

# **Av "Kærlighed til Constitutionen"**

**Noen begreper og definisjoner  
i deler av den kommunale endringsprosess**

**Runa Rønning Ryeng**

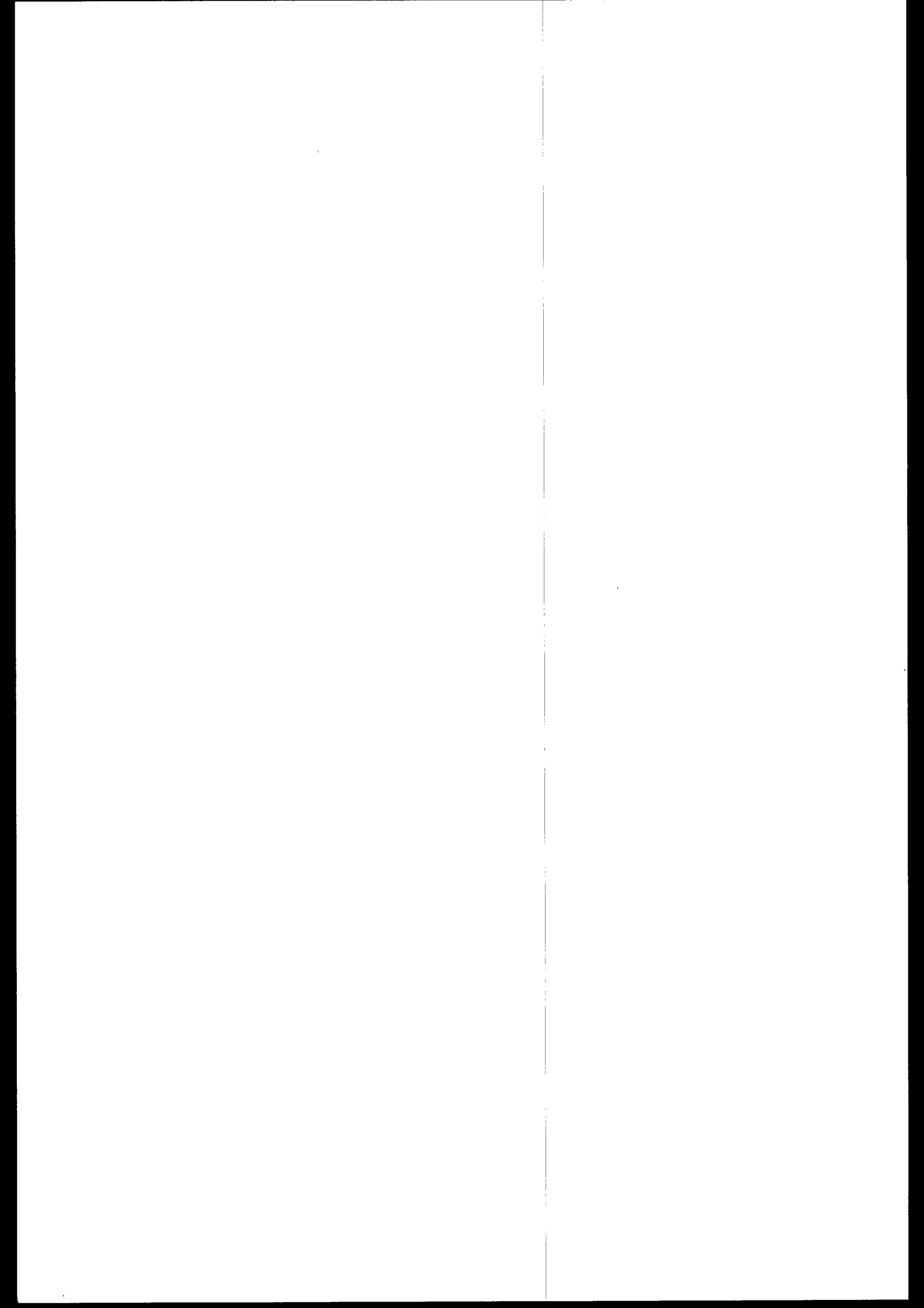
**Hovedfagsoppgave i offentlig politikk og administrasjon  
Institutt for samfunnsvitenskap  
Universitetet i Tromsø  
Våren 1993**

# **Av "Kærlighed til Constitutionen"**

**Noen begreper og definisjoner  
i deler av den kommunale endringsprosess**

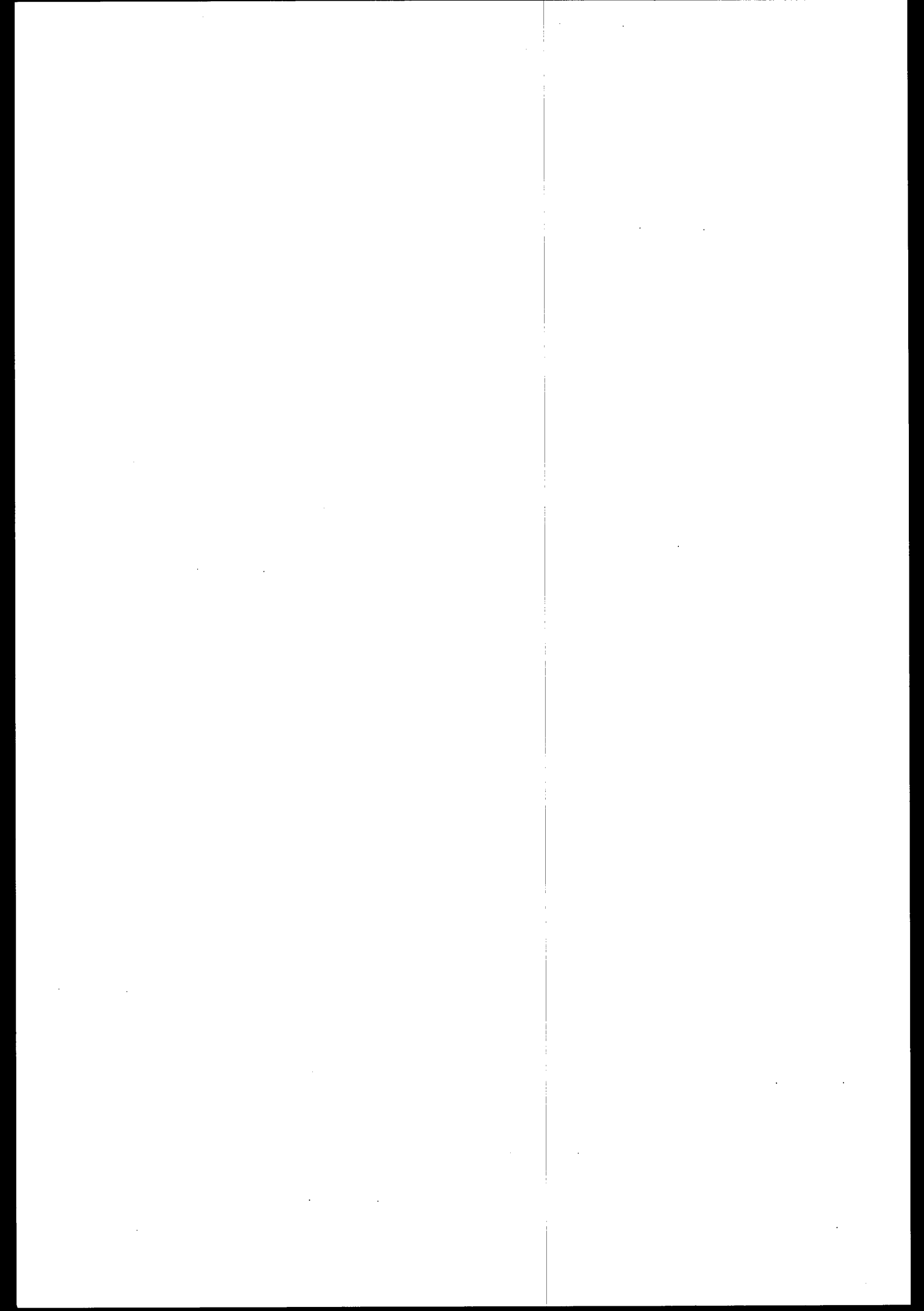
**Runa Rønning Ryeng**

**Hovedfagsoppgave i offentlig politikk og administrasjon  
Institutt for samfunnsvitenskap  
Universitetet i Tromsø  
Våren 1993**



*“Jeg vil at Bonden saa meget som mulig skal deltage i sine egne Anliggender; derved udvikles hans Sjelsevner, manges Mistro, han nærer mod gavnlige Indretninger og den bedste Statsstyrelse, forsvinde, han faar Kærlighed til Constitutionen (denne fasteste Støtte), Kappelyst opvækkes, og som følge heraf vil Landmanden indsee sin Umodenhed til at deltage i offentlige Anliggender, og dette vil bevirke, at han sørger at bibringe sine Børn de Kundskaper han selv mangler, og vil saameget mere bidrage til Oplysningens Fremme, som det skeer af frivillig Drift, og ikke af Tvang”*

(Ole Gabriel Ueland, om grunnlaget for kravet om kommunalt selvstyre, Mykland (red.) Norges historie, Bind 10, Den vanskelige frihet.



## Forord

### I

Kommunen som nedslagsfelt for et hovedfagsarbeid kan begrunnes utfra flere kjennsgjæringer. Kommunene har vært arena for en betydelig del av den verdiskapning som har funnet sted i vårt land de siste 50 årene. Nærmere 20% av all sysselsetning i Norge har direkte tilknytning til kommunene, og kommunal sektor gjør krav på 13% av landets bruttonasjonalprodukt.

Kommunene løser samlet en stor del av de oppgaver velferdsstaten har definert som offentlige oppgaver. Videre utgjør kommunene også viktige elementer i vårt demokrati. Selv om valgdeltakelsen ved kommunevalgene er vesentlig lavere enn ved valg til Stortinget, er en deltagelse på 65,2% (valget i 1991) høy i internasjonal sammenheng. I tillegg er nærmere 14 000 mennesker direkte involvert i kommunalt styre og stell, som valgte representanter. Kommunen er også en politisk arena i uformell sammenheng, den åpner for engasjement, aktivitet og muligheter til å påvirke utviklingen i eget nærmiljø. Dette gjelder på en mengde felt og for saker som spenner fra barnehageutbygging, miljøvern, skolebussordninger og lokalisering av søppelplasser, til mindre konkrete og mer allmenngyldige spørsmål. Kommunen er videre interessant som "skolestue" i politisk praksis, nærmere 80% av landets nasjonale politikere har etter krigen hatt "rekruttid" i kommunepolitikken.

Som både politisk og administrativt nivå har kommunen gjennomgått betydelige endringer, og som "testlaboratorium" for nye løsninger har de i denne sammenheng på mange måter vært hendige redskaper i den prosess som utbyggingen av velferdsstaten har vært. Kommunene er med andre ord særlig egnet når vi skal eksemplifisere en generell nasjonal utvikling. De prioriteringer mellom ulike alternativer for politisk og administrativ organisering som har vært gjort overfor kommunene sier på denne måten mye om de rådende nasjonale målsettinger og verdier. Kommunene fortjener i denne forbindelse betegnelsen "stifinnere".

### II

Jeg vil til slutt rette en takk til alle som med stor tålmodighet, gjennom denne prosessen, har tillatt meg å bryte Kardemommelovens første og andre ledd: "Du skal ikke plage andre, du skal være grei og snill". Derfor en takk til veileder Helge, som har manet til innsats, vist interesse, kommet med nyttige kommentarer og stilltiende latt

meg gjøre betydelige "razzia" i litteratursamlingen sin. En takk til Synnøve J. som også har bidratt med nyttige litteraturtips, kopiering og utlån av artikler. Masse takk til "småpikene" Turid (som jeg har drevet rovdrift på), Nina, Eva, Synnøve, Merethe og alle dere andre for faglig oppbacking, avklaringer og nødvendige presiseringer, samt gode stunder med takhøyde for både gråt og latter. I denne forbindelse også en takk til de "assosierte" Elin på NFH og Torill i Vadsø. Takk også til alle øvrige ansatte på OPA-seksjonen og medstudenter for nyttige kommentarer på forelesninger og veiledningsseminar.

Videre en takk til alle venner og kolleger i Sentraladministrasjonen, og særlig til alle på Informasjonsavdelingen. Jeg vil samtidig gi honnør til Geir og Johnny på ADB-avdelingen, for all velvilje og hjelp, samt Evelyn, Astrid og "arkivjentene" for oppbyggelse over kaffekoppene. Takk også til Mamma, Pappa, Kristin, Tove, Torbjørg og Johan for barnepass og uvurderlig støtte.

Og sist, men ikke minst en varm takk til "guttan" mine. Edgar for økonomisk og praktisk opprettholdelse av vår felles husholdning, og Ivar for stadige påminnelser og hva som egentlig er vesentlig her i verden. Begge skal ha takk for all forståelse og overbærenhet, og særlig i de stunder der faglig frustrasjon gikk over i den totale selvopptatthet.

Tromsø 11. februar 1993  
Runa Rønning Ryeng

## Innholdsfortegnelse

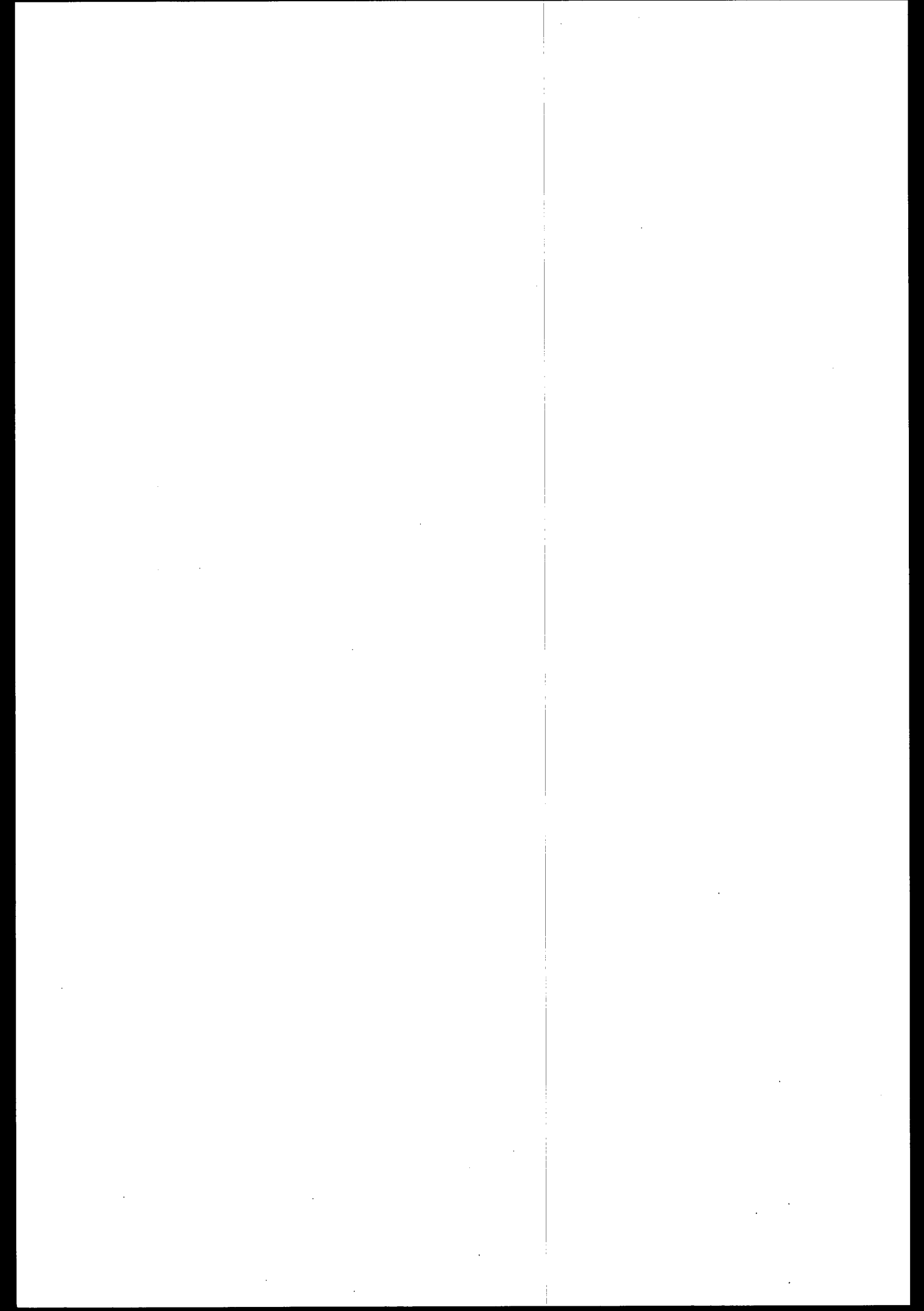
KAPITTEL	1.	VERDIER OG MOTSETNINGER	1
	1.0	Valg av tema	
	1.1	En tematisk tilnærming	3
		1.1.1 Kommunesammenslåing størrelse og demokrati	4
	1.2	Konkretisering av problemstilling	5
		1.2.1 Hypotese	6
	1.3	Behovet for endring: Noen generelle trekk	7
		1.3.1 Trekk ved samfunnsutviklingen	7
	1.4	Endring og deltakelse	9
		1.4.1 Størrelse som "kritisk faktor"	10
	1.5	Et blikk framover	11
KAPITTEL	2	METODE OG DATAGRUNNLAG	13
	2.0	Metode	13
	2.1	Kvantitativ og kvalitativ metode	13
		2.1.1 Samfunnsstudier som normativ eller empirisk forskning	13
		2.1.2 Dokumentanalyse som kvalitativ metode	15
		2.1.3 Dokumentanalysens metodiske begrensninger	16
		2.1.4 begrensninger ved datagrunnlaget	17
	2.2	Presentasjon av datagrunnlag	18
		2.2.1 Innledning	18
		2.2.2 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen NOU 1974:53	19
		2.2.3 Tiltak for å styrke forvaltningen av mindre kommuner NOU 1975:29	20
		2.2.4 Nytt inntekssystem for kommunene	21
		2.2.5 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen NOU 1988:38	22
		2.2.6 Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest NOU 1989:16	24
		2.2.7 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner NOU 1990:13	26
		2.2.8 Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring NOU 1992:15	27



