

debatt@klassekampen.no

IDEER

Klassikeren

Demokratiets ånd kan ikke innpodes utenfra. Den må komme innenfra.

Indira Gandhi



Statens krav til velferdstjenestene er den største utfordringen for lo

Lokalstyre på v



Jan Erling Klausen, Helge Renå og Marte Winsvold

KOMMUNE-REFORM

Dagens kommunereform-debatt kan oppsummeres med to ord: robusthet og tvang. Argumenter knyttet til robusthet dreier seg om at store kommuner vil ha bedre forutsetninger enn små kommuner for å levere likeverdige og spesialiserte tjenester til befolkningen. Små kommuner har problemer med å rekruttere tilstrekkelig kompetent arbeidskraft til å utføre alle tjenester på en tilfredsstillende måte, og fagmiljøene i disse kommunene er i alle tilfeller for små.

Når det gjelder hvordan sammenslåinger skal komme i stand ser vi en forskyvning fra frivillighet til større aksept for tvang. Tvangs-tilhengerne har også gått lenger enn tidligere i å konkretisere hva de mener med reform, herunder tvang, og hvordan reformen skal eller bør gjennomføres.

Like tjenester trumfer lokalt selvstyre. «Lokaldemokrati» og «lokalt selvstyre» er honnørord i alle partiprogrammer. Bortsett fra Fremskrittspartiet mener alle partier i prinsippet at lokalpolitikere bør kunne prioritere mellom ulike oppgaver – de er positive til rammeoverføringer og negative til rettighetsfesting av tjenester. Når man går inn i målene partiene har for de ulike sektorene, ser man likevel at prinsippet om lokal selvbestemmelse i praksis ofte må vike. Alle partier stiller krav til tjenestene kommunene skal yte, og summen av kravene er såpass stor at den gir staten mye av styringen over den kommunale tjenesteproduksjonen.

Nasjonale sektorpolitikere vil gjerne gi kommunene frihet til å utforme tjenestetilbudet innenfor andre sektorer enn dem de selv har ansvar for. Konsekvensen er partiprogrammer fulle av sektorkrav om likhet i tjenestetilbud og like rettigheter, som setter klare begrensninger for det lokale selvstyret.

Likt tjenestetilbud kan imidlertid oppnås på ulike måter, og ikke alle partiene mener kommunesammenslåing er nødvendig. Norske kommuner har tradisjonelt vært organisert etter generalistkommuneprinsippet som innebærer at alle kommuner produserer og leverer de samme tjenestene, uavhengig av størrelse. Generalistkommuneprinsippet er allerede på vikende front gjennom utstrakt interkommunalt samarbeid, og særlig Senterpartiet, delvis med støtte fra KrF og SV, mener dette er veien å gå. Men generalistkommuneprinsippet vakler også i andre partiers program: SV åpner for at kommuner kan velge å prioritere noen tjenester fremfor andre, og Høyre åpner for at noen kommuner vil kunne få ansvar for videregående skoler. Frp vil møte utviklingen med økt spesialisering ved å rettighetsfeste tjenester, innføre statlig stykkprisfinansiering for tjenestene og la kommunene konkurrere om å tilby velferdstjenester. Partiet går dermed bort fra både generalistkommuneprinsippet og prinsippet om rammestyring.

Er større kommuner mer robuste? Regjeringen Solberg beskriver kommunene som «grunnmuren i det norske demokratiet» og fremholder at den varslede kommunereformen er en demokratireform. Begrunnelsen for dette er særlig at dagens småkommuner har tvunget frem

en flora av interkommunale selskaper med dårlig folkevalgt kontroll. Mer generelt mener regjeringen at en kommunereform vil «styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene». Reformtilhengerne, deriblant kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner, mener at ikke bare vil større kommuner gi bedre tjenester fordi de blir mer «robuste», større kommuner vil også gjøre det mulig for staten å slippe på tøyene og la kommunene få større handlingsfrihet. Men er dette de mest sannsynlige virkningene av kommunereformen?

Etter vår oppfatning vil måten staten i dag styrer kommunene på ha stor betydning for virkningene av kommunereformen. Sanner

sektormyndighetene som legger premissene. Og innenfor sektorene synes det som om trendene nå går det i retning av økt sentralisering og statliggjøring av velferdsstaten, både politisk og administrativt. Det er ikke sikkert at en reform av kommunestrukturen vil være tilstrekkelig til å snu denne utviklingen.

Vi ser flere aktuelle eksempler på statlig vilje til å redusere kommunenes mulighet for å prioritere. Regjeringen går nå inn for rett til brukerstyrt personlig assistent i pasient- og brukerrettighetsloven, et forslag de arvet fra regjeringen Stoltenberg og som det dermed ser ut til å være bred politisk støtte for. Dette er forholdsvis kostbare tjenester

har det overordnede ansvaret for kommunesektoren, men innenfor velferdstjenestene er det vel så mye de sterke

som vil kunne binde opp mange små kommuners budsjetter merkbart. Et annet eksempel er den varslede forsøksordningen med statlig finansiering av eldreomsorgen, som ligger inne i regjeringsplattformen.



ILLUSTRASJON: KNUT LØVÅS, KNUTLVAS@GMAIL.COM

FAKTA

Kommunesammenslåing:

- Kommunalminister Jan Tore Sanner har varslet at tallet på kommuner skal reduseres drastisk.
- S sammenslåinger skal i utgangspunktet være frivillige, men Stortinget kan i siste instans tvinge kommuner sammen.
- Reformen skal behandles i Stortinget neste år.
- I denne teksten hevder forskerne Jan Erling Klausen, Helge Renå og Marte Winsvold at argumentet om lokalstyre har forsvunnet fra debatten.
- Teksten er en forkortet utgave av en artikkel i siste nummer av Nytt Norsk Tidsskrift.
- Jan Erling Klausen og Marte Winsvold er forskere ved Norsk institutt for by- og regionforskning. Helge Renå er doktorgradsstipendiat ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.



