heitande i Oslo. Ordføraren blei møteleiar og ordstyrar for møte i kommunestyret og symbolsk representant for kommunen ved seremonielle høve. Kommunestyret på si side fekk eit maktmiddel i hendene gjennom rett til å fremje mistillitsforslag mot eit sitjande byråd. Den parlamentariske styringsordninga var eit nesten revolusjonært brot med formannskapsprinsippet og den høvesvise fordelinga av posisjonar i det sentrale styringsorganet, formannskapet, noko som gav mange parti i kommunestyret ei hand på rattet. Tanken med den parlamentariske maktkonsentrasjonen var å mogleggjere ei meir konsekvent styringsline med utgangspunkt i det program eller den ideologi som den vinnande konstallasjonen hadde gått til val på. Til gjengjeld ville det også bli klarare for veljarane kven som hadde ansvaret anten det gjekk slik eller sånn med kommunen. At valdagen ville bli ein tydelegare rekneskapsdag for dei som hadde makta, skulle verke ansvarleggjerande, var vona. Alt i alt har parlamentarismen i Oslo fungert som tiltenkt, med eit rimeleg tydeleg skilje mellom opposisjon og posisjon som plasserte ansvar og fokus for kritikk. Dei kommunale finansane kom relativt snart i ein sunnare bane, men kor mykje av det som kan tilskrivast parlamentarismen, er omdebattert (Hagen m. fl. 1999).

Kommunal parlamentarisme spreidde seg ikkje i noko stort omfang til andre kommunar men blei helst rekna som ein styringsmodell som passa best for storbyane. Men etter kvart har fleire kommunar og fylkeskommunar innført parlamentarisk styring: Bergen kommune og fylkeskommunane i Nordland, Troms, Hedmark og Nord-Trøndelag. Etter kommunevalet i 2011 gjekk også Tromsø over til parlamentarisk styreform.

DEN NASJONALE KOMMUNEPOLITIKKEN I DAG – DEBATTEMA OG SKILJELINER

Med «kommunepolitikken» siktar eg til ordskiftet om og retningslinene for den breie utviklinga av kommunesektoren. I dette avsnittet skal eg gjere greie for nokre sentrale debatttema i kommunepolitikken det siste tiåret, tema der meiningane ennå står mot kvarandre: Kommune- og regionstrukturen, inntektssystemet, den lokale fridomsgraden i arealbruken og kva grunnlovs- og rettsstatus kommunane skal ha overfor statlege styresmakter. Svara på desse spørsmåla legg rammene for det kommunale sjølvstyret. Kva er rommet for sjølvstyre? Kan rammene formast slik at dei skapar eit meir vitalt lokal-demokrati slik innbyggarane og folkevalde i kommunane ser det?

KOMMUNESTRUKTUREN – KVEN SKAL AVGJERE?

Har vi for mange små kommunar? Er målet ein minstestorleik på 5000 innbyggjarar, har vi framleis nesten 250 kommunar som er mindre enn det. 117 kommunar har 2500 innbyggjarar eller færre. Ut frå denne målestokken gjekk ikkje samanslåingsprosessen på 1960-talet langt nok. I 1989 blei ein ny komité oppnemnd for å vurdere kommunestrukturen endå ein gang – Christiansenutvalet. Den grunnleggjande rettsnora for utvalet var at kommunestrukturen måtte vere tilpassa ein overordna nasjonal politikk for landet. Sjølvstyreperspektivet var m.a.o. lite vektlagt (Baldersheim og Rose 2010). Elles la utvalet mykje av dei same målestokkane som Scheikomiteen til grunn for arbeidet. Kommunane måtte avgrensast slik at dei utgjorde høvelege geografisk-funksjonelle einingar, altså ein samanhengande arbeids- og bustadmarknad med eit godt tilbod av private og offentlege tenester. Kommunane burde ikkje ha mindre enn 5000 innbyggjarar. Men dei burde heller ikkje vere større enn at innbyggjarane hadde ein rimeleg avstand til kommunesenteret og dei kommunale tenestene.

Framlegget frå komiteen blei sett på som ei oppskrift for omfattande kommunesamanslåing. Det vekte uvanleg stor debatt. Mange nytta høvet til å uttale seg i høyringsrunden. Langt på veg kom det fram ei sentrum-periferi-kløft i synet på framlegget. Større, sentrale kommunar støtta framlegget. Det same gjorde NHO. Små distriktkommunar var mot. KS hevdde dei innsåg behovet for vurdering av kommunestrukturen men understreka sjølvstyremomentet: Meiningane i kommunane måtte høyrast og respekterast. Underleg nok var lokaldemokratiske omsyn lite framme i tilrådinga frå utvalet og i høyringsfråsegnene (ibid: 83–84).

Saka tok ei overraskande vending då ho kom opp i Stortinget i 1995. Ein stortingsrepresentant sette under møtet uventa fram eit formelt forslag om rettesnor for handsaming av samanslåingssaker: I slike saker skulle det lokale synet vere utslagsgjevande. Framlegget fekk fleirtal med 81 mot 58 røyster og er i ettertid kjent som «frivilligvedtaket». Vedtaket hadde denne ordlyden:

Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått i mot kommunesammenslutningen (vedtak i Stortinget 1. juni 1995).

Dette vedtaket er blitt ståande til nå og har vore eit stengsel mot breie kommunesamanslåingsinitiativ frå statleg hald. I stortingsdebatten om meldinga var det berre Arbeidarpartiet som støtta hovudlinene i tilrådinga frå Christiansenutvalet. Dei andre partia var reserverte eller mot innstillinga. Dei som var mot, la vekt på lokalt sjølvstyre, lokaldemokrati og respekt for lokale identitetskjensler (Innst. S. nr. 225 (1995–1996)).

Likevel blei ikkje ballen lagt heilt død. KS tok i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet initiativ til ein ny utgreiings- og høyringsrunde, denne gangen organisert nedanfrå-og-opp. Kommunane blei i 2003 invitert til å vurdere om dei var tent med kommunestrukturen i eige distrikt, eller om dei såg behov for større einingar, alternativt om dei ville satse på interkommunalt samarbeid om for å løyse meir krevjande oppgåver i framtida. 413 av 433 kommunar deltok i denne prosessen. 25 prosent svara at for deira del var den eksisterande strukturen grei som den var. 20 prosent var villig til ei nærmare vurdering av samanslåing med nabokommunar. Resten (53 prosent) uttala at dei ikkje såg behov for samanslåing med andre kommunar men ville løyse nye oppgåver gjennom interkommunalt samarbeid (Baldersheim og Rose 2010: 91). Sett frå fleirtalet av kommunane si side tedde altså ikkje kommunestrukturen seg som noko presserande problem. Haldningane i dei mindre kommunane speglar vel av det mange undersøkingar viser: At i dei små kommunane er innbyggjarane jamt over meir nøgde med dei kommunale tenestene (Pettersen og Rose 2003:69) og har meir tillit til lokaldemokratiet (Hansen 2003: 41) enn innbyggjarane i store kommunar er. Så då er vel saka avklara?