KAPITTEL	3	POLITIKK SOM MIDDEL OG POLITIKK SOM MÅL	30
	3.0	Innledning	30
	3.1	Det instrumentelle perspektiv	31
		3.1.1 Den instrumentelle teori om politikk og demokrati	31
		3.1.2 Den instrumentelle teori om deltakelse	32
		3.1.3 Kritikken mot det instrumentelle perspektiv	35
	3.2	Det ekspressive perspektiv	36
		3.2.0 Den ekspressive teori om politikk og demokrati	36
		3.2.1 Den ekspressive teori om deltakelse	39
		3.2.2 Kritikkk av det ekspressive perspektivet	40
	3.3	Kommunen som illustrasjon	41
		3.3.0 Effektivitet	42
		3.3.1 Autonomi	42
		3.3.2 Demokrati og deltakelse	43
	3.4	Noen forventninger	44
		3.4.0 Innledning: Noen sentrale begreper	44
		3.4.1 Et kort tilbakeblikk. Kommunale reformer og politikk som middel	46
		3.4.2 Et kort tilbakeblikk. Kommunale reformer og politikk som mål	48
		3.4.3 Operasjonelle forventninger. Tre aspekt	49
		3.4.3.1 Verdiaspektet	49
		3.4.3.2 Demokratiaspektet	52
		3.4.3.3 Oppgaveaspektet	53
		3.4.3.4 Oppsummering	54
KAPITTEL	4	LOKALSTYRET- EGENVERDI ELLER VERKTØY	55
	4.0	Innledning	55
	4.1	Verdiaspektet	56
		4.1.0 Innledning	56
		4.1.1 Instrumentelle trekk. Målsettingen om likhet	57
		4.1.2 Ekspressive trekk. Vektlegging av frihetsverdien	63
		4.1.3 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner	66

4.2	Demokratiaspektet	70
	4.2.0 Innledning	71
	4.2.1 Instrumentelle trekk. Realisering av gitte preferanser	71
	4.2.2 Ekspressive trekk. Demokrati som selvrealisering og læring	76
	4.2.3 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner	79
4.3	Oppgaveaspektet	81
	4.3.0 Innledning	81
	4.3.1 Instrumentelle trekk. Kommunen velferdsprodusent	82
	4.3.2 Ekspressive trekk Kommunen som basis for identitet	85
	4.3.3 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner	87
4.4	Bestemte verdiprioriteringer, målsettinger og begrepsfortolkninger	89
KAPITTEL 5	STØRRELSE, EFFEKTIVITET OG DELTAKELSE	94
5.0	Innledning	94
5.1	Et instrumentelt og et ekspressivt perspektiv på kommunestørrelse	95
5.2	Verdiaspektet	96
	5.2.1 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner	100
5.3	Demokratiaspektet	101
	5.3.1 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner	109
5.4	Oppgaveaspektet	111
	5.4.1 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner	118
5.5	Kommuneinndelingen som et uttrykk for bestemte verdiprioriteringer, målsettinger og begrepsfortolkninger. Noen konklusjoner	120
KAPITTEL 6	KOMMUNAL ENDRING OG LEGITIMITET	123
6.0	Innledning	123
6.1	Noen sentrale funn	124
6.2	Har perspektivene forklaringskraft	126

## LITTERATURLISTE



# KAPITTEL 1

## VERDIER OG MOTSETNINGER

### 1.0 Valg av tema

Et fellestrekk ved alle demokratiske, politiske institusjoner i vårt samfunn er et element av interne, innebygde brytninger. Dette har sammenheng med at en av drivkreftene bak utforming og utvikling av institusjoner for politisk styring har vært å ivareta flere hensyn, og integrere ulike verdier. Konsekvensen av dette er at offentlige institusjoner "lever" med tildels betydelige indre motsetninger, og at en stor del av virksomheten innenfor institusjonens grenser, preges av en balansegang mellom flere og ofte konkurrerende verdsett (Lægreid 1989).

Siden slutten av 2. verdenskrig har de norske kommunene gjennomgått en nærmest sammenhengende kjede av reformtiltak (Kjellberg 1989). Oppbyggingen av den moderne velferdsstat, var en grunnleggende målsetting for norsk etterkrigspolitikk, og medførte økte behov for omfattende og effektiv samfunnsplanlegging, et utvidet og mer spesialisert byråkrati, og en beslutningsprosess som i økende grad måtte lokaliseres nasjonalt eller regionalt. Denne tendensen til å "løfte" beslutningsmakten oppover i styringsnivåene, framstår som grunnleggende uforenelig med målsettingen om et utvidet lokalt selvstyre, bestående av relativt autonome enheter (Bernt 1980, Martinussen 1979).

De verdiene som utgjør den ideologiske basis for kommunal organisering kan derfor ikke i bredt omfang realiseres gjennom at de hver for seg søkes maksimert. Problemet og den store utfordringen for styringssystemet blir å tilstrebe en optimalisering i kombinasjon (Maass 1959). Den kommunale reformprosessen og argumentasjonen omkring de ulike elementer i denne prosessen har imidlertid synliggjort et klart spenningsforhold, og en merkbar forskyvning i prioriteringen mellom ulike funksjoner.

Kommunene er både en lokal politisk institusjon og del av landets forvaltningsapparat. Dette forholdet gjør at den har oppgaver både for innbyggerne innenfor kommunens grenser, og forpliktelser overfor sentrale myndigheter. En ensidig betoning av rollen som "statens forlengede arm" kan føre til at rollen som forvaltningsorgan vektlegges på bekostning av kommunens rolle som politisk organ. Dersom dette blir trenden i en reformprosess kan denne være et uttrykk for endrede verdiprioriteringer, og en kilde til å forsterke de muligheter for ubalanse eller konflikt, som ligger i brytningen mellom politikk og administrasjon.

Som et ledd i den svenske maktutredningen ble det høsten 1985 gjennomført en større empirisk studie av den såkalte kommunaldelsnämndreformen. Den omfattende reformbølgen på seksti- og sytti-tallet, hadde resultert i en betydelig reduksjon av antall kommuner, og en kraftig økning i enhetenes størrelse. Kritiske røster påpekte også at det lokale demokrati, som følge av denne utviklingen, stod i fare. Denne vurderingen resulterte i nye reformer, innrettet mot en desentralisering av politisk- og forvaltningsmessig praksis. Kommunaldelsnämndreformen var bare et av flere "eksperiment" i så henseende (Czarniawska-Joerges 1990)<sup>1</sup>

Et aspekt som man utfra denne undersøkelsen mente at reformene synliggjorde, var strukturer som markerer en todelt forståelse av den politiske- og administrative virkelighet både i kommunene og på sentralt hold. Czarniawska-Joerges formulerer disse som en idèverden og en praktisk verden. De sentrale politikere er konsentrert i en idèverden, der "virkeligheten" både fortolkes og anskueliggjøres normativt. Mens de lokale byråkrater hører hjemme i en praktisk verden, preget av handling. Tjenester blir produsert og fordelt, problemer blir synliggjort, og tiltak settes iverk. I en "gråson" mellom disse ulike verdener finner vi de sentrale byråkrater, som på den ene siden må forholde seg til den praktiske virkeligheten, samtidig som de "lever" nær idèverden. De lokale politikere er i omvendt, men likevel på mange måter i en tilsvarende situasjon. Om dette

---

<sup>1</sup> Den svenske kommuneinndelingsreformen var betydelig mer omfattende enn den norske. Fra 1951 til 1977 ble antall kommuner redusert fra 2500 til 277. Gustafsson, 1977, gjf. litt. liste.

forholdet sier Czarniawska-Joerges følgende:

*"Alla verkar vana vid den här situationen. Den bestäms ju av att kommunen är en organisation som måste kombinera olika sfärer. Men en reform gör de två värdena och klyftan mellan dem mycket mer synlig. Förändringar avslöjar dolda strukturer!" (s. 219)*

Czarniawska-Joerges' utsagn understreker, at de konfliktlinjene som har vært en del av kommuneinstitusjonens "virkelighet" i hele den perioden vi har hatt et lovfestet lokalstyre, særlig synliggjøres gjennom generelle samfunnsmessige endringsprosesser, og mer eller mindre bevisste forsøk på å endre institusjonen. Vi kan si at disse utviklingstrekkene påvirker selve defineringsgrunnlaget for hva som er sentrale målsettinger for samfunnet som helhet, og forståelsen av kommunens rolle i denne kontekst. På denne måten vil de valg og prioriteringer som har bidratt til samfunnsutviklingen, samtidig synliggjøre, og avstedkomme spenninger og mulige redefineringer av samfunnets verdier og politiske begrepsfortolkninger. Det er dette siste aspektet Ole Berg utdyper i forordet til boken "Hvor demokratisk ?" :

*"Vårt politiske system er i stadig endring. Men det endres og omdannes ikke først og fremst gjennom konstitusjonelle beslutninger og utfra en plan for utviklingen av systemet. Det omdannes gjennom et mangfold av "små" enkeltbeslutninger og ved glidninger i politisk praksis. Etterhvert ble disse beskjedene "reformer" og glidninger til viktige mønstre"(Berg 1978, Forordet , unummert side).*

Disse endringsmønstrene får konsekvenser i flere henseende, blant annet når det gjelder fortolkningen av demokrati. Om dette sier Berg videre:".....visse reformer og nydannelser er demokratisk problematiske, selv om de ofte oppfattes som en videreutvikling av demokratiet" (Berg 1978, forordet unummert side).

### **1.1 En tematisk tilnærming**

Tema for dette hovedfagsprosjektet framstår som en problematisering av noen aspekt ved dette forholdet. Et viktig poeng i denne sammenheng er å belyse hvilke målsettinger man ønsket å realisere gjennom reformene. Med andre ord

hvordan de omfattende endringene i kommunal sektor ble begrunnet og legitimert.

I kjølvannet av en slik problematisering følger flere spørsmål. For det første spørsmålet om graden av autonomi for den enkelte kommune. Her er innslag og omfang av statlig måldefinering og virkemiddelkontroll sentralt. For det andre vil også spørsmålet om kommunenes rolle som fora for å virkeliggjøre det lokale demokrati være nærliggende. Gjennom sin rolle som politisk institusjon skulle kommunen tradisjonelt ivareta et politisk ideal som er sentralt i en klassisk demokratidoktrine. I denne sammenheng var mulighetene for et bredt folkelig politisk engasjement, og direkte kommunikasjon mellom styrende og styrte en viktig forutsetning.

Den politiske strategi i de første ti-årene etter krigen synes imidlertid å være koplet til andre holdninger og verdier. Det blir derfor hevdet at den samfunnsstyring som skulle lede til etableringen av den moderne velferdsstat, ikke bare førte til en sentralisering av den økonomiske planlegging, men at den også virket til maktkonsentrasjon og elitestyre ved å endre betingelsene for politisk deltakelse (Bottomore 1987, Schumpeter 1987).

Denne påstanden er i kommunal sammenheng ofte forbundet med spørsmålet om hvorvidt kommunestørrelse influerer på befolkningens mulighet til politisk innflytelse. Denne debatten fikk et helt konkret innhold gjennom en av de mest omskrevne strukturelle reformtiltak i norsk kommunalhistorie, etterkrigstidens omfattende revisjon av den kommunale inndeling.

### **1.1.1 Kommunesammenslåinger, størrelse og demokrati**

Fra 1950 og fram til omkring midten av 60-tallet ble en rekke mindre kommuner slått sammen til større enheter. Målsettingen bak denne grenserevisjonen var tosidig. På den ene siden skulle kommunens mulighet til selv å finansiere den

lokalt initierte virksomhet bedres. På den andre siden skulle revisjonen virke til en mer hensiktsmessig organisering. Dette med hensyn til den funksjon kommunen ble tillagt som forvalter og fordeler av nasjonale fellesgoder.

Parallelt med de økende krav om endring av kommuneinndelingen utfra administrative effektiviseringshensyn, fikk vi i 60-årene en motreaksjon i form av en faglig- og politisk debatt som i større grad vektla institusjonens demokratiske funksjon. Det sentrale i denne debatten var poengteringen av to ulike, men likevel sammenhengende, forhold. For det første søkte man å argumentere mot en nedvurdering av bred, politisk deltakelse. For for det andre ønsket man å påpeke hvordan økt størrelse på det politiske territorium kunne framstå som en mulig barriere for aksess til det politiske system, og som en faktor som kunne påvirke motivasjonsgraden i befolkningen til slik deltakelse. Økt størrelse refererer seg i denne sammenheng både til økende folketall og økning i areal.

## **1.2 Konkretisering av problemstilling**

Den markerte dreiningen mot en sterkere vektning av forvaltningsaspektet, som blant annet struktutendringene var en del av, var på mange måter resultat av en tenkning der man prioriterte ivaretagelsen av visse funksjoner. I hovedsak medførte det iverksettelse av statlig politikk, innrettet mot å øke befolkningens tilgang på offentlige tjenester. På denne måten gikk også den faglig teoretiske debatt omkring lokalstyre over i en pragmatisk fase, der tema i stort monn var viet tekniske problemer med hensyn til den rolle som "velferdsdistributører" kommunene nå fikk (Hill 1974, Loughlin 1986).

Parallelt med en utvikling som i økende grad integrerte kommunenivået i nasjonal økonomisk politikk, kan vi se kommunegrenserevisjonen i lys av nye politiske verdier, en funksjonell ideologi som gav legitimeringsgrunnlag for nye løsninger og behovsdefinisjoner innenfor offentlig sektor. I denne sammenheng ble målsettingene om økonomisk bæreevne og økt effektivitet grunnlaget for en utvikling som gjorde at kommunene endret karakter. Institusjonen som tradisjonelt skulle lede til en desentralisering av beslutningsmakt, ble nå redskaper for en



økende forvaltningsmessig sentralisering (Dente 1988, Mydske/Høybråten 1989).