Vi trenger praktiske og fysiske fag. Sånne nyttige ting som snekring, mekking og praktisk trafikkopplæring som alle akademikerbarna synes er helt meningsløse.

AVGANGSELEV ARILD JULIUS ØSTREM PÅ NRK YTRING OM HVORDAN SKOLEN KAN BLI BEDRE FOR ALLE

okaldemokratiet. Det blir ikke bedre ved kommunesammenslåing.

vikende front

Uavhengig av de politiske aktualitetene har kommunene blitt tett sammenvevd med statlige myndigheter. Dette gjelder særlig innenfor velferdssektorene. Omfanget av statlige bestemmelser og føringer er enormt. Den faglige delen av statsadministrasjonen – direktorater og tilsyn – har vokst i

formaliserings- og byråkratiseringsprosess som har ført til at de fleste sider ved den kommunale velferdsproduksjonen er inngående regulert. Utbredelsen av internkontrollsystemer med omfattende dokumentasjonskrav og påfølgende statlig tilsyn er en del av dette bildet. Økende krav om kommunale enkeltvedtak etter forvaltningsloven er et annet eksempel på økt formalisering og prose-

kommunene på velferdsområdene. Dette er en annen tolkning av kommunereformen enn den som ligger i regjeringens offentlige retorikk.

Det er i det hele tatt påtagelig at argumentet om lokalpolitisk nærhet og identifikasjon er såpass lite fremme

ene og samtidig går inn for tvangssammenslåing, tyder dette på at synet på kommunenes rolle har endret seg. Mye av begrunnelsen for kommunesektorens eksistens har jo tradisjonelt sett vært knyttet til nærhet og lokalt selvstyre.

Det er heller ikke sikkert at færre og større kommuner faktisk vil bli mer «robuste». Man kan spørre seg hvem det egentlig er som bekymrer seg over manglende robusthet i små kommuner. Befolkningen i kommunene er stort sett fornøyd med tjenestene, og argumentet om robusthet er kanskje for abstrakt til at det er salgbart i de jevne lag av befolkningen. For at robusthetsargumentet skal kunne slå an og overbevise folk om at større kommuner er bedre enn små, må robusthet operasjonaliseres i konkrete velferdstjenester. Dette kan være en utfordring, fordi argumentene som har fremkommet så langt først og fremst viser til at de «tynne» tjenestene som få benytter seg av – for eksempel barnevern og rusomsorg – vil styrkes påtakelig med større kommuner og større fagmiljøer. For at argumentet skal få gjennomslag, må det kanskje vises at de brede velferdstjenestene vil bli bedre når kommunene blir større.

Tidligere sammenslåinger har vist seg å være svært kontroversielle, og i rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåing har motstanden ofte vært massiv – spesielt i de kommunene som ikke vil få det nye kommunesenteret, slik vi så i folkeavstemningene om sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner 24. februar i år. På denne bakgrunn virker det usannsynlig at regjeringen skal få til store endringer uten en viss bruk av tvang. Kommunalministerens uttalelser denne våren tyder på at han er klar over dette.

En aktuell strategi for regjeringen i en slik situasjon kan være å gi kommunene sterkere økonomiske insentiver til å gå inn for sammenslåing – for eksempel ved å redusere småkommunetilskuddet, et tilskudd som i dag bidrar til at mange kommuner taper økonomisk på å få høyere innbyggertall. En annen strategi er å gjøre bruk av en viss tvang med et element av lokal frihet, slik den danske regjeringen gjorde det, for eksempel ved å sette opp et sett kriterier som kommunene må innfri – ekspertutvalgets tallfesting av en kommunal minimums-størrelse bærer bud om en slik strategi.

Det blir så i første omgang opp til kommunene selv å avgjøre hvordan de skal gå frem for å tilfredsstille disse kravene ved å slå seg sammen med nabokommunene i lokalt drevne prosesser. Men hvis presset fra lokal opinion og mange krav om lokale folkeavstemninger blir høylytt, kan regjeringen komme i en vanskelig situasjon. Når flere av partiene har gått imot bruk av tvang, kan det hende at regjeringen blir stående uten nødvendig ryggdekning både sentralt og lokalt.

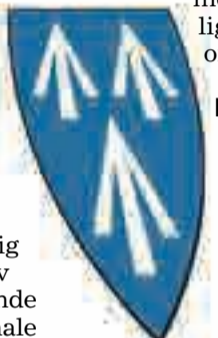
I siste instans kan kommunereformen få samme ublide skjebne som regionreformen, som strandet for bare få år siden.

Men uansett hva slags innhold og innretning en kommunereform skal ha må regjeringen på et tidspunkt bestemme seg for hvordan reformen skal gjennomføres.

størrelse og legger i stor grad premissene for velferdsproduksjonen i kommunene gjennom detaljerte lover og forskrifter, veiledere og rundskriv. Kommunal virksomhet har gjennomgått en dyptgripende

dyreregulering. Alt i alt tror vi ikke at dette bildet vil bli grunnleggende annerledes med nye og større kommuner. Det kan snarere hende at større og færre kommuner vil egne seg enda bedre til videre integrasjon mellom staten og

i debatten. Det klassiske argumentet er at økende størrelse på et politisk system kan gi økt styringskapasitet og evne til å håndtere kollektive utfordringer, men at nærheten til politikerne blir mindre – noe som svekker representasjonen. Når mange politikere prioriterer styringskapasitet over nærhets- og selvstyreverdi-



«Det virker usannsynlig at regjeringen skal få til store endringer uten en viss bruk av tvang»