Så langt på 2000-talet har omsynet til lokalt sjølvstyre hatt stor vekt i den nasjonale kommunepolitikken når det gjeld kommunestruktur. Vil det vare ved? Eller er det slik at fleire politiske parti er på glid i forhold til frivilligvedtaket frå 1995 og vil opne for tvangssamanslåing av kommunar?

DEBATTEN OM FYLKESKOMMUNEN – OG REGIONANE SOM IKKJE BLEI NOKO AV

Treng Noreg to lokale styringsnivå – kommunar og fylkeskommunar? Den nye fylkeskommunen som blei etablert i 1975/76, blei aldri heilt rotfesta i det politiske miljøet (Baldersheim og Torstensen 2002). Den offentlege debatten om fylkeskommunen blei utover på 1990-talet meir og meir kritisk (Langset 1998). På 1990- og 2000-talet mista fylkeskommunen oppgåver. T. d. blei Statens nærings- og distriktsfond (SND) reint statleg frå 1995.

Eit endå større slag for fylkeskommunane var det at sjukehusa blei overført til staten i 2002 og med dei over 100.000 arbeidstakarar. Paradoksalt nok skjedde det under ei regjering frå Arbeidarpartiet, det same partiet som hadde gått i spissen for den nye fylkeskommunen nokre tiår tidlegare. Deretter gjekk rusomsorg og barneverninstitusjonar same vegen. Sjukehusa blei organisert under fem store regionale føretak (seinare redusert til fire) etter ein konsernmodell med store fullmakter lagt til direktørane og deira styre. Til styra blei det oppnemnd medlemmar med helsefagleg og økonomisk kompetanse. Dei folkevalde skulle haldast på armlengds avstand. Men det viste seg at det ikkje var så lett å ta politikken ut av sjukehusstyringa (Engebretsen 2005). Utan eit regionalt politisk nivå til å ta støyten gjekk nå demonstrasjons- og fakkeltoga i staden til Løvebakken og regjeringskvartalet. Den einsidige fagleg-økonomiske rekrutteringa til styra for helseforetaka er seinare noko modifisert ved at også personar med politisk bakgrunn er blitt oppnemnde til styra slik at dei nå er tilført politisk erfaring og kompetanse. Det inneber likevel ikkje at styret står i noko klart politisk-demokratisk ansvarstilhøve til regionen der sjukehuset ligg.

Arbeidsfordelinga mellom kommune, fylkeskommune og regional stat blei av mange sett som uklar og lite konsekvent. Eit utval som skulle vurdere oppgåvefordelinga mellom dei tre styringsnivåa, blei oppnemnt i 1998, og Regjeringa la fram ei stortingsmelding om saka i 2001 (St meld nr 31 (2000–2001)). Framtida for mellomnivået og vidareføring av fylkeskommunen fekk stor merksemd i meldinga. Regjeringa understreka at statleg overtaking av sjukehusa låg fast, og vidare at tenesteproduksjon overfor innbyggjarane var den sentrale oppgåva for kommunane. I framtida skulle fylkeskommunane konsentrere seg om oppgåver knytt til regional utvikling. Denne rolla blei omtala i heller diffuse ordelag. Dei konkrete oppgåvene som blei nemnde, var at fylkesplanlegging skulle gjerast 'meir forpliktande', at fylkeskommunen fekk meir ansvar i regional samferdsel (m.a. avgjere investeringar i riksvegar) og skulle overta miljøvern- og landbruksoppgåver frå fylkesmannen og dessutan visse oppgåver knytt til samordningstiltak omkring næringsutvikling. Og fylkeskommunen skulle framleis ha ansvar for vidaregåande opplæring. Det heilt store løftet for fylkeskommunen innvarsla altså ikkje denne meldinga.

Meir fart i sakene såg det ut til å bli med den raudgrøne samarbeidsregjeringa som kom etter valet i 2005. Med Soria-Moria-fråseigna blei tanken om større, og mektigare regionar sett på dagsorden. Nå såg frontane ut til å ha klarna: Dei raudgrøne ville gå inn for å styrkje mellomnivået, kanskje i form av 6–9 store regionar. Partia på høgrefløya (Høgre og Fremskrittspartiet) ville

leggje ned fylkeskommunen og dermed avskaffe det folkevalde mellomnivået som dei såg som unødvendig kompliserande i styringa av eit lite land. I Kr.f. og Venstre var sympatien med mellomnivået større. KS var mellom dei som pressa på for større og sterkare regionar gjennom ein serie med utgreingar om regioninndeling og funksjonsoverføring til regionane. Dei mest ihuga forkjemparane for regionar tala om å skape eit grunnlag for «motmakt mot Oslo». I manifestet «Det kraftfulle Vestlandet» lanserte ei gruppe entusiastar i Bergen endåtil tanken om «å gjenreise Gulatinget» (BA 3.11.2003).

Den nye regjeringa la i 2006 fram ei stortingsmelding som skisserte tre alternative regionmodellar: a) 5–9 stor-regionar, b) oppgradering av dei eksisterande fylkeskommunane med nye funksjonar, og c) mellomløyning med litt færre fylkeskommunar enn dei eksisterande. Den siste løysinga avviste Regjeringa alt i utgangspunktet som uaktuell, mens statsråden sjølv kjempa for alternativet med stor-regionar. Frå resten av Regjeringa var det veldig stille om dette spørsmålet. Resultatet etter stortingsdrøftingane i 2008 blei eit utfall som låg nær opp til alternativ b, som i realiteten var det som var skissert i stortingsmelding nr 31 frå 2001.

Regionalisering av Noreg blei det ikkje noko av. Kvifor gjekk det slik? Svaret ligg dels i organisering av vedtaksprosessen som hadde fleire nedanfrå-og-opp-innslag som la seg på tverke for ei storstila samanslåing av fylkeskommunane (Baldersheim og Rose 2010: 97). Regjeringa inviterte fylkeskommunane til å ta stilling til kva for eitt av dei to hovudalternativa dei gjekk inn for og samtidig til å sondere med aktuelle nabofylke om samanslåing. Mange fylkeskommunar uttala tidleg i prosessen at dei var skuffa over at Regjeringa var så uklar på kva nye funksjonar dei påtenkte regionane skulle få og fann det difor vanskeleg å vurdere regionalalternativet seriøst. Likevel melde åtte fylkeskommunar frå om at dei var innstilt på å starte samtalar med eitt eller fleire nabofylke om samanslåing. Men heile elleve melde at dei ikkje var interessert i samanslåing. Den geografiske plassering av dei elleve uvillige var slik at dei åtte villige fann at vegen til ønskepartnaren var blokkert. T.d. var Sør-Trøndelag villig mens Nord-Trøndelag var uvillig. På same måte var det på Vestlandet: Hordaland var interessert i ein Vestlandsregion, men ikkje Rogaland og Sogn og Fjordane. Interessant nok var det gjerne fylket med den største byen i regionen som var mest villig (t.d. Hordaland, Sør-Trøndelag). Her spela nok tankar om lokaliseringa av det framtidige regionsenteret inn på viljen til samanslåing.