Jeg har valgt å utforme problemstillingen som en innfallsvinkel til å drøfte noen av de teoretiske momenter som kan relateres til den utvikling og endring som preger kommunenes etterkrigshistorie. Disse vil i første rekke knyttes til spørsmål relatert til definisjonen av demokratiet og den politiske deltakelsens primære hensikt. Samtidig vil jeg åpne for en drøfting av størrelse som en mulig barriere for bredt kommunalpolitisk engasjement. Med dette utgangspunktet har jeg formulert problemstillingen som et to-delt spørsmål:

I hvilken grad kan den kommunale endringsprosess forståes som et uttrykk for bestemte verdiprioriteringer, målsettinger eller begrepsfortolkninger? Kan tendensen mot større lokale styringsenheter framstå som et uttrykk for nettopp dette.

### **1.2.1 Hypotese**

Problemstillingen hviler på en hypotese om at den samlede reformprosessen i kommunal sektor er et resultat av en sterkere betoning av verdier, koplet til en avgrenset teoretisk definisjon av politikkbegrepet. Politisk handling og politiske institusjoner blir her underlagt kvalitetsvurderinger knyttet til "out-put", etter de samme kriterier som markedet og produksjonsbedrifter. Samtidig vil reformprosessen kunne lede til at man i mindre grad vurderer kommunens rolle utfra definisjoner, der politisk handling har verdi i seg selv, og der selve den politiske prosessen er det primære. Disse ulike holdningene kan plasseres innenfor to motstidende analytiske perspektiv. Jeg vil i kapittel 3 gjøre nærmere rede for de skillelinjene som perspektivene angir.

Problematikken omkring reformene på kommunalt nivå kan på denne måten fange opp elementer i en mer generell politisk- og faglig demokratidebatt. Et sentralt poeng i denne sammenheng er at den virker til å synliggjøre ulike utgangspunkt med hensyn til å fortolke hva et demokrati innebærer, hva det bør

inneholde, og på hvilket grunnlag de demokratiske institusjoner aksepteres. Både i argumentasjonen for og imot ulike reformtiltak refereres det til demokratibegrepet og hensynet til det lokale selvstyret (Kjellberg/Hansen 1979). Utfra dette kan man på den ene siden hevde, at vi har en form for politisk konsensus omkring en målsetting om å beholde en viss grad av balanse i spenningsforholdet mellom kommunens to ulike virkefelt. På den andre siden kan man oppfatte denne oppmerksomheten overfor lokaldemokratiet, som et uttrykk for ulike synspunkt på hvordan demokrati realiseres, og hvilke krav man utfra ulike perspektiv stiller til en politisk institusjon for å fortolke denne som legitim og demokratisk.

### **1.3 Behovet for endring: Noen generelle trekk**

Jeg har valgt å basere drøftingen på ulike offentlige dokumenter som kan gi et innblikk i ulike sider av den omfattende endringsprosessen. Samlet dekker de en periode på 15 år. Man kan se hvert enkelt tiltak som et ledd i en samlet endringsprosess, som i løpet av etterkrigstiden har involvert hele kommunestrukturen, kommunens forvaltningsfunksjoner og de kommunale finanser (Kjellberg 1988). Samtidig kan enkeltreformene forstås som svar på effekter av tidligere reformer. Dette utgangspunktet innebærer at vektleggingen av ulike behov og prioriteringer, ikke bare vil preges av en utvikling over tid, men også av at praktiske tiltak etterhvert gjennomføres i en løpende reformprosess (NOU 1988:38). På denne måten vil prosessen kunne bestå av reformer som har motstridende målsettinger, eller reformene kan være videreutvikling av tidligere målsettinger.

#### **1.3.1 Trekk ved samfunnsutviklingen**

Et gjennomgående trekk er at behovene for ulike reformer i den lokale forvaltning, framstår som et bi-produkt av en generell samfunnsutvikling med omfattende endringer i den økonomiske- og sosiale struktur (NOU 1974:53). Denne utviklingen har, slik den framstilles i en delutredning fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, vært preget av en betydelig befolkningsøkning,

og en sterk vekst innenfor sysselsetningen i de nye næringene. Dette på bekostning av de tradisjonelle primærnæringene (NOU 1974:53). Parallelt med denne utviklingen innenfor økonomi og næringsvirksomhet, ser man et omslag innenfor det sosiale mønster i samfunnet. En større del av bosetningen konsentreres i byer og tettsteder, yrkesbefolkningen er i større grad lønnsarbeidere, og den tradisjonelle betydningen av slekt- og familiebånd svekkes. I denne sammenheng trer det offentlige nå inn, og overtar flere av de omsorgs- og sosialiseringsfunksjoner som i det tradisjonelle bygdesamfunnet var tillagt den enkelte storfamilie.

Denne utviklingen formet en ny rolle for den offentlige virksomhet, og ledet til en markant økning i antall offentlige tjenestemenn, og omfanget av lovregulering, forskrifter og offentlig framlagte pålegg. Et resultat av dette var at forvaltningen som helhet, ble mindre oversiktlig, lovverket ble stort og komplekst, saksbehandlingen ineffektiv og tidkrevende, og funksjons- og utgiftsfordelingene mellom de ulike forvaltningsnivåer ble uklare.

I første omgang førte dette til et økende behov, både i den sentrale og lokale forvaltning, for administrative eksperter og et utvidet og kvalifisert byråkrati. Men samtidig skulle dette få konsekvenser på det politiske plan. I økende grad ble det administrasjonen som formet og vurderte saksframlegg, mens de folkevalgte gjerne manglet den tilstrekkelige oversikt og informasjon til å påvirke utfallet.

Også forholdet mellom befolkningen og myndighetene synes å være influert av den utviklingen som her er skissert. Veksten i offentlig sektor kan forsterke følelsen av avstand mellom de som styrer, og de som berøres av de ulike vedtak. Dette kan lede til en mer generell mistro til offentlige tjenestemenn og politikere, men samtidig også til en svekket interesse for, eller overbevisning om, at det er mulig for befolkningen å innvirke på de beslutninger som fattes i de administrative og politiske organ.

Utbyggingen i kommunal sektor etter krigen, foregikk i en periode med sterk økonomisk vekst. Reformvirksomheten var på denne måten helt fram til 80-årene

innrettet på å gjøre kommunene best mulig egnet til og administrere- og produsere velferd. I stedet står lokalstyret nå i den situasjon at man i større grad forvalter offentlige nedskjæringer, og i beste fall, økonomisk stagnasjon (Naustdallid 1986). Dette har medført et økende behov for tiltak rettet mot å styrke det politiske styringspotensialet, og for å vurdere det offentlige tjenestetilbud i lys av en begrenset vekst, eller tilgang på ressurser (NOU 1988:38).

Begrunnelsen for å iverksette en samlet prosess av reformtiltak overfor lokalstyret viser blant annet at den eksisterende struktur i liten grad er istand til å overkomme det forventningspres, som på mange måter er et resultat av den generelle samfunnsutvikling (Jenssen/Larsen 1991). Målsetningene kan også være uttrykk for et ønske om å kunne påvirke eller styre denne utviklingen, og et behov for og benytte kommunene som et virkemiddel i denne sammenheng.

#### **1.4 Endring og deltakelse**

Et resultat av den første kommuneinndelingsreformen var en reduksjon i antallet kommunepolitikere. Dette aspektet blir av mange, og utfra et demokratisk synspunkt, understreket som en av de klareste negative effekter av denne strukturelle endringen. Man påpeker med dette at sammenslåing av kommunale enheter virker til å begrense kontaktflatene mellom styrende og styrte, og kan slik sett lede til en form for politisk fremmedgjøring (Brox 1978, Strömberg/Westerståhl 1983).

Samtidig understreker denne argumentasjonen at størrelse kan være en faktor som kan regulere betingelsene for individuell politisk deltakelse<sup>2</sup>. Med andre ord blir økt størrelse en faktor som kan gripe inn å påvirke selve motivasjonsgrunnlaget for den enkelte politiske aktør i en kommunal kontekst. Ved kommunesammenslåingen øker ofte både den faktiske avstanden mellom deler av elektoratet og beslutningsarenaen, samtidig som dette kan etablere en identitetskonflikt, eller markere en symbolsk avstand til det politiske system.

---

<sup>2</sup> Det er her snakk om både økt størrelse i betydning økt folketall og i betydningen arealmessig utvidelse

Spørsmålet om kommunesammenslåing har mer enn noe annet spørsmål virket til politisk aktivitet i kommunene. Rådgivende folkeavstemninger har resultert i at nærmere 100% av de stemmeberettigede har avvist et forslag om innlemmelse i en storkommune. Slike reaksjoner viser at folk føler tilknytning til kommunen, og at fellesskap og identitet faktisk har betydning i politisk sammenheng (Jenssen 1992, Stortingsprp.nr. 36,1990-91). De politiske institusjonene har betydning, ikke bare som verktøy for vedtaksproduksjon og ressursfordeling, men også har integrerende funksjoner og utgjør identitetskapende element i samfunnet (Jensen/Larsen 1991).

Gjennom verdier som gjerne tilkoples begrenset størrelse: Nærhet, tilgjengelighet og oversiktighet, framhever ofte det lokale selvstyre en særlig kvalitet ved vår demokratiske tradisjon. Dette kan framstå som en understrekning av den rolle kommunen, som selvstendig, politisk institusjon har for framvekst og utvikling av et demokratisk samfunn (Jensen/Larsen 1991, Larsen/Offerdal 1979).

#### **1.4.1 Størrelse som "kritisk" faktor**

Begrenset størrelse på det politiske territorium<sup>3</sup> er ett av flere aspekt ved et postulat om bred deltakelse som betingelse for demokrati. (Boaden 1971, Hill 1974). Et politisk territorium som inkluderer mange deltakere og som er dekket et stort areal forventes da å lede til avstand. Denne avstanden kan forstås både som utvidet distanse mellom velgere og representanter, og i betydningen symbolsk avstand, som involverer et identitetsaspekt som forutsetning for bredt politisk engasjement på kommunenivå.

Empiriske undersøkelser av den faktiske deltakelsen i ulike politiske prosesser i norske kommuner, viser at både kommunestørrelse og kommunens aktivitet har betydning, og skaper ulikheter kommunene i mellom med hensyn til befolkningens deltakelse og i hvilken grad kommunale vedtak blir tillagt betydning (Kjellberg/Hansen 1979, Larsen/Offerdal 1979). Dette blir i stor grad

---

<sup>3</sup>Begrepet politisk territorium er en betegnelse på et politisk system, og dets avgrensning i geografisk sammenheng

koplet til et begrep om aksess og til aktørens egen fortolkning av "nytteverdien" ved slikt engasjement. Skal man motivere til bred deltakelse lokalt er det slik nødvendig at både vedtaksprossessen og virkningene av deltakelse blir mest mulig synliggjort. Det er i en slik sammenheng at størrelsesvariabelen kan ha forklaringskraft.

Størrelse, som oftest i betydningen folketall pr. enhet eller med henvisning til areal, er likevel innenfor samfunnsforskningen en noe omstridt variabel. Dette i den grad at mange vil hevde at den i høyden har begrenset forklaringskraft, mens andre vil avvise den som en spuriøs variabel, det vil si en uten forklaringskraft (Boaden 1971, Dahl/Tufts 1973). Med dette henvises det til at størrelse alene, i mindre grad kan fange opp, og direkte koples som årsaks-sammenheng til ulike problemområder. Det er snarere slik at størrelsesvariabelen er en samleindikator for flere såkalte sosio-økonomiske trekk, og at det er i kombinasjon med disse at størrelse framstår som utslagsgivende (Boaden 1971, Moldenæs 1991).<sup>4</sup>

Når jeg tiltross for dette har valgt å belyse problemstillingen, gjennom å se nærmere på prioriteringer når det gjelder enhetenes størrelse, har dette sammenheng med både en historisk og faglig kontrovers som nettopp involverer en debatt om hvordan demokrati best realiseres (Dahl/Tufts 1973). Debatten synliggjør vesentlige trekk ved utviklingen av demokrati begrepet, både som idé, og som "rettesnor" for samfunnsstyring.

## **1.5 Et blikk framover**

Dette innledningskapitlet har gitt et grunnriss av hvilke problemstillinger og hypoteser som vil bli behandlet i det som følger. Kapittel to vil omhandle de metodiske tilnærminger, metodens begrensninger, samt en presentasjon av dokumentene som vil bli benyttet i den påfølgende analysen. I kapittel tre vil jeg gkøre nærmere rede for det teoretiske rammeverket. Jeg vil her presentere to motstridende analytiske perspektiv på politikk og demokratisk handling. Jeg vil

---

<sup>4</sup>Med sosio-økonomiske trekk henvises det til trekk ved den sosiale og økonomiske struktur innenfor en enhet. Disse kan eksempelvis omfatte urbaniseringsgrad, industrialiseringsgrad, inntekt pr. capita osv.

også presentere forventninger til empiriske funn. Kapittel fire er en videreføring av drøftingen i det foregående kapittel, der jeg vil bruke de teoretiske antagelsene i en nærmere dokumentanalyse.

I kapittel fem vil jeg se nærmere på hvordan prioriteringer, med hensyn til den kommunale inndeling, kan framstå som et uttrykk for bestemte målsettinger, begrepsfortolkninger og prioriteringer i sammenheng med den kommunale endringsprosess. Kapittel fem vil bygge på den samme inndeling som det foregående kapittel. I det siste kapittelet vil jeg forsøke å samle trådene, gjennom en oppsummering. Jeg vil også forsøke å vurdere den forklaringskraft de ulike perspektivene har i en kommunal kontekst.

## KAPITTEL 2

### METODE OG DATAGRUNNLAG

#### 2.0 Metode

#### 2.1 Kvantitativ og kvalitativ metode

Metode er en samlebetegnelse for alle de redskap man, innenfor vitenskapen, benytter for å tilnærme seg ulike problemer, løse dem, og slik nå fram til ny erkjennelse.

Innenfor samfunnsvitenskapen skiller vi mellom to hovedformer av metodiske tilnærminger: *Kvantitativ metode* er, i grove trekk, kjennetegnet av en stor grad formalisering og struktur, samt en utstrakt bruk av tallmateriale og av statistiske analyser i fortolkningen av dette.

Den *kvalitative metode* framstår i mindre grad formalisert. Men med det siktemål at man gjennom fortolkninge av ulike data, søker å utdype forståelsen av problemene, og den kontekst av varierende motiv og sosiale prosesser som disse inngår i (Holme/Krohn Solvang 1986).<sup>5</sup>

#### 2.1.2 Samfunnsstudier som normativ, eller empirisk forskning

Spørsmålet om valg av metode aktualiserer flere sentrale diskusjonstema innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. Dette gjelder ikke minst som utgangspunkt for en debatt om på hvilket grunnlag vi samler data, og hvordan vår forståelse av dette materiale kommer til uttrykk. Metoden for utvelgelse av

---

<sup>5</sup> Kritikken ble ikke bare formulert innenfor samfunnsvitenskapen, men var også rettet mot forståelsen av naturvitenskap. I denne sammenheng reiste man spørsmålet om hvorvidt en konflikt mellom "er" og "bør" kan forståes som et uunngåelig element i all forskning (L.R.Graham: *Between Science and Values*. Columbia University Press 1981)



informasjon involverer på denne måten et spørsmål om forutsetningene for å frambringe sann viten både gjennom selve forskningsprosessen, og ved måten vi framlegger den kunnskap vi gjennom en slik prosess tilegner oss. I denne forbindelse står vi ovenfor to ulike fortolkninger av hva vitenskap er, og hvilke funksjoner det vitenskapelige arbeid er tillagt (Holme/Krohn Solvang 1986).

På den ene siden blir det framholdt at all vitenskap må markere et skille mellom "er" og "bør". Vitenskap blir da forstått som en rent empirisk disiplin. Idealet om den objektive eller verdinøytrale samfunnsforskning har en lang tradisjon. Historisk er dette knyttet til den tyske sosiologen Max Weber, og til den postivistiske forståelse av såvel vitenskap, som forskerens rolle i denne sammenheng. For positivistene var den naturvitenskapelige metode og bruken av kvantitative, eller målbare data betraktet som den eneste veg mot, det de formulerte som sann, upåvirket og avmystifisert viten om samfunnet (Holme/Krohn Solvang 1986, Ritzer 1983).

Den tradisjonelt positivistiske forståelse har imidlertid blitt møtt med betydelig kritikk. Hovedinnvendingen er koplet til et spørsmål om hvorvidt det er praktisk mulig for samfunnsforskeren å frigjøre seg fullstendig fra de normer og verdsett han selv, som samfunnsaktør, inngår i.

I tråd med dette reiser den tyske filosof og samfunnsviter Jürgen Habermas spørsmål ved hvorvidt en slik verdinøytralitet overhode er ønskelig. Ut fra Habermas er det det tvertimot samfunnsvitenskapens primære oppgave å lede til "en frigjørende praksis". Dette gjennom at den ikke bare skal føre til økt erkjennelse om hva samfunnet faktisk er, men at dette også er koplet til et spørsmål om hva samfunnet bør være (Habermas: Vitenskap som ideologi 1969, her sitert fra Holme/Krohn Solvang 1986).

Tiltross for at de to hovedformer av metodiske tilnærminger innenfor samfunnsvitenskapen kan forstås som uttrykk for ulike vitenskapsteoretiske holdninger, bør valget av metode i større grad være knyttet til strategi enn til prinsipper. Dette innebærer for det første at kvalitativ- og kvantitativ metode ofte er

gjensidig utfyllende, og som brukt i kombinasjon gjerne gir et bredere forklaringspotensiale av ulike sosiale realiteter. For det andre skal metodevalg i første rekke være et spørsmål om hva som er best egnet til å belyse det aktuelle tema, og den enkeltes problemstilling (Holme/Krohn Solvang 1986).

Samfunnsvitenskapens primære formål er å skape en dypere og mer dekkende kjennskap til den sosiale virkeligheten, i denne sammenheng utgjør fagmiljø, metoder eller forskningstradisjoner, ulike standardiserte måter å se denne virkeligheten på. Metode er på denne måten også et uttrykk for en enighet i forskerfellesskapet om hvilke "redskap" som er anerkjente for å frambringe ny, eller utvidet kunnskap om samfunnet som forskningsobjekt. Det er viktig å understreke at en slik enighet ikke er gitt, men bør utgjøre et stadig tilbakevendende tema for debatt i forskermiljøet. Sammen med kravet til saklighet og åpenhet er dette kritiske søkelyset, som forskere selv retter mot sin virksomhet det eneste objektivitetsideal som i praksis vil kunne etterleves (Holme/Krohn Solvang 1986).

### **2.1.3 Dokumentanalyse som kvalitativ metode**

Denne oppgaven er i første rekke utformet som en teoretisk problematisering av de verdiprioriteringer, som kan se som et element av den kommunale endringsprosessen. Når jeg tiltross for dette har gått inn i problematikken omkring valg av empirisk tilnærming, har dette sammenheng med at drøftingen er koplet til en dokumentanalyse av ulike offentlige utredninger.

Dokumentstudier er i stor grad blitt betraktet som et supplement til andre kvalitative teknikker. Som empirisk tilnærming innenfor samfunnsvitenskap, har denne metoden sitt forbilde i historisk forskning. Forskeren har ingen mulighet til å direkte observere de hendelser som analysen bygger på, men benytter et foreliggende kildemateriale til dette formål.

Behovet for å endre strukturelle betingelser innenfor det lokale selvstyre kan forståes utfra ulike motiver tillagt det sentrale politiske system. På den ene siden

kan dette være et uttrykk for et ønske om å styre utviklingen, eller å bruke ulike virkemidler i en bevisst strategi for å sikre konkrete, definerte mål. Mens man på den andre siden kan fortolke dette som et uttrykk for det Ashford kaller "en institusjonell ettertanke"<sup>6</sup>. Denne formuleringen viser til at reformer ofte like gjerne er koplet til behov for å legitimere eksisterende praksis, som det er knyttet til nytenkning eller bevisste målformuleringer i forkant av et endringsforslag.

Verdien av dokumentanalyse, som en tilnærming til denne problematikken, ligger i en viktig offisiell målformulering og begrepsavklaring. I denne sammenheng vil den kunne avdekke noen av de visjoner, krav og forventninger som kan ha vært utgangspunktet for at spørsmålet om kommunal endring ble tatt opp på den politiske dagsorden. (Bjørkli 1989, Holme/Krohn Solvang 1986). Samtidig vil det, gjennom den argumentasjon som er koplet til de ulike reformer, være mulig å spore hvorvidt en fra sentralt hold ser disse som en nødvendig tilpasning av lovverket til rådende omstendigheter, eller som et uttrykk for en omfattende og planmessig styrt endringsprosess.

#### **2.1.4 Dokumentanalysens metodiske begrensninger**

I likhet med de fleste andre enkeltstående forskningsmetoder har også dokumentgranskning sine klare begrensninger. I første rekke er disse knyttet til at dokumentet i liten grad alene kan gi innblikk i de prioriteringer, debatter og de mulige konfliktlinjer som er etablert under selve utredningsarbeidet, eller i formuleringsfasen. Ved siden av den mulighet for feiltolkninger som et så spinkelt empirisk grunnlag kan lede til, står vi på denne måten også overfor et problem med hensyn til å kunne generalisere, eller knytte fortolkningene til en generell samfunnsutvikling.

Likevel mener jeg en slik framgangsmåte kan forsvares i dette tilfelle.

Dokumentanalysen er ikke ment som et forsøk på å finne dyptgående empirisk belegg for noen framlagte hypoteser. Den er snarere knyttet til et ønske om å illustrere de teoretiske poengene med relevante eksempler, samt å synliggjøre en

---

<sup>6</sup> Ashford 1982, gjf. litteraturliste, min oversettelse

eventuell variasjon i argumentasjon og begrepsfortolkning. Jeg understreker tiltross for disse nødvendige forbehold, den verdien dette kildematerialet har, som uttrykk for en offisiell versjon av utviklingen satt i en tidshistorisk ramme (Bjørkli 1989, Holme/Krohn Solvang 1986).

### **2.1.5 Begrensninger ved datagrunnlaget**

Jeg har i det foregående nevnt noen av de mer generelle begrensninger ved dokumentanalyse som metodisk tilnærming. Jeg vil i denne sammenheng konkretisere disse begrensningene ved å vise til det datamateriale som vil bli benyttet i den påfølgende drøftingen.

De konklusjoner som vil bli trukket utfra drøftingen av kildemateriale må betraktes som enkeltstående og utelukkende koplet til de dokumenter som har vært benyttet. Jeg har slik ingen ambisjoner om å framlegge noen av de tendensene som måtte komme fram i analysen som generelle eller allment gjeldene. Jeg ser dette som særlig problematisk når min problemstilling er knyttet til verdier, som uavhengig av metode eller datatilfang er vanskelig å operasjonalisere.

Dokumentanalyse blir gjerne framhevet som en mulighet til å få innblikk i en offisiell versjon av et hendelsesforløp, krav, visjoner eller forventninger knyttet til en offentlig utredning eller et vedtaksforslag. Mulighetene for dette er naturlig nok betinget av at datatilfanget er vidtrekkende og at man gjerne supplerer med andre metoder som foreksempel intervjuer.

Det man mister ved å benytte et såvidt begrenset materiale, som det jeg har valgt å gjøre bruk av, er ofte den debatt som ligger forut for at selve kilden ble en realitet. Man kan slik tape viktige sammenhenger mellom trekk ved samfunnet i en historisk kontekst, og de opplysninger som benyttes i analysen. En endring kan like gjerne være et bi-produkt av generelle prosesser i samfunnet, som resultatet av målbevisste beslutninger i det politiske system (Olsen 1990). Et særskilt problem som jeg vil framheve i denne sammenheng er at meningsdannelse og målformuleringer ikke utelukkende kan knyttes til

sentralforvaltningen eller til den nasjonale folkevalgte forsamling, men at slike prosesser også gjerne foregår i ulike organisasjoner utenfor styringssystemet. Om dette forholdet sier Johan P. Olsen følgende:

*"Den folkevalgte forsamlingen dominerer ikke meningsdannelsen som normgiver og fortolker. Parlamentet dominerer ikke policy-utformingen og iverksettelsesprosessene. Fordi meningsdannelsen og beslutningsprosessene foregår i kompliserte nettverk av sterke aktører, må demokratidebatten, og analysen av vilkårene for det suverene folk og det suverene individ, også fokusere på disse nettverkens virkemåte" (Olsen 1990 s. 88-89).*

Et annet problem er at det kan framkomme en grad av inkonsistens i de konklusjoner som vil trukket utfra drøftingen av materiale, dersom disse blir betraktet uavhengig av de forbehold jeg tidligere har nevnt. I henhold til problemstillingen er en av bakgrunnene for å se nærmere på disse offentlige dokumentene, motivert utfra et ønske om å synliggjøre det offentlige, eller statens syn. Når dette er sagt er det nødvendig å påpeke at staten ikke framstår som én aktør i denne sammenheng, men at det offentlige "taler med flere stemmer" samtidig. Slik vil målsettinger som framkommer i et dokument ikke nødvendigvis sammenfalle med siktemål som formuleres i et annet, og på tilsvarende måte kan også målsettinger vektes ulikt over tid.

## **2.2 Presentasjon av datagrunnlag**

### **2.2.1 Innledning**

I forsøket på å illustrere forskjellen mellom ulike verdimessige prioriteringer, har jeg valgt å gjøre bruk av syv offentlige utredninger. Samtlige er resultat av vurderinger gjort av offentlig nedsatte komiteer eller utvalg.

Valget av dokument er hovedsakelig motivert utfra graden av relevans til problemstillingen. Det som har vært det primære siktemål har vært å forsøke "å gripe tak i" en eventuell debatt om hvilke verdier som tenkes realisert gjennom lokalstyre ordningen, med andre ord både hvilke oppgaver kommunen skal

ivareta og hvordan man fra sentralt hold definerer disse oppgavene. I denne forbindelse har jeg valgt å vektlegge endringsaspektet. De offentlige dokumenter som analysen bygger på er slik relatert til et sentralt formulert ønske eller behov for å endre eller tilpasse den kommunale organisering, eller også framstår de som uttrykk for mer generelle målsettinger tilknyttet det lokale styringssystemet. Ut fra andre del av min problemstilling har jeg lagt vekt på å finne dokumenter som eksplisitt drøfter størrelsesaspektet. Det har derfor vært naturlig å integrere de offentlige utredninger som konkret drøfter strukturelle endringer.

### **2.2.2 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen NOU 1974:53**

NOU 1974:53 er en delutredning fra den såkalte Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29 oktober 1971. Formålet med oppnevningen var knyttet til et behov for samordning og forberedning av ulike reformer i den lokale forvaltning. Dette var formulert som tiltak mot en desentralisering og demokratisering, knyttet til en praktisk og effektiv administrasjonsordning. De viktigste spørsmål forbundet til dette mandatet var følgende:

*a) Den fylkeskommunale administrasjon og den statlige administrasjon på fylkesplan, herunder fylkesmannens fremtidige myndighetsområde.*

*b) Arbeids-, utgifts og inntekstfordelingen mellom stat, fylkeskommuner og primærkommuner, herunder spørsmålet om revisjon av retningslinjene for den statlige medvirkning til finansiering av fylkeskommunale og kommunale oppgaver.*

*c) Fylkeskommunens beskatningsrett, herunder spørsmålet om innføring av samfunnsskatt.*

*d) Direkte valg til fylkestinget.*

*e) Innføring av fylkeskommunal parlamentarisme.*

*f) Revisjon av arbeidsordningen i kommunestyrene, herunder spørsmålet om delegasjon av avgjerdsmyndighet fra kommunestyre/formannsskap til utvalg/styrer og spørsmål om opprettelse av egne lokalvalg i kommunene.*

*g) Sikring av de folkevalgtes arbeidsvilkår, herunder spørsmålet om folkevalgte i heldagsarbeide og økonomisk kompensasjon for deltakerne i fylkeskommunalt/kommunalt arbeide.*

*h) Tiltak for å styrke administrasjonen av små kommuner.*

En samlet vurdering av dette mandatet understreker behovet for generelle retningslinjer og helhetlige tiltak i det videre reformarbeidet innenfor lokal forvaltning. Det poengterer samtidig den alment politiske konsensus omkring behovet for nye og omfattende tiltak, i denne sammenheng vises det til en samfunnsmessig utvikling som har endret såvel de økonomiske betingelser som landets sosiale struktur.

Utviklingen har videre medført et økende offentlig engasjement, og en betydelig økning i antall offentlig ansatte. Denne veksten har også kommet til uttrykk gjennom et voksende regelverk og stadig mer omfattende reguleringer. På denne måten har forvaltningssystemet både blitt stort og forgrenet, og samtidig kommet til å inkludere flere komplekse administrative ordninger. De forvaltningsmessige problemer som økende vekst og samtidig skjerpede krav til detalj-styring har medført har i sin tur ledet mot et økende behov for nytenkning og administrative ordninger som sikrer en større effektivitet og service for befolkningen.

### **2.2.3 Tiltak for å styrke forvaltningen av mindre kommuner NOU 1975:29**

Under de spørsmål som Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, gjennom sitt mandat, var forpliktet til å drøfte var en særskilt henvisning til tiltak for å styrke administrasjonen av mindre kommuner. NOU 1975:29 er et direkte resultat av dette arbeidet.

I flere utredninger om forholdene i kommunal sektor ble det i denne perioden understreket at de mindre kommunene syntes å ha særlig store vanskeligheter med og ivareta sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det ble påpekt at dette

kunne ha betydning både for den service kommunen kan yte sine innbyggere, samtidig som problemene kunne forplante seg til nabokommuner, fylke og stat.

Komiteen har valg å definere mindre kommuner som de med færre enn 5000 innbyggere, denne problematikken er slik knyttet til over halvparten av landets samlede antall kommunale enheter.

Det karakteristiske trekk ved mindre kommuner er at de har betydelige vanskeligheter med å etablere en administrasjon som fullt ut kan ivareta de stadig økende oppgaver som blir tillagt kommunal sektor. En konsekvens av dette er at folkevalgte utfører en vesentlig del av det arbeidet som burde ligge innunder et administrativt virkefelt. Med bakgrunn i dette drøftes disse tiltakene også utfra en målsetning om å bedre arbeidsvilkårene for de kommunale tillitsvalgte i mindre kommuner, dette gjelder i særlig stor grad i relasjon til ordførervervet.

#### **2.2.4 Nytt inntektssystem for kommunene. NOU 1982: 15**

Den nye Hovedkomiteen for lokalforvaltningen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. desember 1980, og skulle fungere som et rådgivende organ for Kommunal- og arbeidsdepartementet, i arbeidet med å utvikle en rasjonell lokalforvaltning. I tillegg skulle komiteen virke til samordning og utforming innenfor den sentrale forvaltning når det gjaldt tiltak som ville få konsekvenser lokalt. Med bakgrunn i dette skulle komiteen blant annet:

*“Med grunnlag av de retningslinjer som er trukket opp i St. meld. nr. 31 for 1974-75 og Innst. S. nr. 231 ta initiativ overfor departementet i saker som vedrører lokalforvaltningen med sikte på å desentralisering, demokratisering, forenkling og avbyråkratisering.” (s.7)*

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen fra 1971 skulle blant annet utrede ulike finansielle reformer, når det gjaldt utgifts- og inntektsfordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. NOU 1982:15 er slike en videreføring av dette arbeidet, samt en utvidelse av de forslag som framkom i utredningen om nytt inntektssystem for fylkeskommunene.



Komiteens forslag var at den tidligere skatteutjevningen, og de statlige tilskudd til kommunal drift skulle falle bort. Det innebar en mindre grad av "øremerking" av de statlige overføringene til kommunene, og større grad av lokal "frihet" i disponeringen av skattefordelingsmidler (Baldersheim 1987). Disse midlene skulle nå tildeles etter faste kriterier, fastsatt av Stortinget, og etter skjønn.