Spegla fylkespolitikarane av haldningane i folkedjupet? I Aust-Agder blei det 2011 halde folkeavstemming over samanslåing med Vest-Agder til eit felles

Agderfylke; resultatet blei eit klart nei med berre 32 prosent ja-stemmer. I Vest-Agder fann ikkje fylkespolitikarane det nødvendig å halde folkeavstemming; dei kunne vise til opinionsundersøkingar som peika på sterk støtte til eitt Agderfylke. Igjen peika fylket med den største byen seg ut som mest samanslåingsvennleg. I alle fall kan det slåast fast at rommet for regionalt sjølvstyre har vore stort i spørsmålet om fylkessamanslåing. Når det gjeld oppgåvefordelinga, er bildet derimot prega av ein meir påhalden og dels sentraliserande stat (jf. ansvaret for sjukehusa).

KONTROLLEN OVER AREALBRUKEN: MOTSEGNER SOM STRIDSTEMA

Har kommunane for lite å seie i arealbruksspørsmål? Kontrollen med arealbruken er ei kjerneoppgåve for det lokale sjølvstyret. Kor det skal byggjast bustader, reisast industribygg, leggjast vegar og plasserast kjøpesentra, kan vere mellom dei mest sensitive sakene i lokalpolitikken. Og det er ikkje så rart, for i slike saker blir ofte samfunnsnytte og eigennytte, næringsinteresser og verneinteresser, lokal identitet og nasjonale omsyn vevd tett saman eller kjem i konfrontasjon med kvarandre. Kontrollen med arealbruken kan spenne frå løyve til å byggje ein liten garasje på ei villatomt til reguleringsplan for ein flyplass med tilhøyrande infrastruktur. Fram til 1965 var arealbruken relativt fri på landsbygda. Berre i byar og tettstader var det krav om å utarbeide reguleringsplanar som skulle styre den detaljerte grunnutnyttinga i nærmare definerte område av kommunen. Plan- og bygningslova som blei gjort gjeldande frå det året, la på alle kommunar eit krav om å utarbeide så vel reguleringsplanar som oversynsplanar. Den sistnemnde plantypen blei kalla generalplan og galdt arealbruken i heile kommune, også i landkommunane. Dette allmenne kravet var lite omstridd, dei fleste innsåg at med den dynamiske utviklinga landet var inne i, var det behov for styring med arealbruken. Det striden stod om, var kor bindande planane skulle vere (Kleven 2011: 47); det ville i praksis seie kor bindande generalplanane skulle vere for grunneigarane og deira disposisjonsrett over arealet. Gjennom regulerings- og generalplanvedtekter kunne kommunestyret binde arealbruken også i område som ennå ikkje var utbyggingsklare, for å ha område i reserve for framtidige formål. Desse sidene ved lova blei til slutt vedtatt av Stortinget mot røystene til den ikkje-sosialistiske opposisjonen (ibid.: 51). Gjennom denne lova fekk også nasjonale styresmakter eit ord med i laget om korleis grunnen i kommunane skulle disponerast ved at generalplanar skulle godkjennast av Kommunaldepartementet (seinare Miljøverndepartementet).

Lova har vore gjennom fleire revisjonar seinare, sist i 2008 (Ot. Prp. Nr. 32 (2007–2008)). Grunnstrukturen har likevel lege fast – at kommunane skal utarbeide detaljerte reguleringsplanar og overordna oversynsplanar, som i sin tur er styrande for seinare utbyggingstiltak. Nasjonale styresmakter kan påverke dei lokale planane gjennom fleire mekanismar. Den mest omstridde av desse mekanismane er truleg motsegnsinstituttet, som kvart år gir opphav til konflikhtar mellom kommunar og statlege styresmakter. Eit tjuetals nasjonale styresmakter har lovheimla rett til å leggje fram ei motsegn dersom dei meiner at ein regulerings- og eller kommuneplan strir mot eit formål som styresmakta er sett til å ivareta, t.d. Riksantikvaren når det gjeld vern om fornminne eller fylkesmannen når det gjeld miljøvern eller landbruksspørsmål. Kommunane kan velje å endre på planen for å ta omsyn til motsegna, eller dei kan stå på sitt. I så fall blir det mekling mellom kommunen og den aktuelle faginstansen. Fylkesmannen er ansvarleg for meklinga. Fører ikkje meklinga fram, blir det til slutt Miljøverndepartementet som tar stilling til konflikten.

Kommunane har klaga mykje over motsegnsinstituttet og hevdar at det inneber ei overprøving av lokaldemokratiet. Ei utgreiing i gangsett av KS på vegne av kommunane viste at det i 2010 var lagt inn motsegn til 23 prosent av i alt 2004 reguleringsplanar og til heile 48 prosent av i alt 217 kommuneplanar. Av alle desse motsegnssakene det året gjekk 30 saker heilt til Miljøverndepartementet til løysing (Asplan Viak 2012: 23). På spørsmål svara nesten 80 prosent av folkevalde at motsegnsinstituttet snevrar inn rommet for lokalt folkestyre (ibid.: 52). Dei meinte m.a. at motsegner meir enn i dag bør avgrensast til prinsipielle spørsmål, og at det bør vere tydelegare kriterier for når motsegner kan fremjast.

Det høyrer med i bildet at kommunane i perioden 2003–2011 fekk medhald heilt eller delvis i vel 50 prosent av sakene som blei anka til departementet (Aabø 2012: 63), så realiteten er altså langt frå slik at den statlege instansen alltid får støtte i departementet, eller at det kommunale standpunktet blir overkøyrte av staten. Motsegner er eit institutt som syter for samordning både mellom stat og kommune i arealbruksspørsmål og også mellom statlege instansar innbyrdes i og med at det kan vere fleire statsinstitusjonar som kjem med motsegner til ein og same plan. Langt på veg er det kommunane som står for denne samordninga i og med at fleirtalet av konfliktane blir løyst utan mekling eller på eit tidleg stadium av meklingsprosessen. Ei anna sak er det at samordningsprosessen kanskje kan bli meir effektiv. Men det er først og fremst eit statleg ansvar.

LOKALDEMOKRATIET – I FORVITRING?