Komiteen hadde også formulert en uttalelse angående bruk av tilskuddsordningene som et statlig styringsmiddel. I denne sammenheng viste komiteen forståelse for at tilskudd kunne være hendige, som stimulering, når man utfra nasjonale målsettinger ønsket visse oppgaver gjennomført lokalt. Men komiteen påpekte samtidig at statlig styring overveiende bør skje gjennom lovverket, og at staten i større grad bør søke å påvirke kommunene til og oppfulle statlig formulerte siktemål, gjennom informasjon og dialog. Prinsippet bak en slik holdning uttrykte komiteen slik:

*"Komiteen understreker at prinsippet om kommunalt selvstyre innebærer at kommunene selv skal avgjøre hvordan de vil løse sine oppgaver. De sentrale myndigheter må derfor i større grad enn hittil akseptere at kommunene gjennomfører sine oppgaver på ulik måte. Påbud om at en oppgave skal gjennomføres på likeartet måte i alle kommuner må ikke gies med mindre nasjonale hensyn gjør det tvingende nødvendig. Komiteen understreker også at staten i større grad enn hittil bør overlate til kommunene og tilpasse gjennomføringen av pålagte oppgaver til de stedlige forhold, og lokalbefolkningens ønskemål. De sentrale myndigheter bør nøye seg med å stille minimumskrav og ikke påtvinge kommunene standardløsninger i utrengsmål" (NOU 1982:15 s. 9)*

### **2.2.5 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen NOU 1988:38**

Ved utgangen av 1979 hadde Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen tilsammen avgitt 16 utredninger, som bidrag til en samordning og forberedning av reformarbeidet i lokalforvaltningen. I tillegg var det fra komiteens bord levert en rekke forslag og uttalelser i enkeltsaker, som var naturlig tilknyttet komiteens

mandat. Det ble nå besluttet å omorganisere komiteen, og utforme et nytt eller revidert mandat.

Den nye Hovedkomiteen for lokalforvaltningen ble, som nevnt under 2.2.4 gjennom kongelig resolusjon av 12. desember 1980, oppnevnt for en foreløpig fire-års periode. Utfra et ønske om en løpende reformprosess og en kontinuerlig evaluering, fulgte en ny revisjon av komiteen 12. juni 1985. I denne forbindelse ble komiteen tildelt følgende mandat:

*\*Hovedkomiteen for lokalforvaltningen er et rådgivende organ for Kommunal- og arbeidsdepartementet og skal bistå departementet i det arbeid med å utvikle en rasjonell forvaltning. Komiteen skal:*

*1. Uttale seg før det fremmes forslag om vesentlige endringer i bestående forhold som vedrører lokalforvaltningen og ellers i de saker den blir forelagt av departementet*

*2. Ta initiativ for å få utredet og drøftet spørsmål på lokalforvaltningens område etter departementets nærmere bestemmelse.*

*3. Se hele lokalforvaltningen i sammenheng og herunder medvirke til at forslag til tiltak eller initiativ overfor eller av betydning for kommuner, fylkeskommuner og den lokale statsforvaltning blir samordnet på forsvarlig måte og at de administrative og økonomiske konsekvenser blir utredet og vurdert.*

Utfra dette anså man det som en hovedoppgave å legge grunnlaget for det framtidige reformarbeidet i lokalforvaltningen, gjennom utforming av nye retningslinjer, mål og virkemidler, disse med utgangspunkt i det kommunale selvstyres grunnleggende verdier, frihet, deltakelse og effektivitet.

Hovedkomiteen foreslo i denne forbindelse to hoved-målsettinger for den reformprosessen som de ulike demografiske, sosiale og tekniske samfunnsendringer etterhvert ville framtvinge:

*\*Bedre tjenester, i betydningen ytelser til innbyggerne, planleggingsvirksomhet, tilrettelegging og myndighetsutøvelse.*

*\*En demokratisk lokalforvaltning, i betydning en styrking av båndene mellom befolkningen og fylkeskommune/kommune, og en synliggjøring av lokalpolitikernes ansvarlighet overfor den fylkeskommunale og kommunale virksomhet. I tilknytning til dette understrekes behovet for å stimulere til deltakelse i utformingen av lokale løsninger.*

Som konkrete virkemidler i realiseringen av disse målsetningene foreslo Hovedkomiteen følgende:

*\*Samordning, der en særlig poengterte behovet for en funksjonsfordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune.*

*\*Desentralisering og delegering.*

*\*Effektivisering og omstilling.*

*\*Styrket politisk styring.*

*\*Styrke befolkningens innflytelse.*

Komiteen understreket også betydningen av en samordning av det kommunale og statlige fornyelsesarbeidet, i denne forbindelse ønsket de en avklaring av ansvarsforholdet for en slik samordning, samt prinsippvedtak som kunne følge opp konkrete omstillingsforslag.

## **2.2.6 Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest NOU 1989:16**

10. april 1987 oppnevnte Kommunal- og arbeidsdepartementet et utvalg med mandat til å vurdere kommuneinndelingen for, i første omgang byområdene Sarpsborg, Fredrikstad og Arendal, senere samme år ble mandatet utvidet til også å inkludere byområdene Hamar og Hammerfest.

Utfra en relativt omfattende mandatbeskrivelse ble det poengtert at den sterke utvidelsen av av de kommunale oppgaver, samt en betydelig "slanking" av de statlige overføringene fra stat til kommune i det samme tidsrommet, hadde gjort

det nødvendig å vurdere tiltak for og møte et økende behov rasjonalisering og helhetlig planlegging (Mydske/Høybråten 1989).

Det som i størst grad hadde virket som en utløsende faktor for at dette spørsmålet igjen ble tatt opp på den politiske dagsorden, var den utvikling man kunne spore i de flerkommunale byområdene. Problemet som ofte refereres til som "de inneklemt byers problem" er de trange grenser mot omegnskommunene som hindrer en samlet ressurs- og arealplanlegging i våre større byområder. Med andre ord en planlegging som ville omfatte flere kommunale enheter (Baldersheim 1987, Mydske/Høybråten 1987).

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget hadde sammenheng med Regjeringens arbeid med en revidert generalplan for Stavanger, i denne forbindelse ble de generelle retningslinjer for jordvernpolitikken nærmere drøftet. Man anså det nødvendig å nedsette en arbeidsgruppe som kunne samle og bearbeide et materiale som kunne belyse virkningene av gjeldene jordvernpolitikk for byer og tettsteder med en gjennomgående knapphet på utbyggingsareal. Fra denne arbeidsgruppens utredning heter det blant annet:

*"Kommuner med begrensede utbyggingsarealer står i en spesiell situasjon idet løsnigen av utbyggingsoppgavene i stor grad er avhengig av utviklingen i andre kommuner. Særlig gjelder dette kommuner med trange grenser hvor videre utbygging stort sett begrenser seg til fortetting av ledige tettstedsarealer og til utbygging på de siste jordbruksarealene "* (NOU 1989:16 s. 8)

De eksempler som ble trukket fram i denne utredningen, medførte at Regjeringen fant det formålstjenelig med en samlet vurdering med henblikk på eventuelle grensereguleringer. I denne forbindelse ønsket man samtidig en vurdering av ytterligere tre problemstillinger som man anså hadde relevans til det tidligere mandatet:

*\*Mulighetene for å utforme desentraliserte styringsmodeller for å minske bi-effekter av regulering med hensyn til innbyggernes aksess til forvaltnings og service tilbud.*

*\*Tilsyn med de berørte kommuners økonomiske disposisjoner umiddelbart forut for en inndelingsendring.*

*\*Økonomiske overgangsordninger.*

## **2.2.7 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner NOU 1990:13**

Utvalget for revisjon av den gjeldene kommunelov og fylkeskommunelov, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. august 1987. Man anså da at det var nødvendig med en oppdatering av en lov som i struktur og innhold var nærmest identisk med loven av 1921.

Som retningslinje for utformingen av et lovforslag som i større grad kunne fange opp de endringer som hadde skjedd på kommune- og fylkesnivå, ble utvalget gitt følgende mandat:

*1. Utvalget skal utrede forslag til en hovedrevisjon av nåværende kommunelov og fylkeskommunelov, herunder vurdere spørsmålet om sammenslåing av de to lover til en felles lov for kommuner og fylkeskommuner, og utforme konkrete lovforslag. Utvalget skal ta utgangspunkt i utredningen fra et underutvalg under Hovedkomiteen for lokalforvaltningen som ble avgitt 31/1-1985 og i prinsippskisse av 28/1-1987 fra den arbeidsgruppe som ble nedsatt av Kommunaldepartementet til nærmere forberedelse av lovrevisjonsarbeidet.*

*2. Målsettingen for revisjonen er en lovgivning som sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale/fylkeskommunale selvstyret. Bestemmelsene i lovgivningen bør utformes så smidige at de kan tilpasses de mange ulike forutsetninger som karakteriserer kommune/fylkeskommunesektoren. Det forutsettes lagt særlig vekt på at lovteksten blir så klar og enkel som mulig.*

*3. Revisjonsarbeidet skal bl.a. omfatte organisasjonsstruktur og beslutningsprosesser/saksbehandling i administrasjonen og i de filkevalgte organer samt fordeling av kompetanse og ansvar mellom disse. Videre skal utvalget vurdere økonomiforvaltning og innhold og omfang av den statlige godkjennings- og kontrollmyndighet, herunder vurdere alternativer for styring av låneopptak. Utvalget skal i denne*

*forbindelse foreta en fullstendig gjennomgang av bestemmelsene i kommuneloven og fylkeskommuneloven, og herunder ta stilling til i hvilken utstrekning eksisterende bestemmelser i særlovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i en ny kommunelov/fylkeskommunelov, eller erstattes med bestemmelser i disse. Det forutsettes at utvalget samtidig vurderer behovet for å innarbeide nye bestemmelser som regulerer praksis i kommuner og fylkeskommuner som i dag er uregulert i loven eller som instituerer nye ordninger.*

*4. Utvalget bør også vurdere erfaringene med kommunalovgivningen i de øvrige nordiske land, spesielt i Sverige og Danmark, hvor det lokale selvstyre har sterke likhetstrekk med forholdene i vårt land.*

*5. Utvalget skal i sitt arbeid holde nær kontakt med Hovedkomiteen for lokalforvaltningen, som skal fungere som referansegruppe for lovrevisjonsarbeidet. Hovedkomiteen skal holdes løpende orientert om revisjonsarbeidet, og vil få seg forelagt utkast og delutredninger til uttalelse etterhvert som disse er behandlet i utvalget.*

*6. Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. Utvalget bør også vurdere et opplegg for en systematisk kartlegging av hvordan de nye reglene virker.*

*7. Utvalget bør avslutte sitt arbeid innen utgangen av 1989. Utvalget kan ta opp spørsmål om tolkning av mandatet med Kommunaldepartementet, som i samråd med de berørte departementer kan presisere og utfylle mandatet.*

Utvalget tolket mandatet slik at en nærmere drøfting av funksjonsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene, både med hensyn til ansvar og kompetanse for ulike oppgaver, og for forhold som er regulert av særlovgivningen lå utenfor den mandatbeskrivelsen som var gitt. Det samme gjaldt for en vurdering av den geografiske inndeling og spørsmål knyttet til makroøkonomiske aspekter i forholdet mellom staten og de øvrige nivåer.

## **2.2.8 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring NOU 1992:15**

Den strukturelle omforming av kommunene tok til i 1946, med utnevnelsen av en

egen komite (Kommuneinndelingskomiteen/Schei-komiteen), med mandat til å vurdere den daværende kommunestruktur, samt gjøre framlegg om eventuelle endringer. Ved utgangen av 1965 var store deler av dette arbeidet avsluttet, antall kommuner var da redusert fra 744 til 454 (Grønli 1987).

I 1951 ble det av Schei-komiteen avgitt en egen innstilling hvor man foretok en gjennomgang av den spesielle utvikling i bykommunene siden vedtaket av Formannskapslovene i 1837.<sup>7</sup> Denne utviklingen var i stor grad preget av vekst og et økende behov for arealutvidelser. Mens Kommuneinndelingskomiteen så det formålstjenelig å begrense byenes vekst, gjennom og gi dem snevre grenser i forhold til omlandet, framholdt Departementet at nye kommunale enheter i byområder burde etableres på grunnlag av de faktiske forhold, og med hensyn til den framtidige utvikling. Dette synet fant siden støtte i Stortingets kommunalkomite, som videre uttalte:

*"Tilbake står da spørsmålet om full sammenslåing av en bykommune og en eller flere av dens omegnskommuner, som antydnet av departementet. Komiteen gir dette alternativet sin tilslutning, og vil anbefale at kommuneinndelingsspørsmålene i de her omhandlede områder, blir løst etter denne målsetting, hvor forholdene ligger tilrette for det".<sup>8</sup>*

Disse retningslinjene resulterte i, at langt de fleste av våre byer fikk utvidede grenser, som en del av den sammenslutningsprosess som ble gjennomført på midten av 60-tallet.<sup>9</sup>

I løpet av 80. årene har det blitt fremmet forslag om ytterligere endringer av kommunestrukturen (NOU 1989:16, Plan & Arbeid 6/87). Den sterke utvidelsen av kommunens oppgavespekter, og samtidig en betydelig "slanking" av de økonomiske overføringene fra stat til kommune i dette tidsrommet har gjort det nødvendig å vurdere ulike innsparingsalternativ, samt tiltak for å møte et økende

---

<sup>7</sup> Kommuneinndelingskomiteens innstilling II, avgitt 3. desember 1951

<sup>8</sup> Stortingets kommunalkomité: Innst. S. nr. 194 1961-62, min refreanse Nou 1989:16 s. 24.

<sup>9</sup> Gjf. pkt. 2.2.6., omtalen av NOU 1989:16: Kommuneinndelingen for byområdene Sarpborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest s. 75

behov for rasjonalisering og helhetlig planlegging (Mydske/Høybråten 1989).

Bakgrunnen for at Kommune- og fylkesinndelingsutvalget (Christiansen-utvalget) ble nedsatt var koplet til de store endringene i det norske samfunnet som ikke minst hadde fått innvirkning i lokal sektor siden den siste omfattende endringen i kommunestrukturen i perioden 1968-74.<sup>10</sup> De spørsmål som hovedsakelig skulle gjøres til gjenstand for drøftelser i utvalget var forhold som vedrører:

- a) offentlig tjenesteyting*
- b) lokalt selvstyre/lokaldemokrati*
- c) forholdet til, det øvrige samfunnsliv*

Innenfor disse hovedpunktene ville utvalget nærmere måtte drøfte:

- \* Målsettingen om en samfunnsmessig effekt produksjon av offentlige tjenester og bærekraftige økonomiske enheter*
- \* Tilgjengelighet til offentlige tjenester*
- \* Kvalitet og likeverdighet i tjenestetilbudet*
- \* Lokalt selvstyre*
- \* Det lokalpolitiske engasjement*
- \* Planleggings-, ressursforvaltnings- og samordningshensyn*
- \* Utvikling av næringsliv og sysselsetning*
- \* Bosettingsmønster*

Regjeringsskiftet høsten 1989 medførte en ytterligere presisering av utvalgets mandat. Kommunaldepartementet uttalte i brev til utvalget av 23. februar 1990 at interkommunalt samarbeid kunne framstå som et alternativ til mer dyptgripende endringer i kommunal struktur. Det var derfor ønskelig med en kartlegging av omfang og effekt av slikt samarbeid kommuner imellom.

---

<sup>10</sup> Utvalget ble oppnevnt ved kgl. res. av 18. april 1989. Den endelige innstilling ble levert 20. mai 1992



## KAPITTEL 3

### POLITIKK SOM MIDDEL OG POLITIKK SOM MÅL

#### 3.0 Innledning

Tidsrommet etter 2. verdenskrig har vært en periode der begrepene om demokrati har fått en tilnærmet universell befestelse. Samtidig har vi kunnet spore relativt sterke ideologiske konflikter mellom ulike demokrati-teoretiske posisjoner, med hensyn til å definere begrepet, og i synet på hvordan de demokratiske verdier skal nedfelles i institusjonelle ordninger (Barber 1984, Hagtvedt/Lafferty 1984, Kariel 1970, Kelso 1978, Larsen 1987).

I løpet av siste halvdel av 60-årene ble deltakelse et av "kjernebegrepene" i politisk språkbruk. Særlig virket studentopprøret, som etterhvert bredte seg til de fleste vest-europeiske land, og en økende grad av politisk engasjement i arbeidslivet, til å styrke kravene om utvidet medbestemmelse i ulike politiske prosesser. Fra et faglig synspunkt er det ikke utelukkende den utbredelse disse idealene fikk, som gjør en problematisering i denne kontekst interessant. I større grad er det sentrale politisk-teoretiske spørsmål som kan knyttes til en slik problematisering, spørsmålet om hvilken plass deltakelsesbegrepet har i en moderne, levedyktig demokrati-teori (Pateman 1970).

Begrepet deltakelse bærer både teoretisk og rent språklig muligheten for en todelt fortolkning. Dette poenget illustreres av de to sentrale betydninger som kan knyttes til begrepet, "å del-ta" og "å dele". Det dreier seg med andre ord både om en individuell aktivitet, og om en virksomhet som samtidig fordrer aktørens tilkoping til et fellesskap (Lafferty 1983).

Den todelte språklige fortolkningen av deltakelses-begrepet kan overføres til skillet mellom to ulike perspektiv. Dette med hensyn til hvordan en vektlegger politisk deltakelse som "essensiell ingrediens" i et demokratisk politisk system.

Disse perspektivene er blitt kalt det instrumentelle- og det ekspressive perspektivet for politisk legitimering (Lafferty 1983, Milbrath 1965).

Begrepsparet ekspressiv- og instrumentell deltakelse har sitt utspring i Lester Milbraths bok "Political Participation" fra 1965. Milbrath uttrykker skillet mellom de to perspektivene, eller handlingsdimensjonene, som et skille med hvilket motivasjonsgrunnlag den enkelte har for politisk deltakelse. For å rubrisere en handling som enten ekspressiv eller instrumentell må man slik se på selve handlingssituasjonen, og utfra hvilken motivasjon en aktør handler (Milbrath 1965).

### **3.1 Det instrumentelle perspektiv**

#### **3.1.1 Den instrumentelle teori om politikk og demokrati**

I henhold til Jon Elster har det instrumentelle perspektiv, eller snarere en retning innenfor dette perspektivet, den økonomiske politikk modellen, vært rådende innenfor vestlig tenkning etter 1945 (Elster 1983, Weigård 1989). Det grunnleggende element i dette perspektivet er at politisk aktivitet ikke framstår for handlingens egen skyld, men som et middel eller instrument for å nå bestemte mål. Fortolkningen av politikk er her knyttet til en økonomisk logikk, det vil si at politikk fungerer etter de samme prinsipper som økonomien (Weigård 1989). Slik markedet bør være et instrument for aktører som i fri konkurranse søker å maksimere profitt, er også demokratiet eller det politiske system, et institusjonelt arrangement hvor grupper eller individer konkurrerer om velgernes stemmer (Bottomore 1987, Schumpeter 1987).

Videre kan man, med bakgrunn i dette perspektivet, hevde at et demokratisk system utfyller markedet, gjennom dens betydning som regulerende mekanisme, med hensyn til rettferdig organisering av samfunnsøkonomien (Elster 1983). Demokratiet blir et middel, hvorved en søker å maksimere vekst og velstand, og de grunnleggende verdier som kjennetegner og ivaretaes i et moderne demokratisk samfunn blir gjerne forstått som frihet, likhet og velferd (Maass

1959).

Innenfor det instrumentelle perspektiv er effektivitets-begrepet et sentralt element i selve grunnlaget for legitimitet. Dette innebærer et krav til det politiske system eller de politiske institusjoner om resultater eller praktiske, målbare virkninger av beslutninger, og iverksettelse av disse. Jon Elster (1983) stiller ytterligere et krav til det politiske system (Elster 1983). Også Elster er av den oppfatning at politikk har et instrumentelt formål, nemlig å fatte kvalitative beslutninger som i praksis virker til en rettferdig fordeling av sosiale- og materielle goder. Men i tillegg fordres at enkeltindivider er i stand til å forsvare sine krav eller interesser versus fellesskapet, gjennom en offentlig og rasjonell argumentasjon (Elster 1983, Weigård 1989). Dette er imidlertid ikke en fordring som preger bredden av instrumentelle demokrati-teoretikere, der politikk og de politiske beslutninger er å betrakte som aggregering av individers gitte preferanser.

### **3.1.2 Den instrumentelle teori om deltakelse**

Gjennom instrumentell teori synes det å fremme individuelle preferanser, eller særinteresser, og framstå som et overordnet motivasjonsgrunnlag for deltakelse i politisk aktivitet.

Den instrumentelle deltakelse blir slik forstått som handling der aktørens motivasjon er å manipulere, eller endre en bestemt tilstand. Instrumentell deltakelse er på denne måten utpreget målrettet, og motivasjonen, eller det Milbrath med henvisning til Talcott Parson kaller "driften"<sup>1</sup>, vil slik ikke reduseres før en er sikret en form for målrealisering (Lafferty 1983, Milbrath 1965).

Innenfor et instrumentelt deltaker-perspektiv er den sentrale folkelige politiske aktivitet å "avgjøre" konkurransen om politisk innflytelse, gjennom valg av representanter eller politisk lederskap. En av de sterkeste talsmenn for denne retningen er Joseph A. Schumpeter, som gjennom et kraftig oppgjør med det han

---

<sup>1</sup> Begrepet er hentet fra Talcott Parsons :The Social System 1951. Min referanse: Lafferty 1983, gjf. litt. liste.

kaller den klassiske demokrati doktrine, utformet en teori om konkurranse demokratiet. Han fokuserer her en økonomisk definisjon av demokrati-begrepet (Bottomore 1987).

Denne poengteringen av analogen mellom økonomi og politikk understrekes gjennom en økonomisk terminologi, der politikeren beskrives som en forretningsmann på et stemmemarked, og velgerne framstår som rasjonelle politiske konsumenter, hvis primære funksjon er å "produsere", sikre og kontrollere politisk lederskap gjennom stemmeseddelen (Bottomore 1987, Schumpeter 1987).

Schumpeter understreker behovet for en teori som beskriver, det han kaller et gjennomførbart, realistisk og virkende demokrati. Han får støtte for dette synet fra flere av de toneangivende moderne instrumentalister. Forfattere som Bernard Berelson, Robert A.Dahl, William A.Kelso, Lester Milbrath og Henry S. Kariel er alle preget av en empirisk, realistisk tradisjon, som fortolker deltakelses-begrepet som handling der aktørene forsøker på å lede politiske beslutninger og allokeringsprosesser til egen fordel. Demokrati blir slik definert som en maktkamp om innflytelse og kontroll over knappe goder (Dahl/Lindblom 1953, Lafferty 1983).

Et fellestrekk ved mange av de studier som er gjort utfra en slik tilnærming, er at de søker å belegge empirisk en betydelig diskrepans mellom et deltaker-ideal og virkeligheten (Bachrach 1967). Man refererer da til at kun et fåtall av befolkningen i de vestlige demokratier i noen grad lever opp til idealene om omfattende politisk aktivitet og engasjement. Parallelt med at man reiser spørsmålet om hvorvidt dette er et uttrykk for en generelt manglende politisk interesse er et sentralt aspekt i disse studiene også hvorvidt en lav deltakelse kan tolkes som en trussel mot demokratiets framtid (Milbrath 1965). Det gjennomgående svaret i denne sammenheng er at de vestlige demokratier, tiltross for den relativt lave deltakelsen, synes å fungere tilfredsstillende og adekvat. Man ser utfra dette ingen direkte relasjon mellom høy deltakelse og muligheten for å sikre demokratisk samfunnsstyring. Tvertimot later en stor del av argumentasjonen til å

bygge opp om en teori der deltakelse utover den instrumentelle, valg av politisk lederskap og kontroll av den styrende elite, framstår både som en utopi, og som en reell trussel mot demokrati og stabilitet (Kariel 1970, Kelso 1978, Milbrath 1965).

En slik holdning må sees i sammenheng med såvel den politiske som økonomiske utvikling i de første ti-år etter siste krig. For det første omfatter denne utviklingen en sentral fase i etableringen av det vi kan kalle det moderne masse-demokrati, et begrep som både inkluderer en utvidelse av selve det politiske virkeområde, og en betydelig økning i omfanget av det politiske territorium. Dette var utviklingstrekk som man mente vanskeliggjorde massenes inntreden og betydning på den politiske arena.

For det andre kan man kople dette synet på demokrati til den generelle samfunnsøkonomiske orientering, som preget en periode med gjenreisning, industrialisering og vektlegging av velferdspolitiske tiltak. Det blir her sentralt å sikre et beslutningsdyktig og stabilt politisk lederskap, som igjen sikrer stabilitet omkring marked og produksjon. I introduksjonen til artikkelsamlingen "Frontiers of Democratic Theory", formulerer Henry S. Kariel disse synspunktene:

*"Increasingly we agree that men should participate in formulating whatever policies affect their lives - at least to the extent that participation will not threaten political stability, orderly economic growth, and industrial development"* (Kariel 1970, introduksjon s. ix).

Kariel gjør med dette en prioritering. Han fastslår at deltakelse i det politiske liv ikke må være en trussel for markedet. Mens økonomene i denne perioden var opptatt av å problematisere spørsmålet om hva som var hensikten og målene ved økonomisk aktivitet, gjennom en sterkere vektlegging av utjevningsspolitikk og velferdsutbygging, kan det i henhold til Kariel og andre teoretikere i samme tidsrom, synes som om politisk vitenskap beveget seg i motsatt retning, mot en avpolitisering av sentrale samfunnsspørsmål (Bachrach 1967).

Dette poenget kan illustreres gjennom Daniel Boorstins tilnærming til denne

problematikken, som han formulerer som ".....the Un-American demand for a philosophy of Democracy"<sup>12</sup> Boorstin referer en holdning som i kjølvannet av Schumpeters publikasjoner fikk stor gjennomslagskraft blant amerikanske statsvitere. Denne holdningen poengterte at demokrati måtte heves over den politiske debatt og de politiske ideologier. Det var i tråd med dette synet at man proklamerte "the end of ideology"<sup>13</sup>

### **3.1.3 Kritikken mot det instrumentelle perspektiv**

Den mulighet for en av-politisering som slik kunne ligge implisitt i elitistisk teori, var et av hovedpoengene i den kritikk som ble reist mot perspektivet om instrumentell deltakelse.

Et annet sentralt aspekt i denne kritikken er at de slutninger man innenfor det instrumentelle perspektiv gjør utfra empiriske studier, i stor grad utelukkende fanger opp trekk ved nåtidens politiske virkelighet. Jarle Weigård knytter dette aspektet til at elementer i instrumentell argumentasjon synes å hvile på en absoluttering av vår kultur og vår del av verdens resultat- og effektivitetsfiksering (Weigård 1989). Et slikt resonnement henspeiler på at politikken instrumentelle karakter, nemlig produksjonen av vedtak og effekt-ikke nødvendigvis er så framtrede og basale i enhver historisk- eller kulturell kontekst. Dersom Jon Elsters utsagn om at gleden ved politisk debatt er parasitær på det å treffe beslutninger (Elster 1983) skulle framstå som almenngyldige i ethvert henseende ville vi møte store vanskeligheter med å forklare fenomener som uformell politisk diskusjon, i fora uten reell beslutningsmyndighet eller formell status.

Et annet problem koplet til dette resonnementet er at dersom demokrati-begrepet blir en deskriptiv framstilling av vår tids vestlige demokratiske system, vil vi være relativt bundet med hensyn til å beskrive demokratiet som noe mindre statisk, eller snarere som en utviklingsprosess. Dette poenget ligger nært opp til

---

<sup>12</sup> Boorstin Daniel: *The Genius of American*, 1962. Min referanse: Bachrach, 1967, s. 22 gjf. litt. liste.

<sup>13</sup> Sitatet er hentet fra Daniel Bells bok: *The End of ideology*, 1960. Min referanse: Bachrach, 1967 s. 22, gjf. litt. liste.

spørsmålet om hvorvidt trekk ved den elitistiske, instrumentelle demokrati-teori kan representere en av-politisering av en sentral begrepsdebatt. Dersom man står overfor fraværet av et bredt kriteriegrunnlag for en debatt om demokratiets hensikt, hvordan kan så perspektivet ta høyde for en konstruktiv dialog med hensyn til konflikterende fortolkninger av begrepet og dets innhold (Bachrach 1967)?

Dette elementet i instrumentell demokrati-teori kan man også nærme seg utfra en annen og strengere kritisk vinkling. Tiltross for at man innenfor perspektivet har framholdt at demokrati bør være hevet over en ideologisk debatt, ser radikale kritikere nettopp dette aspektet som et uttrykk for en politisk eller ideologisk grunnholdning. Denne framholdes det har basis i en tradisjonelt fundamentert, manglende tiltro til massenes politiske potensiale, eller et ønske om å utelukke massenes politiske verdier fra den politiske prosess. Man bygger her på en antagelse om at den politiske elite er identisk med en sosial elite og slik ensartet med hensyn til sosial status eller klassebakgrunn. Samtidig forutsetter man at elitens preferanser kjennetegnes av at de står i et absolutt motsetningsforhold til det brede lag av folkets.

Ved å knytte verdier ved det demokratiske politiske system til utelukkende "output", eller beslutninger, ledes man til den konklusjon at demokratiet innehar en naturlig arbeidsdeling mellom den politiske elite og det brede lag av befolkningen. Slik avvises et sentralt aspekt ved klassisk demokrati-teori, om at politisk deltakelse også inkluderer en mulighet for personlig utvikling og læring (Bachrach 1967).

### **3.2 Det ekspressive perspektiv**

#### **3.2.0 Den ekspressive teori om politikk og demokrati**

Den ekspressive teori om politikk har som grunnleggende element at politisk

handling ikke er et middel, men et mål i seg selv. I denne fortolkningen har politikken sin begrunnelse i den autonome verdi som deltakelse har for den enkelte aktør. Denne tilfredsstillende eller snarere mulighet for selvrealisering og utvikling som politikken representerer, er slik ikke et bi-produkt av en beslutningsprosess, men fordi politikk er en livsform.

Innenfor ren ekspressiv teori inndeles den menneskelige eksistens i to ulike sfærer. På den ene siden i en nødvendig privatsfære, hvor individene ivaretar oppgaver som opprettholder eksistensen i praktisk og fysisk betydning, det vil si aktiviteter som sikrer reproduksjon og produksjon av materielle nødvendigheter.

Ved siden av dette inngår individet i en politisk sfære (polis), det politiske fellesskap, hvor mennesket utvikler sin individuelle status og sitt potensiale. I motsetning til nødvendighets-sfæren er denne siden av menneskets liv den basale virksomhet, som danner grunnlaget for sosialisering til menneskelig eksistens i frihet (Arendt 1958).

Grunnlaget for menneskelig utvikling og tilfredsstillende blir gjennom det ekspressive perspektiv en offentlig aktivitetsprosess, basert på likeverdige aktørers argumentasjon. Bruken av det talte ord, som en motsetning til håndgripelig makt og tvang er utfra dette et gjennomgående trekk i ekspressiv teori. Ernest Barker illustrerer dette poenget slik i sin artikkel "Democracy as Activity":

*"If all beings of a like nature, seeking alike to determine their action by a like conception of the good, we must not conceive them as acting in juxtapositions, we must also conceive them as acting in collaboration. They will exchange ideas, and thus clarify their conception of the good, they will borrow impulses, and thus collaborate their will for its attainment. The process of moral life as it unfolds itself in a society, is thus a process by which the idea of the good becomes an idea of social thought and the will for the good becomes a matter of social volition (Barker 1970 s.7).*

Dette innebærer et krav til legitime politiske institusjoner om at de både involverer borgerne i aktiv deltakelse, samtidig som det fordres at det politiske system er en



integreert del av individene selv, og slik skapt og akseptert av borgerne gjennom en kreativ, kollektiv aktivitet (Dewey 1970).

G.D.H. Cole gjør dette aspektet til et eksplisitt poeng i selve definisjonen av demokrati-begrepet:

*"an arrangement of public affairs, which is designed to give every man and woman the best possible chance of finding out what they really want, of persuading others to accept their point of view, and of playing an active part in the working of the system thus responsive to their needs"* (Cole 1950 s.97-98).