Ligg lokaldemokratiet på sotteseng? Kommunane blir hylla som arena for lokaldemokratiet. Og lokaldemokrati er nødvendig for eit fullverdig nasjonalt demokrati, hevdar det europeiske charteret for lokalt sjølvstyre. Lokaldemokratiet er ikkje berre trening i sjølvstyre, for mange er det ein treningsbane for deltaking i det nasjonale demokratiet. Mange stortingsrepresentantar har starta den politiske løpebanen som folkevalde i kommunestyret. Men korleis står det til med lokaldemokratiet?

Det lokale demokratiet i Noreg er eit representativt demokrati. Det lokale *demos* styrer gjennom sine valde representantar i kommunestyret, som får eit mandat for ein fireårsperiode. Gjennom regelbundne val må dei valde stå til rekneskap for veljarane kvart fjerde år. Er veljarane misnøgde med kva dei valde har utretta, kan dei velje nye representantar; er dei tilfredse, kan dei fornye kontrakten med dei valde. Dette er teorien om den demokratiske styringskjeda (Rose 2005). Teorien føreset at veljarane er interesserte i å følgje med i politikken og skaffar seg informasjon nok til å vurdere kor god jobb dei folkevalde gjer. Utan interesse og informasjon sviktar eit sentralt ledd i styringskjeda – ansvarleggjering av dei valde. Sviktar dette leddet, blir lokalpolitikken til politikk fristilt frå veljarane - i realiteten eit fåmannsvelde, eit *oligarki*.

På denne bakgrunnen er det ikkje underleg at både folkevalde og observatørar og ser med uro på at deltakinga i kommunevala har gått sterkt ned dei siste tiåra, frå 81 prosent i 1963 til 59 prosent i 2003 og omtrent det same i 2007. I 2011 steig deltakinga litt, til 62 prosent. Ved fylkestingvalet er deltakingsprosenten endå litt lågare, i 2003 heilt ned i 55,6 prosent. Kva er problemet? Er det partia som sviktar si oppgåve med å mobilisere veljarane? Er det staten som skyggar for lokalpolitikken gjennom altfor tett kontroll og for mange pålegg? Dersom det er partia som er problemet, trengst det kanskje tilleggskanalar for deltaking og medverknad? Dersom det er staten som er problemet, trengst det kanskje meir fristilling og tydelegare rom for lokalt sjølvstyre?

Uroa over framtida for lokaldemokratiet førte til den såkalla Lokaldemokrati-kommisjonen, sett ned i 2004. Kommisjonen la fram to tilrådingar (NOU 2005:6 og NOU 2006:7). Tilrådingane frå kommisjonen gjekk langs begge dei to linene som er nemnde ovanfor: Nye medverknads- og innverknads kanalar og ein meir tilbakehalden stat. Kommisjonen framheva likevel at demokrati-forskinga viser at innbyggjarane i det store og heile har tillit til kommunestyra

og dei folkevalde og er rimeleg nøgde med tenestene dei får (NOU 2006: 7, s. 30). Langtidstrenden med nedgang i deltaking i lokalvala finn ein att også i andre land i Norden og i Europa, det er ikkje noko særnorsk fenomen, men fallet har vore spesielt stort i Noreg. I ei europeisk samanlikning er framføringsprosenten i Noreg omtrent på normalnivå, dvs. omtrent midt på treet, ikkje spesielt høg og ikkje spesielt låg (s. 32).

Kommisjonen drøfta ulike tiltak som kan opne opp nye kanalar for deltaking eller skape meir oppslutning om dei eksisterande, slik som folkerøystingar, innbyggjarinitiativ, redusert stemmerettsalder, bruk av ny teknologi mv. Folkerøystingar er ikkje omtala i kommunelova men det hindrar ikkje at kommunane kan ta i bruk rådgjevande folkerøystingar, noko kommisjonen såg som positive tiltak men fleirtalet ville derimot ikkje gå inn for bindande avrøystingar då det ville bryte for mykje med det representative demokratiet. Kommisjonen framheva også innbyggjarinitiativet som blei heimla gjennom ein ny paragraf i kommunelova i 2003. Retten til innbyggjarinitiativ gjer at folk kan vere med å setje saker på den kommunalpolitiske dagsorden utan å gå vegen om val og partimedlemskap. Kommunestyret har plikt til å ta stilling til slike initiativ. Terskelen for å nå fram til kommunestyret er at minst to prosent av innbyggjarane eller minst 300 i absolutte tal (500 i fylkeskommunane) stør initiativet. Som demokratisk kanal blei ordninga vurdert som heller ineffektiv av dei forskarane som evaluerte ordninga i 2010 (Christensen m. fl. 2010). Få innbyggjarar kjente til ordninga, og kommunestyra hadde vist seg restriktive med omsyn til å sleppa fram saker til debatt i kommunestyret. Det står tydelegvis att ein del motivasjons- og utviklingsarbeidd for å få innbyggjarinitiativet til å fungere som tenkt.

IKT og særleg Internett opnar opp nye kanalar for kommunikasjon mellom innbyggjarane og kommunen; det gjeld også kanalar for medverknad. Så langt viser forskinga at kommunane har vore flinke til å ta i bruk ny teknologi for å informere innbyggjarane betre, mens dei har vore heller nølande til elektronisk medverknad (Baldersheim, Haug og Øgård 2008).

Eit interessant steg i retning av elektronisk deltaking var forsøket med stemmegjeving via Internett som blei gjennomført i ti kommunar i samband med kommunevalet hausten 2011. Forsøket må seiast å ha slått godt an hos veljarane. Vel ein fjerdedel av dei veljarane som deltok i valet, gjorde det via Internett (det var i førehandsstemmeperioden at veljarane kunne nytte Internett, ikkje på sjølve valdagen). Dette var langt over det som har vore vanleg ved tilsvarande

forsøk i andre land. Internett-tilbudet hadde ikkje den mobiliseringseffekten som mange venta: Det var ikkje at fleire som deltok i valet i desse kommunane enn i andre kommunar. Men langt fleire enn før stemte på førehand. Tilbudet var særleg utforma med tanke på veljarar med funksjonshemming. Mange av desse syntest at tilbudet var eit framsteg.

Forsøket møtte motbør i Stortinget. Særleg representantar frå Høgre argumenterte mot og viste til at prinsippet om hemmelege val vanskeleg kunne ivaretaast ved røysting via Internett. Veljarar kunne utsetjast for press til å røyste på visse måtar, og kjøp og sal av stemmer kunne ikkje utelukkast. Forskarane fann ikkje at slike problem hadde dukka opp i praksis, og fann også at dei sentrale standardane for elektroniske val formulert av Europarådet var godt ivaretatt (Segaard m. fl. 2012). Om slike funn er tilstrekkeleg til å ta brodden av dei prinsipielle innvendingane, vil vise seg når saka blir drøfta på nytt i Stortinget hausten 2012.