Cole understreker at dette poenget tilsier at ingen formell struktur kan framstå som demokratisk, med mindre en betydelig del av de som befolker denne strukturen utøver en viss interesse for å skape, og beholde den demokratisk. Samtidig som demokrati inkluderer frihet gjennom retten til å utforme de demokratiske institusjoner, inkluderer dette parallelt en begrensning i individuell frihet, med hensyn til hvilke interesse som kan innveves i en demokratisk struktur. Grenser er i seg selv en konsekvens av samfunnet (Cole 1950).

Cole ser det som en nødvendig forutsetning for demokrati, at aktørene besitter en nær kjennskap til hverandre, innenfor den politiske enhet. Dette innebærer at demokratiet enten totalt må være av begrenset størrelse i en territoriell betydning, eller brutt opp i mindre grupper av demokratiske aktører.

*"If human societies get too big, and are not broken up in that way, the human spirit goes out of them, and the spirit of democracy goes out too. What walks in instead is demagoguery - a very different thing"* (Cole 1950 s. 99).

Den nære kjennskap til de øvrige politiske aktører er i seg selv ikke demokrati, men en nødvendig byggestein for etableringen av et demokratisk system. På denne måten er desentraliserte beslutningsarenaer en vesentlig forutsetning for at demokratiet skal kunne realiseres, som fora for kommunikasjon i et moderne masse-samfunn.

### 3.2.1 Den ekspressive teori om deltakelse

Deltakelses-begrepet er innenfor det ekspressive perspektivet, vevet inn i selve definisjonen av demokrati. Mens instrumentell deltakelse er et middel i en målorientert virksomhet, er ekspressiv deltakelse handling der aktøren er motivert av politikk som en særegen aktivitet. Millbrath sier at en person som handler politisk for å tilfredsstille ekspressive behov, synes å konsumere den erfaring handlingen gir (Millbrath 1965)

Engasjementet eller motivasjonen blir slik sett naturlig redusert gjennom selve handlingen, og øker med behovet for ny ekspressiv aktivitet. Mens instrumentell deltakelse er orientert mot en konkret tilstand eller et saksforhold, er ekspressiv handling et uttrykk for et ønske om å manipulere symboler (Lafferty 1983, Millbrath 1965).<sup>14</sup>

I motsetning til det instrumentelle begrepet om deltakelse, hvor stemmegivning ved valg er den sentrale og ofte eneste form for aktiv politisk handling, som involverer en større del av befolkningen, innebærer ekspressiv deltakelse flere og ulike former for aktivitet. Likevel understreker de fleste ekspressive teorier betydningen av offentlig debatt, med andre ord en verbal meningsutveksling, knyttet til et fellesskap.

Fellesskapet har, som tidligere nevnt, en sentral posisjon innenfor det ekspressive perspektiv. Det er kun i forhold til andre individer og gjennom argumentasjon innenfor dette fellesskapet at individet lærer de basale trekk ved menneskelig eksistens. Dette poenget understrekes av Hannah Arendt som viser til at all handling er politisk fundert (Arendt 1958).

Læringsaspektet er grunnleggende i en spesifikk retning innenfor det ekspressive perspektiv, som vektlegger deltakelsen nettopp i en pedagogisk kontekst. Denne retningen har sitt utspring i Carole Patemans utviklingsteori, som

---

<sup>14</sup>Gj.f. Murray Edelmans politikk begrep fra boken Symbolic uses of Politics

er beslektet, men likevel noe ulik Hannah Arendts mer filosofisk-antropologiske tilnærming (Lafferty 1983). Pateman har formulert sin teori som en reaksjon på "den moderne demokrati-teori", som hun kritiserer for ikke å inkludere deltakelses-aspektet som nødvendig komponent i et legitimt demokrati. Utover dette ønsker hun å vise at bred deltakelse ikke bare er ønskelig, men også praktisk lar seg gjennomføre i et industrialisert masse-samfunn.

Teorien er i første rekke knyttet til en argumentasjon for et utvidet bedriftsdemokrati, med den hensikt å forberede og utvikle individer til en aktiv deltakelse i praktisk politikk. Dette aspektet inkluderer slik et instrumentelt element også innenfor en ekspressiv teori, der deltakelsen som ekspressiv verdi, skal virke til en nedbryting av den klassesedling som er knyttet til produksjonen i et moderne kapitalistisk samfunn. Selve målet synes slik å være en bevisstgjøring, som kan lede til en rettferdig instrumentell beslutningsprosess, eller en større grad av kollektivt ansvar i utformingen av politikk. En forutsetning for dette er at makten i samfunnet er likt fordelt (Lafferty 1983).

### **3.2.2 Kritikk av det ekspressive perspektivet**

Det ekspressive perspektivet begrunner bibehold av demokrati, utfra den mulighet et demokratisk politisk system tilbyr for bred deltakelse, som en utviklings-, lærings- eller bevisstgjøringsprosess. Selve den språklige definisjonen av demokrati, som folkestyre, synes å støtte opp om denne fortolkningen. Likevel har det ekspressive perspektivet møtt betydelig kritikk, først og fremst for å være et urealistisk og spinkelt grunnlag for legitimering av demokratiet (Weigård 1989).

Tiltross for at deltakelse på ulike demokratiske arenaer, gir en mulighet for mange mennesker til personlig utvikling og intellektuell tilfredsstillelse, er nettopp motivasjonsaspektet et sentralt problem i vårt samfunn. Dette innebærer at kun et fåtall av landets innbyggere er aktivt engasjert i politisk virksomhet utover valg av representanter til lokale og sentrale beslutningsarenaer. Slik rammes de ekspressive teorier av de kritikere som med empirisk basis hevder at en utvidet

deltakelse, for eksempel gjennom et direktedemokrati, ikke lar seg rettferdiggjøre. Når det støttes opp om det politiske system tiltross for lav deltagelse, blir med andre ord systemet betraktet som legitimt også blant den del av befolkningen som ikke er gitt muligheten til personlig realisering på den politiske arena. Legitimitetskriteriet må slik ha basis også i andre aspekt, enn deltagelse som egenverdi.

Jon Elster er blant de som med størst tyngde har "angrepet" elementer i ekspressiv teori på teoretisk grunnlag. Det er selve den grunnleggende fortolkning, at politikens formål er selve den politiske handling, som autonom verdi, Elster retter sin kritikk mot. I følge Jon Elster er alle effekter utover demokratiets egentlige funksjon, å treffe beslutninger, bi-produkter. Hans innvending er at man vanskelig kan opprettholde et system over tid, med basis i slike bi-virkninger.

*"Hvis det utbytte man får av å arbeide politisk skal øke med innsatsen, må det være på betingelsen av at innsatsen selv er en funksjon av forventet resultat, som derfor i siste instans blir den eneste variabel" (Elster 1983 s. 26).*

Elster avskriver slik Patemans formulering om at deltagelse i seg selv skaper en følelse av politisk kompetanse. Ut fra Elsters synspunkt, er det virkningene av deltagelse, det å være delaktig i og fatte en beslutning, som skaper denne psykologiske effekten hos den enkelte aktør.

### **3.3 Kommunen som illustrasjon**

Inndelingen i et ekspressivt og et instrumentelt perspektiv representerer som jeg har vist i det foregående, på den ene siden ulike implikasjoner og teoretiske retninger. På den andre siden markerer denne grove kategoriseringen også et deskriptivt skille, som ulike empiriske tilnærminger til studiet av politikk og politiske institusjoner (Lafferty 1983).

Perspektivene framstår i begge disse sammenhenger som "rendyrkede"

idealtyper, som med tanke på analytisk anvendelighet utgjør ytterpunkter av et kontinuum. På denne måten vil man skjelden finne at politiske institusjoner, er så sterk preget av et perspektiv, at man ikke også vil kunne spore trekk av det andre.

Den norske kommunen er i denne sammenheng en godt egnet illustrasjon, ettersom institusjonen både i en historisk kontekst, og med hensyn til ideologisk forankring, representerer en sammenvewing av ulike verdier og målsettinger. Dette kommer eksplisitt til uttrykk gjennom kommunenes integrering av to ulike virkefelt, det politiske og det administrative.

### **3.3.0 Effektivitet**

Som ledd i landets totale forvaltningsapparat har kommunene betydelige administrative oppgaver, og i denne sammenheng er hensynet til effektivitet et sentralt legtimeringsaspekt ved det kommunale selvstyret (Larsen/Offerdal 1979, Kjellberg/Hansen 1979). Administrativ effektivitet blir i denne forbindelse vurdert og definert både utfra kapasiteten til å fange opp lokale problemer og finne rasjonelle løsninger, og evnen til å utføre de oppgaver som er overført eller tillagt dem gjennom nasjonale beslutninger.

Det er dette siste aspektet ved effektivitetsbegrepet som har blitt et tyngdepunkt. Dette gjennom en reformprosess med sterkere integrering av statlig og kommunal aktivitet, med hensyn til å definere kommunens sentrale målsetting (Dente /Kjellberg 1988, Kjellberg/Hansen 1979, Larsen/Offerdal 1990).

### **3.3.1 Autonomi**

Som politisk institusjon ivaretar kommunen et ofte sterkt understreket frihetsideal, eller de vi kaller lokal autonomi. Tradisjonelt var dette å forstå som et forsøk på og "frikople" lokalsamfunnet fra sentrale myndigheter, eller snarere begrense deres muligheter for innflytelse lokalt. Vi snakker i denne forbindelse om et negativt frihetsbegrep.

En mer positiv betoning av dette begrepet åpner for at kommunene i større grad selv har frihet til å initiere nye tiltak, og slik kan ta i bruk lokalsamfunnets egne ressurser i løsningen av egne problem og ivaretagelse av spesielle lokale interesser (Kjellberg/Hansen 1979).

Autonomi involverer på denne måten en form for desentralisering av den politiske beslutningsprosessen. Den generelle utviklingen i forholdet mellom kommunene og staten, og med dette også forholdet mellom lovpålagte og selvinitierte oppgaver, har imidlertid gått i retning av en økende regulering, og et stadig minskende spillerom for variasjon og lokal tilpasning (Grønli 1987). Man kan i denne forbindelse se en åpenbar konflikt mellom hensynet til utstrakt lokal frihet, og ønske om nasjonale løsninger, eller en territoriell likhet i fordelingen av vekst og velstand (Davies 1968, Elster 1983, Grønli 1987, Maass 1959). Utfra dette aspektet, synliggjøres nettopp den skiftende betoningen av autonomi aspektet, ulike forhold i relasjonen mellom stat- og kommunenivå, og skiftende vektning av de ekspressive- versus de instrumentelle verdier.

### **3.3.2 Demokrati og deltakelse**

Lokal autonomi, forstått som muligheten til å ivareta og realisere særegne lokale interesser, omfatter også mulighetene for den enkeltes direkte deltakelse i lokal politikk. I denne sammenheng utgjør deltakelse et viktig aspekt i definisjonen av demokratibegrepet (Kjellberg/Hansen 1979, Larsen/Offerdal 1979).

Nettopp den nærhet til dagsorden, oversiktighet og det ofte direkte forholdet mellom styrende og styrte, alle trekk som kjennetegner politiske enheter av begrenset størrelse, kan virke til økt motivasjon til et mer direkte politisk engasjement. Dette gjør at kommunene ofte framstår som enheter der demokratiet synes å ha særlig gode "levekår" (Larsen/Offerdal 1979).

Deltakelse i den kommunalpolitiske prosess blir, på den ene siden, betont både utfra verdier som framhever politisk aktivitet som læring og selvrealisering, og som et nødvendig middel til å styrke og levendegjøre demokratiet, som et

selvstendig samfunnsgode. Samtidig understrekes deltakelsen som et instrument for å skape nærhet mellom individet og de statlige myndigheter, og den betydning politisk engasjement har for å fremme lokal samhørighet og en følelse av fellesskap og identitet (Barber 1984, Kjellberg/Hansen 1979).

Mulighetene for å tilpasse statlig politikk til lokale forhold, og til det å selv initiere tiltak gjennom befolkningens aktive deltakelse, blir av mange betraktet som et nødvendig element i såvel det kommunale selvstyre, som det nasjonale demokrati. Men forbindelsen mellom lokalstyre og demokrati er på samme tid, og nettopp utfra dette aspektet, også en omstridt relasjon. I denne sammenheng blir lokalstyre forstått som en arena som leder til differensiering, individualisering og separasjon, gjennom å motvirke en felles standard for hele nasjonen (Hill 1974).

På denne måten, blir det hevdet, leder det spenningsforholdet som eksisterer mellom territoriell likhet og territorielt demokrati til en innsnevring av selve demokratibegrepet. Man forstår da demokrati som direkte knyttet til nasjonalstaten, og politikk som en isolert sfære i samfunnet, som ikke nødvendigvis berører enkeltindividet (Held 1987).

### **3.4 Noen forventninger**

#### **3.4.0 Innledning: Noen sentrale begreper**

Jeg har gjennom min problemstilling reist spørsmålet om hvorvidt den sterke betoningen av administrasjonsfunksjonen og effektivitetsaspektet gjennom reformprosessene i etterkrigstiden, kan føres tilbake til bestemte verdier, eller bestemte fortolkninger av begrepene politikk og demokrati.

Organiseringen av lokalstyret, og de endringer som har funnet sted i tidsrommet etter siste krig og fram til i dag, har i følge Mydske og Høybråten foregått i to faser, som utgjør en beskrivelse av to ulike modeller for organisering av lokalstyre. Disse vil jeg gjøre nærmere rede for i neste kapittel. I tillegg har organisering og endring i hovedsak vært knyttet til tre aspekt:

- hvor desentralisert eller sentralisert forholdet mellom nasjonale og lokale myndigheter er,
- hvor spesialisert eller integrert de lokale beslutningssystemer, og
- hvor profesjonalisert eller leg bemanningen av og deltakelsen i institusjonen er.<sup>15</sup>

Den politiske praksis som har søkt å fremme desentralisering som en sentral verdi tilknyttet den norske lokalstyreordningen, er på mange vis preget av motsetninger (Baldersheim 1979). Dette aspektet gjør det nødvendig å klargjøre hva som ligger i dette begrepet. Desentralisering viser empirisk tilbake på en relasjon mellom, på den ene siden et sentrum, og på den andre siden en definert periferi. Disse enhetene spesifiseres gjennom et differensieringsgrunnlag, som kan omfatte makt, autoritet, økonomiske ressurser og kultur (Baldersheim 1979).

Relasjonen mellom sentrum og periferi kan sees som ulike dimensjoner, koplet til et desentraliserings-begrep. På den ene siden kan dette forstås som et spørsmål om periferiens frikopling fra sentrum, etter graden av autonomi. På den andre siden kan desentraliserings-graden være et mål på periferiens adgang og mulighet til å påvirke sentrale beslutningsprosesser. I denne sammenheng kan man si at desentralisering er forbundet med et begrep om deltakelse (Baldersheim 1979).

Betoningen av autonomi-verdien og integreringen av deltakelsesaspektet kan sammen med et begrep om desentralisering klart illustrere den teoretiske debatten om ivaretagelse av de ekspressive versus instrumentelle verdier. Men henblikk på instrumentelle verdier kan man se kommunene som en pragmatisk løsning på et funksjonelt behov, at differensiering av forvaltningen er nødvendig i styringsøyemed. Desentralisering markerer i en slik sammenheng sterkere at de lokale underenheter er statlige produkter, og klart underlagt den statlige måldefinering og nasjonale hensyn. På den andre siden, med henblikk på ekspressive verdier, kan man se lokalstyret utfra et poeng om selvråderett. I

---

<sup>15</sup> De tre aspektene er hentet fra Mydske/Høybråtens artikkel "Organisering av lokalt styre: Mot et paradigmeskifte? fra Fevolden/Sørensen, 1989, gjf. litt. liste.



denne sammenheng blir desentralisering en poengtering av kommunenes selvstendige posisjon, og befolkningens mulighet til politisk skolering, og til å påvirke utfallet av de vedtak som vil få innvirkning i nærmiljøet.