Fører stemmerett for 16–17-åringar til meir deltaking i og interesse for lokalpolitikken mellom ungdommen? Berre eit mindretal i Kommisjonen tok til orde for å senke røysterettsalderen til 16 år. På dette punktet fekk mindretalet seinare eit visst gjennomslag ved at det parallelt med forsøket med Internett-val blei gjennomført forsøk med redusert røysterettsalder til 16 år ved kommune- og fylkestingsvala i 2011. Argument for forsøket var at opplæring i å delta i politisk liv bør starte tidleg for at ein skal få med seg gode borgarvanar seinare i livet. Dessutan er ungdommane storbrukarar av dei kommunale tenestene og bør ha høve til å vere med å påverke det kommunale tilbudet. Tydelegvis meinte mange kommunar at dette var gode argument, for heile 126 kommunar søkte om å få vere med i forsøket, som til slutt blei gjennomført i 20 utvalde prøvekommunar. Korleis gjekk det? Ein større del av 16–17-åringane møtte fram ved valurnene enn det som er vanleg for dei ordinære førstegangsveljarane (18–19 åringar) (Bergh og Ødegård 2013). Variasjonar i frammøtet kommunane i mellom hang mellom anna saman med korleis kommunane hadde prøvd å motivere dei unge, så på dette området er det rom for kommunal innovasjon (Ødegård og Saglie kjem).

Er lokalpolitikarane for lite synlege? Vil det hjelpe på interessa hos innbyggjarane med større personfokus i lokalpolitikken, t.d. gjennom direkte val på den viktigaste politiske figuren i kommunen, ordføraren? Fram til 1990-talet var det i Europa berre to delstatar i Tyskland som hadde direkte val av ordførar. Seinare har direkte val spreidd seg til m.a. Italia, Storbritannia, Irland og fleire av

post-kommunistiske demokratia i Aust-Europa. I Noreg blei det i 1999 opna for direkte-val av ordførarar etter forsøkslova i 20 kommunar. I 2003 var 36 kommunar med i forsøket og i 2007 50 kommunar. Den vanlegaste grunngevinga av direkteval av ordførar har vore eit ønske om tydelegare og meir konsekvent styring av kommunane. I Noreg var derimot motivasjonen meir knytt til auka deltaking i og sterkare borgarinteresse for lokalpolitikken. Det var og ei von om at lokalpolitikken ville bli meir lydhøyr overfor samfunnsborgarane når ordføraren var på direkteval. Ordninga med direkteval hadde liten eller ingen effekt på valdeltakinga, som ikkje steig i forsøkskommunane og heller ikkje var høgare enn i kommunane elles. Likevel gav innbyggjarane uttrykk for at lokalpolitikken var blitt meir interessant (Buck, Larsen og Willumsen 2006).

Departementet foreslo i 2005 å gjere direkteval til ei permanent ordning der kommunane sjølv skulle ta stilling til om dei ville nytte ordninga (KRD 2005). Framlegget fekk mykje motbør. Motargumenta framheva at det kollektive ansvaret i lokalpolitikken kunne bli svekka, og at det var dårlege erfaringar der ordføraren ikkje hadde støtte frå eit fleirtal i kommunestyret. (Larsen og Willumsen 2007). Dette synet slutta departementet seg til og snudde dermed i denne saka (St.meld. nr. 33(2007–2008)). Trass i at kommunane som hadde prøvd ut direktvald ordførar gjerne ville gå vidare med ordninga, blei forsøket stoppa i 2007. Her var det nok eit utbreidd syn blant kommunestyremedlemmane sjølve som slo inn. Å ha direktevald ordførar finn svært lite støtte hos vanlege kommunestyrerepresentantar (Offerdal og Aars 2012:41). Men bør ikkje ein kommune kunne velje ei slik ordning om kommunestyrerepresentantane sjølv vil ha det slik?

FOLKEVALD I KOMMUNEN – RESIGNASJON OG AVMAKT?

Korleis opplever dei folkevalde i kommunane lokaldemokratiet og det kommunale sjølvstyret? På bakgrunn av utviklingstrekk som er gjennomgått ovanfor, ville det ikkje vere så rart om mange folkevalde var misnøgde med eiga rolle, med måten kommunepolitikken fungerer på og med samspelet med administrasjonen. Opplever dei at borgarane har mista interessa for lokalpolitikken? At lokalpolitikken er for detaljfokusert og hemma av statleg styring? Og at administrasjonen har fått for mykje å seie på bakgrunn av viddgåande delegasjon, sterk personellvekst og meir fagleg krevjande oppgåver? I tilknytning til arbeid med å utvikle målemetodar for kvaliteten i lokaldemokratiet er det gjennomført spørjeundersøkingar til nærmare eit hundretal kommunestyre. Nesten alle kommunestyrerepresentantane svara (Baldersheim 2011).

Ikkje meir enn vel halvparten av representantane opplever at det er stor interesse for lokalpolitikken i lokalsamfunnet, og at veljarane har respekt for dei folkevalde. Og dei er nokså samstemte om at «statleg detaljstyring utholar rolla som folkevald». Omtrent 70 prosent er samde i det. Dei meiner likevel at dei greier å leggje til rette for gode tenester til innbyggjarane. 80 prosent seier seg nøgde med det kommunale tenestetilbodet til innbyggjarane i eigen kommune. Dei meiner og at dei maktar styringa og samspelet med den kommunale administrasjonen. Det er få spor av ein allmektig administrasjon og avmektige politikkarar. Dei meiner stort sett at administrasjonen er lydhøyr for politiske signal, og at det er klare ansvarsliner mellom politikk og administrasjon i kommunen. Dei er noko meir reserverte til kor lett det er å følgje med i iverksetting av politiske vedtak utover i administrasjonen. Den største overraskinga i undersøkinga var likevel kor godt dei folkevalde seier dei trivest i rolla. Dei synest og at rolla deira er rimeleg klar. Er det slik at det langvarige arbeidet med rolleavklaring og opprydding i ansvarslinene i lokalpolitikken gitt resultat? Eller kan det vere slik at dei folkevalde i praksis har eit variert rollerepetoar å velje frå, at det er ei passande rolle for alle, slik Audun Offerdal har framheva – frå korsfararen til hestehandlaren (Offerdal 1992, Offerdal og Ringkjøb 2002)? Begge deler er sjølvsaugt mogleg, i tillegg til at påstandar om innsnevring av det kommunale handlingsrommet kanskje er noko overdrivne?

SAMSPELET MELLOM STATEN OG KOMMUNANE – I UBALANSE?

Som nemnt var samspelet mellom stat og kommune eit sentral fokus for Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005: 6). Gjennom i hovudsak fire grep ville Kommisjonen å klargjere samspelet mellom stat og kommune og på den måten styrkje det lokale sjølvstyret:

- a) Sterkare samordning av statsforvaltninga som arbeider mot kommunane,
- b) avgrense fylkesmannen sine oppgåver til tilsyn, klagehandsaming og legalitetskontroll,
- c) grunnlovsfeste det kommunale sjølvstyret og
- d) gi kommunane større fridom på inntektssida ved å fjerne maksimalgrensa for kommunal inntektsskatt.

Når det galdt det første punktet, viste departementet i den oppfølgjande stortingsmeldinga (St. St.meld. nr. 33 (2007–2008) til at ein ny paragraf i kommunelova (§10A) gav fylkesmennene klarare mandat til å samordne det statlege tilsynet overfor kommunane. Elles sette departementet si lit til læring på tvers av

forvaltningsnivåa gjennom dialog og forventningsavklaring. Det neste punktet, avgrensing av oppgåvene til fylkesmennene, gjekk departementet ikkje inn på.

Når det gjeld *grunnlovsvern* for det kommunale sjølvstyret, er Noreg eitt av svært få land i Europa der Grunnlova ikkje omtalar kommunane i det heile endå landet har plikt til det ettersom Noreg har underteikna Det europeiske charteret om lokalt sjølvstyre utforma av Europarådet. Charteret har status av ein folkerettsleg avtale. Det er gjort ei rekkje forsøk på å få vedtatt ein slik grunnlovsparagraf, men ingen framlegg har fått tilstrekkeleg støtte i Stortinget (Smith 2011). Grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyret skulle Regjeringa komme tilbake til, heitte det i stortingsmeldinga (St.meld. nr. 33 (2007–2008)). Så seint som ettervinteren 2012 såg det ut til at eit slikt grunnlovsframlegg endeleg ville få tilstrekkeleg fleirtal i Stortinget. Men framlegget fall likevel då det kom opp til endeleg handsaming i Stortinget våren 2012, utan at det var lett for utanforståande å sjå kva som brått var så problematisk med framlegget. «Fekk Stortinget panikk i siste liten? Kvifor?» spurde professor Jan Fridthjof Bernt etterpå i Kommunal Rapport (Krossli 2012).

Bør kommunane stillast friare når det gjeld å skrive ut skattar? Den kommunale skattleggingsretten er i Noreg strengare regulert og snevrare enn i dei andre nordiske landa. Øvre og nedre sats for den kommunale inntektsskatten blir fastsett av Stortinget innanfor eit nokså smalt intervall. Alle kommunar brukar i dag høgaste skattesats. Dette kan vere eit teikn på at rammene er for tronge, kommunane opplever ikkje at dei har noko val. Dei har eit visst val når det gjeld eigedomsskatt, men inntektene av eigedomsskatten er marginale. Dermed har i praksis kommunane ikkje andre stader å gå enn å øve press på staten om dei skal auke inntektene. Dei kan seiast å vere umyndiggjorte på inntektssida. Dermed blir den politiske debatten i kommunane og ansvaret overfor innbyggjarane haltande med eit einsidig fokus på utgiftssida. Å fjerne det øvre taket på skattesatsane som kommunane kan nytte, ville vere ei tydeleg utviding av det kommunale ansvaret, handlingsrommet og det kommunale sjølvstyret. Det ville og truleg medverke til meir effektiv og rasjonell ressursbruk. Slik argumenterte Demokratikommisjon, med støtte i fleire forskingsrapportar. Men Regjeringa ville ikkje gå inn for ei slik endring, med følgjande argumentasjon:

Friare kommunal skattleggingsrett vil kunna koma i konflikt med intensjonen i skattereforma av 2006, der jamstelling av skattlegging av arbeids- og kapitalinntekter står sentralt. Vidare kan opning for tyngre skattlegging av arbeid gje uheldige incentiveeffektar på arbeidstilbodet i kommunane.

Friare kommunal skattleggingsrett kan òg få konsekvensar for den makroøkonomiske styringa av kommunesektoren (St.meld. nr. 33 (2007–2008) Eit sterkt lokaldemokrati, KRD 2005, avsn. 3.2.1)

KOMMUNALT SJØLVSTYRE I DAG

J mangt fungerer kommunane bra i dag. Dei leverer tenester som innbyggjarane i det store og heile er godt nøgde med. Dei er berebjar for velferdsstaten. Lokaldemokratiet har stor legitimitet. Sjølv om det personlege engasjementet i lokalpolitikken ikkje er så stort, blømer samfunnsengasjementet i einskildsaker og frivillig arbeid. Dei folkevalde finn arbeidet i kommunestyre og komitear meiningsfullt og gjevande endå om dei klagar over statleg detaljkontroll og overprøving.

Likevel er kommunesektoren motsetnings- og spenningsfylt. Spenningane spring ut av vilkåra for lokalt sjølvstyre i dag. Samspelet mellom stat og kommune byggjer på fire hovudpillorar:

- 1) Kommunane har sjølvstendig styresmakt grunna i kommunelova og legitimert gjennom lokalt demokrati.
- 2) Staten kan berre instruere kommunane eller leggje på dei oppgåver med heimel i lover vedtatt av Stortinget, men staten kan sjølvstilt føre tilsyn med og stille kommunane til rekneskap for korleis dei ivaretar lovpålagte oppgåver.
- 3) Kommunane har eit kombinert inntektsgrunnlag basert dels på egne inntekter ved at dei har skattleggingsrett og dels basert på tilskot til staten som kompensasjon for statspålagte, dvs. nasjonale oppgåver.
- 4) Staten har tatt på seg eit veksande ansvar for sikring av velferd og levekår i alle delar landet, noko som stiller stigande krav til utjamning og styring men og til kommunikasjon mellom stat og kommune.

Pillar 1 og 2 står i eit aukande spenningsforhold til pillar 3 og 4. Det gjer samspelet ustabil, svingande og motsetningsfylt. Folkevalde i Storting og Regjering opplever at også dei må stå til rekneskap for kor godt eller dårleg kommunane gjer jobben. Dei folkevalde i kommunane klagar på si side over for mange statleg inngrep og overprøving av lokaldemokratiet.

Forventningar om eit kommunalt sjølvstyre fritt for statleg intervensjon, eller i alle fall eit sjølvstyre med vesentleg mindre intervensjon enn i dag, er ikkje realistiske. Den klassiske modellen for kommunalt sjølvstyre – eit kringvern om lokal autonomi – kan ikkje sameinast med den desentraliserte velferdsstaten (Hansen 2005).

Men kva slag sjølvstyre er det då rom for? *Sjølvstyre vil seie at kommunane ved dei folkevalde har handlingsrom til å realisere dei preferansane som innbyggjarane gir uttrykk for gjennom val eller på annan måte kommuniserer til dei folkevalde.* Gitt at preferansane kan vere ulike frå kommune til kommune, må kommunane kunne prioritere ulikt. Det blir det nødvendigvis variasjon av i tenestetilbod på tvers av kommunegrensene. Sjølvstyre inneber dermed at det i nasjonalt perspektiv må vere toleranse for variasjon.

Sjølvstyre inneber også demokrati. Gjennom demokratiske prosessar blir dei folkevalde kjent med kva preferansar og problem innbyggjarane har og ønskjer at kommunane skal ta hand om. Jo betre lokaldemokratiet fungerer, jo betre grunnlag vil dei folkevalde ha for å prioritere rett i forhold til behov og ønskje, dvs. å leggje til rette for tenester og tiltak som svarar på lokale behov. Å utvikle lokaldemokratiet er difor eit vesentleg ledd i å utvikle det lokale sjølvstyret. Men det er ikkje tilstrekkeleg.

I forhold til og innanfor ramma av nasjonal styring kan lokalt sjølvstyre fungere på fire ulike måtar: Speilingsfunksjonen, samordningsfunksjonen, korrektivfunksjonen og laboratoriefunksjonen.

Speilingsfunksjonen vil seie at kommunen gjennom dei demokratiske prosessane speilar av krav og ønskemål i eit lokalsamfunn og søkjer å svare på desse på ein adekvat måte. Gjennom kommunane blir forventningane speila på ein meir nyansert og finmaska måte enn det er mogleg gjennom det nasjonale demokratiet. Speilingsfunksjonen kan også gi grunnlag for motmakt og politisk pluralisme. Politiske rørsler og konstallasjonar som ikkje har styrke til å prege den nasjonale politikken, kan finne uttrykk i kommunane. Små parti som ikkje når opp til representasjon i Stortinget, kan halde seg i live gjennom representasjon i kommunestyre og fylkesting (Flo 2005:260). Over tid kan kommunane vere eit oppmarsjområde for politiske skifte på nasjonalt plan. Slik medvirkar levande lokaldemokrati til eit dynamisk nasjonalt demokrati. Det var ei side ved dette fenomenet tidlegare byrådsleiar i Oslo, Hans Svelland, framheva i ei meingsutveksling nyleg om bakgrunnen for den såkalla «høgrebølga» tidleg

på 1980-talet (Svelland 2012). Partiet Høgre hadde på 1970-talet bygd seg opp og blitt sterke i ei rekkje kommunar, ikkje berre dei større byane, noko som Svelland meinte la grunnlaget for utvikling av politisk kompetanse og etter kvart regjeringsmakt nasjonalt:

Høyres politiske gjennombrudd i Kommune-Norge var ved valget i 1975. Det var dette gjennombruddet som la grunnlaget for Høyres politiske og organisasjonsmessige vekst i de etterfølgende år... Høyre hadde etablert seg på en ny arena: velgernes nærmiljø og hverdagsproblemene. Kommune-Høyre hadde sitt gjennombrudd. Dette kommer i tillegg til partiets øvrige arenaer for eksponering av politikk og forvaltning: storting, regjering, sentralstyre, organisasjon, medier.

Samordningsfunksjonen inneber at kommunen forvaltar ei rad med nasjonale oppgåver som ulike fagdepartementet og direktorat har eit overordna ansvar for. På nasjonalt plan er samordninga mellom desse instansane oftast veik eller fråverande; alle pressar på for å få mest mogleg merksemd og ressursar til sine oppgåver. Staten er fragmentert. Tverrsektoriell samordning i eit territorielt perspektiv skjer i kommunane. Gjennom kommunane blir desse oppgåvene samordna og levert i pakkar til innbyggjarane på ein måte som svarar til tilhøva lokalt. Det er denne samordningsevna t.d. den nyskipa velferdsetaten NAV har kopla seg på gjennom å samordne arbeidsmarknads- og trygdeoppgåvene med sosialomsorgsoppgåvene i kommunane.

Korrektivfunksjonen handlar om å gi tilbakemelding til statlege styresmakter om korleis ein nasjonal politikk fungerer i praksis. Gjennom lokaldemokratiet og andre møteplassar møter både folkevalde og kommunefunksjonærane innbyggjarane og deira oppleving av korleis nasjonal regulering av skular, barnehagar, eldreomsorg, osv. verkar. Det finst i dag eit forgreina kommunikasjons- og dialogsystem mellom stat og kommune på ulike område, medrekna tilsyns- og klageordningar. Men systemet har ein alvorleg risiko for feillæring innebygd. Tvistar kan oppstå mellom kommunar og statlege instansar, t.d. om pålegg gitt på bakgrunn av tilsyn eller klagar, om lovforståing o.a. Som regel har det statlege tilsyns- eller klageorganet det endelege ordet. Den eine parten i saka har altså bukta og begge endane. Kommunane har etterlyst uavhengige eller nøytrale instansar til å ta stilling til slike tvistemål, men slike finst det få eller ingen av i norsk forvaltningstradisjon. I mange andre land finst det t.d. forvaltningsdomstolar som kommunane kan gå til (Sverige, Finland, Frankrike) eller egne avdelingar innan det ordinære rettsvesenet (Storbritannia)

(Nguyen-Duy m. fl. 2010). Når den eine parten ikkje kan få korrektiv av ein nøytral instans, er faren stor for at eit feilspor får feste seg utan korreksjon, og at ein langvarig læringsfeil oppstår.

Laboratoriefunksjonen siktar til føregangskommunane som har vore framheva fleire gonger i denne framstillinga. Kommunane har ofte fungert som stifinnarar som har utvikla og prøvd ut tenester og velferdsordningar som seinare er blitt allmenngjort gjennom nasjonal lovgjeving. Kommunane er førstelina i det offentlege apparatet. Dei har nærkontakt med samfunnsborgarane og kjem gjerne først i kontakt med nye samfunnsproblem og må utvikle løysingar på problem der og då. Denne situasjonen er eit tildriv til innovasjon og forsøk. Frikommuneforsøka som er omtala tidlegare, var ein måte å ta i bruk laboratoriefunksjonen i nasjonal målestokk. Seinare er forsøksstrategien, gjerne i nettverk, tatt i bruk på brei front i samkvemmet mellom stat og kommunar. Det seinaste tilskotet innan denne strategien er den såkalla Samhandlingsreforma⁵, som byggjer på forsøk og tiltak som ei gruppe kommunar på eige initiativ hadde sett i gang på helseområdet. Reforma er sett i verk frå 1. januar 2012. Etter avtale med helseføretaket i regionen blir kvar kommune nå venta å finne sin eigen veg for å ta raskare mot utskrivingsklare pasientar frå sjukehusa og for å få til meir førebyggjande helsearbeid lokalt. Her blir den lokale stifinnarevna venta å løyse problem som statleggjeringa av sjukehusa for eit tiår sidan skulle løyse men ikkje fekk bukt med. I Samhandlingsreforma ligg det ei formidabel tiltru til kommunane som problemløysarar!

5 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/kampanjer/samhandling/om-samhandlingsreformen/samhandlingsreformen-i-kortversjon.html?id=650137>

Litteratur



- Askim, Jostein Rosfjord , Christian Skattum, Tage Båtsvik (2007). Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene, 2002–2005. *Kommunal økonomi och politik* 11: 7–36.
- Asplan Viak (2012). *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*. Sluttrapport. Asplan Viak.
- Baldersheim, Harald (1987). Frå statstenar til stifinnar. 1970-1987. Kap. 5 i Næss, Hans Eivind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim, Rolf Danielsen (1987). *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald (1989). Regimeskifte i Oslo kommune. *Mot en løsning av styringsproblemene? Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 5: 89–110.
- Baldersheim, Harald, red. (1991). *Hvor skal grensen gå? Samspillet mellom staten og kommunene i frikommuneforsøkene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Baldersheim, Harald (2011). Folkevald i kommunen: Representantrolla under press? Kap. 6 i Harald Baldersheim og Eivind Smith, red.: *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Baldersheim, Harald og Harald Torsteinsen (2002). Fylkeskommunens legitimitet – hvor ble den av? *Kommunal økonomi och politik* 6: 7–34.
- Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug, Morten Øgård (2008). *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2010). The staying power of the Norwegian periphery. Kap. 5 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red.: *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Houndmills, Hampshire: Palgrave.
- BA (Bergens Arbeiderblad). Det kraftfulle Vestlandet. 3.11.2003.
<http://www.ba.no/meninger/innlegg/article786326.ece>. Lest 15.10.12.

- Bergh, Johannes og Guro Ødegård (2013). Ungdomsvalget, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 1, 2013.
- Bernt, Jan Fridthjof (2012). Kommunelovens fødsel, oppvekst og fremtid. Kap. 2 i Kommunal- og regionaldepartementet: *Kommuneloven 20 år. Artikkelsamling*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2006). Når folket får velge. Forsøkene med direkte val av ordfører som deltakelses- og styringsform.
- Christensen, Dag Arne, Gro Sandkjær Hanssen, Eli Kittelsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold, Jacob Aars (2010). *Evaluering av innbyggerinitiativordningen*. Oslo/Bergen: Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret.
- Danielsen, Rolf, Tore Grønlie, Edgar Hovland. 1920–1945. Kap. 3 i Næss, Hans Eivind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim, Rolf Danielsen (1987). *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Engebreetsen, Morten Andreas (2005).....Og så grep statsråden inn. En studie av tre nedleggingsprosesser innen sykehussektoren. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo (masteroppgave).
- Flo, Yngve (2000). *Mellom stat og sjølvstyre. Fylket i norsk styringsverk etter 1945*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 0003.
- Flo, Yngve (2005). Staten og sjølvstyret. *Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Universitetet i Bergen: Avhandling for dr. art.-graden.
- Grønlie, Tore (1987). Velferdskommune og utjevningsstat. 1945–1970. Kap. 4 i Næss, Hans Eivind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim, Rolf Danielsen (1987). *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, Terje, T. Myrvold, S. Opedal, I. M. Stigen, H. Stand Østtveiten (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell?* Oslo: NIBR. NIBR-Pluss serie 3-99.
- Hansen, Tore (2003). Lokal forankring og politisk deltakelse. Kap. 2 i KS, red.: *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hansen, Tore (2005). Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet? Kap. 8 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red.: *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, 2. utg.

- Hansen, Tore (2011). Demokrati og finanser. Om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati. Kap. 4 i Harald Baldersheim og Eivind Smith, red.: *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Historisk statistikk 1994. <http://www.ssb.no/vis/histstat/tabeller/kap25.html>
Lest 15.9.12.
- Hovland, Edgar (1987). Grotid og glanstid. 1837–1920. Kap. 2 i Næss, Hans Eivind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim, Rolf Danielsen (1987). *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco (1988). Innledning: Reformprosessen – autonomi eller integrasjon? Kap. 1 i Francesco Kjellberg, red.: *Nytt inntektssystem- nye utfordringer for kommuner og stat*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kjellberg, Francesco og Tore Hansen (1979). *Det kommunale hamskiftet*. Oslo: Gyldendal Forlag.
- Kleven, Terje (2011). *Fra gjenreising til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965–2005*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.
- KRD 2005: Høringsnotat med forslag om endringer i kommuneloven. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Krosslie, Jan Inge (2012). Refser Stortingets nei til grunnlovsfesting. *Kommunal Rapport* 24.5.12.
- Langset, Magne (1998). Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen. Kap. 3 i Harald Baldersheim, red.: *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.
- Larsen, Helge O. og Tord Willumsen (2007). Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordførere i ni forsøkskommuner. Høgskolen i Nesna.
- Nguyen-Duy, Iris, Eivind Smith, Harald Baldersheim (2010). *Twisteløsningsordninger mellom stat og kommune*. Oslo: Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo/KS-FOU-rapport.
- NOU 2005: 6. *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2006: 7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltakelse og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- Offerdal, Audun (1992). *Lutter øre? Folkevalde i ombodsrolla*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøb (2002). Den omorganiserte politikaren. Kap. 4 i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal, red.: *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (2012). *Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys. Rapport frå ei undersøking av representantar i 14 ulike land*. Bergen: UniRokkansenteret. Rapport nr. 1 2012.
- Ot. Prp. Nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) (plandelen).
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (2003). Innbyggernes engasjement og tilfredshet. Småkommunens romantikk eller storbyens rasjonalitet? Kap. 4 i KS, red.: *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rose, Lawrence E. (2005). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. Kap. 3 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red.: *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, 2. utg.
- Rose, Lawrence E. (2011). Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet? Kap. 5 i Harald Baldersheim og Eivind Smith, red.: *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Segaard, Signe Bock, Harald Baldersheim, Jo Saglie (2012). *E-valg i et demokratisk perspektiv*. Sluttrapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2012:5.
- Smith, Eivind (2011). Hinderløypa: Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge? Kap. 3 i Harald Baldersheim og Eivind Smith, red.: *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- St. meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Steen, Sverre (1968). Lokalt selvstyre i Norges bygder. Første fase. Oslo: Cappelens Forlag.
- Svelland, Hans (2012). Utelatt i Høyres historie. *Aftenposten* 9.10.12.

Ødegård, Guro og Jo Saglie (kjem). Stemmerett for 16-åringer: Forsøk som flernivåinnovasjon. I T. Ringholm, H. Teigen og N. Aarsæther (red.): Innovasjon i norske kommuner. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Aabøe, Anne Maren (2012). *Konflikter mellom nasjonale og lokale interesser i arealplanlegging. En studie av innsigelsesinstituttet*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Masteroppgave.



Utgjeve av:
Kommunal- og regionaldepartementet
i høve 175-års jubileet for formannskapslovene.

Offentlege institusjonar kan tinge fleire eksemplar frå:

Servicesenteret for departementa
Internett: www.publikasjoner.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: H-2278 N
Design: Servicesenteret for departementa
Trykk: 07 Gruppen 12/2012 – 13 000