Den utviklingen som har ledet mot en sterkere vektning av instrumentelle verdier, tilknyttet et forvaltningsmessig aspekt, har i all vesentlig grad vært resultat av statlig innflytelse, eller signaler gitt gjennom lover regler og ulike finansielle overføringer. Både teoretisk og empirisk kan vi slik se spørsmålet om kommuner og fylkeskommuners autonomi sett i forhold til staten, som en klassisk drøfting av desentraliseringsaspektet (Baldersheim 1979, Jenssen/Larsen 1991, Olson 1990). Utviklingen har i stor grad vært betinget av graden av statlig engasjement, og kan slik sees som et resultat av statlige endringsprosesser, eller som bi-produkter av sentralt iverksatt endring og utvikling (Jenssen/Larsen 1991)<sup>6</sup>

Det er utfra dette rom for å anta at den "ideologi" som legitimerer en økt prioritering av effektivitet og administrasjon, vil komme til uttrykk gjennom sentralt formulerte målsetninger for ulike reformer på kommunalt nivå. Og på samme måte vil man måtte anta at et ønske om enten å ivareta, eller bevisst nedtone andre verdier, vil bli gjort til gjenstand for fokusering og begrunnelse gjennom statlige målformuleringer for organisering og reform på kommunenivå. På denne måten kan man, utfra det verdimessige, eller demokratiteoretiske fokus i kildematerialet knytte fortolkningen av kommunens primære mål til de teoretiske- og analytiske rammer som utgjør et henholdsvis ekspressivt eller instrumentelt perspektiv. I denne sammenheng vil også graden av statlig inngripen og lovregulering være av betydning.

### **3.4.1 Et kort tilbakeblikk: Kommunale reformer og politikk som middel**

I den argumentasjon som lå forut for en endring av kommunesektoren, ble disse tiltakene også koplet til en mer generell demokratiseringsprosess. Demokrati ble i

en slik kontekst definert utfra det vi benevner som en markedsanalogi. Det vil si at den politiske virksomhet i første rekke er å betrakte som et redskap for å fremme en størst mulig grad av likhet i fordelingen av goder. Demokratiframstilles som en måte og organisere samfunnsøkonomien på, som maksimerer vekst og velstand, og sikrer befolkningen grunnleggende verdier som frihet, likhet i tjenestetilbud og velferd (Elster 1983, Maass 1959, Schumpeter 1987).

I forlengelsen av denne fortolkningen av, blir det hevdet at de ulike kommunale reformer er tiltak for å sikre alle landets innbyggere et best, og mest mulig ens service-nivå (NOU 1989:16, Baldersheim 1987). På denne måten framstår administrativ effektivitet og nasjonal likhet som de viktigste bestanddeler i en endringsprosess mot økt demokratisering.

Utfra en instrumentell motivering vil man vektlegge behovet for en effektiv administrasjon, som et virkemiddel for å øke kapasitet og kvalitet på kommunale tjenester. Et viktig aspekt ved dette er at endring i kommunestrukturen blir et praktisk spørsmål, innrettet mot at institusjonen skal fungere som instrument for en ønsket samfunnsutvikling (Brunsson/Olsen 1990). Dette vil i sterk grad være knyttet til et begrep om likhet. I denne sammenheng hviler dette på en funksjonell forståelse, det vil si i retning nasjonal standardisering (Eriksen 1988).

Parallelt med at kommunen blir framstilt som produsent og leverandør av offentlige tjenester, vil befolkningen inngå i en klient eller kunderolle. Dette innebærer igjen en fokusering på den effektive tilfredsstillelse av behov, og relasjonen mellom befolkning og administrasjon (Larsen/Offerdal 1990).

Med hensyn til deltakelsesaspektet, er dette i liten grad integrert i definisjonen av demokratibegrepet. Det instrumentelle perspektiv stiller et krav til de som skal ha ansvaret for den politiske styring, de må være kompetente. Elektorates rolle rettes mot valg av politisk lederskap, og vil i mindre grad bli poegert utfra sin autonome verdi, eller som en nødvendig prosess for selvrealisering eller skolering mot økt politisk bevissthet

### **3.4.2 Et kort tilbakeblikk: Kommunale reformer og politikk som mål**

Mens argumentasjonen for endring av den kommunale sektor i mindre grad var relatert til det politiske aspektet, var kritikken som særlig framkom under debatten rundt endringen av kommunegrensar, rettet mot å understreke nettopp verdien av politisk virksomhet. Dersom endringer i kommunesektoren kunne virke til å svekke interessen, eller mulighetene for bred deltakelse, ville en slik endring framstå som en direkte trussel mot et levende lokaldemokrati.

Et ekspressivt perspektiv definerer deltakelse som et sentralt, integrert element i demokrati-begrepet. Dette understrekes både utfra en pedagogisk tilnærming, der demokrati er en læringsprosess gjennom aktivt engasjement, og utfra deltakelsens egenverdi, og dens betydning for individuell og samfunnsmessig utvikling. Den primære hensikten er å fremme likhet med hensyn til politisk makt i samfunnet.

Et annet viktig element i deler av ekspressiv teori, som har betydning i denne sammenheng, er poengteringen av størrelsesaspektet som en variabel for politisk deltakelse. Lokaldemokratiet blir av mange betraktet som en mulighet til å videreføre til et moderne storsamfunn et verdifullt element i en klassisk demokrati-tradisjon, nemlig et bredt folkelig engasjement, innenfor rammene av et felleskap (Larsen/Offerdal 1990). Dette er betinget av en nærhet til både saker og til beslutningsfora. I store enheter vil man stå overfor det problemet at det for politiske aktørene er store avstander. Dette både i faktisk betydning, og som en opplevelse av at den politiske prosess og den politiske dagsorden ikke angår den enkelte og dennes hverdag. G.D.H. Cole formulerer dette som et problem rettet mot å finne demokratiske livsformer for små mennesker i store samfunn (Cole 1960)

Slik sett vil man utfra et ekspressivt perspektiv vektlegge nødvendigheten av bred deltakelse, og kommunen som en arena for en demokratisk læringsprosess. Jeg vil også forvente en eksplisitt formulering av hvilken betydning størrelsesaspektet vil kunne ha for motivasjon og mulighet til å ivareta deltakelse som en prioritert

verdi ved vårt kommunale system.

Når deltakelsen framheves som særlig verdifull i kommunal sammenheng, kan dette også i denne sammenheng sees i relasjon til en definisjon av likhet. I denne kontekst er ikke likhet ensbetydende med nasjonal ensretting når det gjelder tjemestetilbud. I stedet for likhet med henblikk på resultater, er det her snakk om likhet i betydningen lik rett til deltakelse i utformingen av lokal politikk. Denne definisjonen understreker følgelig en form for likhet som også integrerer variasjon (Weigård 1991).

### **3.4.3 Operasjonelle forventninger: Tre aspekt**

De ulikheter som framkommer med hensyn til å legitimere det lokale styringssystem, utfra et henholdvis instrumentelt eller ekspressivt perspektiv, har jeg valgt å uttrykke gjennom en inndeling i tre aspekter: verdiaspektet, demokratispektet og oppgaveaspektet. Aspektene visualiserer ulike elementer ved den samlede prosess av omstilling og endring i kommunal sektor. Samtidig vil de teoretiske implikasjonene som er knyttet til en økt eller ensidig betoning av enkelte verdier bli belyst gjennom aspektene.

#### **3.4.3.1 Verdiaspektet**

Verdiaspektet er forbundet med spørsmålet om de lokale styringsenheters kopleing til de sentrale myndigheter. Tradisjonelt har det lokale selvstyret stått som sikkerhet for at staten ikke skal detaljstyre den lokale problemløsning. Frihet fra statlig inngripen ble med andre ord en sentral verdi forbundet med kommunal organisering. I denne sammenheng er det snakk om graden av sentralisering/desentralisering og statlig målformulering. Det sentrale er hvordan frihetsverdien blir forstått. Det må her understrekes at det aldri har vært snakk om annet enn grader av frihet, og at staten alltid har vært overordnet det kommunale selvstyret.

Francesco Kjellberg hevder at et kjennetegn ved den moderne velferdsstat er en

stor grad av samspill mellom forvaltningsnivåene. I en historisk kontekst, og med hensyn til tradisjonell, ideologisk forankring, medfører dette en ny rolle for kommunen. Den har begrenset autonomi, og er utfra behovet for en samlet offentlig "strategi" for å realisere velferdsstaten, i sterkere grad underlagt statlig styring (Kjellberg 1991).

Både sentralisering og desentralisering er begrep som teoretisk betegner forholdet mellom et overordnet sentrum, og en eller flere underordnede enheter. James W. Fesler påpeker at begrepene prinsippielt beskriver en tilstand, eller en trend i maktfordeling mellom områder (Fesler 1968). Med dette har han slått fast at desentralisering ikke innebærer en endring av maktforholdene, eller den formelle autoritetsfordeling mellom sentrum og lokale enheter. Men at man her snakker om en utvidelse av de lokale enheters betydning, myndighet eller virkeområde (Baldersheim 1979).

Flere forfattere har bidratt til å utforme modeller, som både definerer desentraliserings-begrepet, og gjør det mulig å liste opp kriterier for graden av desentralisering (Baldersheim 1979). En av disse er svensken Lennart Lundquist, hvis modell særlig integrerer forholdet mellom staten som politisk og administrativt sentrum, og lokale, iverksettende sub-enheter. Lundquist definerer gradene av desentralisering utfra måten sentrum kontrollerer under-enhetene på. Denne kontrollen kan ta form av styring, som innebærer bevisste forsøk på statlig innflytelse overfor en lokal iverksetting, eller i form av etterprøving. Begge disse dimensjonene kan brytes opp i ulike underkategorier. Dess mindre grad av direkte oppgavestyring og aktiv etterprøving som preger forholdet mellom sentrum og lokale enheter, dess større grad av desentralisering, mener Lundquist (Baldersheim 1979).

Lundquist' modell åpner for en interessant vinkling på spørsmålet om hvorvidt målsettingen om økende desentralisering kan forstås som et signal om større frihet for kommunene versus sentrale myndigheter, med en påfølgende grad av lokal variasjon i utforming av offentlige goder for befolkningen. Dersom staten i økende grad pålegger kommunene nye oppgaver, og det samtidig, for å ivareta

kravet til ensartethet, "gies bestemmelser som binder kommunenes handlefrihet" (NOU 1974:53), kan dette forstås som et uttrykk for en større grad av statlig kontroll. De tiltak som man, blant annet i ulike offentlige dokumenter, betegner som et uttrykk for desentralisering, vil i denne sammenheng, og i henhold til Lundquist's modell, framstå som det motsatte, et verktøy for å kontrollere den lokale iverksettings-prosessen. Sagt på en annen måte kan desentralisering medføre at staten i ytterligere grad øker sitt styrings- og kontrollpotensiale på bekostning av en variert, lokal politikkutforming. På samme måte vil det å gjøre kommunale oppgaver til et nasjonalt ansvar gjennom et vedtak om sentralisering, framstå som et middel til å frigi kommunal kapasitet, og øke mulighetene for lokalt initert politikk rettet mot problemstillinger som er særegne for den enkelte enhet.

Deltakelse fra de som berøres under iverksettelses-fasen formuleres som uløselig koplet til desentraliserings-begrepet. Lundquist understreker dette ved å benytte begrepet dekonsentrasjon i tilfeller der deltakelsen ekskluderes i en slik prosess. Desentraliseringsbegrepet kan forstås enten som overføring av mulighetene for å utforme mål eller som overføring av midler. Skillet mellom desentraliseringsbegrepet og dekonsentrasjonsbegrepet kan markere nettopp denne forskjellen. Desentralisering av både mål og midler kalles politisk desentralisering, mens desentralisering av midler kan forklares som dekonsentrasjon (Mydske/Høybråten 1989).

Med en vektlegging av instrumentelle verdier, vil man understreke behovet for en større grad av ensretting. Dette med hensyn til lokale prioriteringer av det kommunale verdigrunnlag, og graden av lokal service. I denne sammenheng vil man oppleve et sterkere innslag av statlige inngrep, i form av lovpålegg og "ørømerkede" overføringer med den hensikt å sikre territoriell rettferdighet når nasjonale målsettinger blir iverksatt lokalt (Hill 1974).

Med en aksentuering av ekspressive verdier vil man i større grad prioritere hensynet til den lokale variasjon. Dette innebærer en understrekning av utstrakt lokal frihet . Man vil i denne kontekst fastslå at innbyggernes behov ikke er sammenfallende, og at det dermed er nødvendig å tilpasse de nasjonale

Med en aksentuering av ekspressive verdier vil man i større grad prioritere hensynet til den lokale variasjon. Dette innebærer en understrekning av utstrakt lokal frihet. Man vil i denne kontekst fastslå at innbyggernes behov ikke er sammenfallende, og at det dermed er nødvendig å tilpasse de nasjonale målsettinger til lokale forhold.

### **3.4.3.2 Demokratiaspektet**

Drøftingen av demokrati-aspektet vil være en analyse av hvordan man i materialet betoner og definerer demokrati-begrepet i relasjon til et kommunalt selvstyre. Francesco Kjellberg (1991) hevder at lokalstyret og demokratisk deltakelse tradisjonelt har så sterke koplinger til hverandre at man i norsk, og for den saks skyld også i europeisk forvaltningsutvikling, vanskelig kan skille dem fra hverandre. I en kommunal kontekst er dermed demokrati sterkt forbundet med et innslag av folkelig deltakelse. Dette var også integrert i selve vedtaket av Formannsskapslovene.

Formannsskapslovene betoner samtidig en flersidig forståelse og fortolkning av deltakelse som teoretisk og praktisk begrep. Med dette viser jeg til de distinksjonene mellom en instrumentell- og ekspressiv fortolkningsbasis, som er gjort nærmere rede for i det foregående. Deltakelse kan forstås både som et verktøy til å realisere aktørenes egne preferanser, og fremme fellesskapsfølelse og demokratisk forståelse, eller også som en prosess med autonom verdi, uavhengig av prosessens utfall. Om dette sier Kjellberg (1991):

*"Demokratiaspektet ved kommunene har derfor både en egenverdi, fordi den skaper rom for politisk utfoldelse og selvrealisering, og en instrumentell verdi, fordi det fremmer demokratiet i samfunnet og solidariteten i lokalsamfunnet"* (Kjellberg 1990 s.50)

Det sentrale i denne delen av drøftingen vil være hvordan man i utvalget av offentlige utredninger tenderer til å vekte disse ulike fortolkningsperspektivene. Med andre ord hvordan demokrati-begrepet forstås i relasjon til det kommunale

selvstyret, under spørsmålet om reform og utvikling. En instrumentell fortolkning vil vektlegge beslutningseffektivitet, og mulighetene for behovstilfredstillelse i betydningen realiseringen av materielle, kollektive goder. Sagt på en annen måte blir demokrati et markedsanalogt middel for å sikre effektivitet og et stabilt politisk "klima" for offentlig "produksjon" av velferd. Innbyggerne er å betegne som konsumenter, som gjennom stemmeseddelen "kjøper" eller forkaster ulike politiske tilbud eller løsninger. Politikerne er tilsvarende å forstå som produsenter av politiske beslutninger, eller offentlig tjenestetilbud (Jenssen/Larsen 1991).

En ekspressiv fortolkning av demokratibegrepet vil understreke behovet for bred, folkelig deltakelse og aksess til lokalpolitisk informasjon og beslutningsprosessen lokalt. Kommunikasjon og politisk debatt understrekes som nødvendige elementer i en individuell selvrealiseringsprosess og som en kilde til læring. Dette aspektet ansees som virkeliggjøring av en demokratiske idè, der de som besitter legitim makt står ansvarlig overfor hele massen av deltakere (Hill 1974). I denne sammenheng vil man med bakgrunn i en ekspressiv demokrati-fortolkning også understreke behovet for mindre politiske enheter. Dette for å sikre kommunikasjon og nærhet til den politiske arena.

#### **3.4.3.3 Oppgaveaspektet**

Oppgaveaspektet viser til at man med en instrumentell verdibasis vil angi, og prioritere ulike kommunale funksjoner, enn tilfellet vil være med en ekspressiv. Med en instrumentell forståelse av kommunens funksjoner vil man tendere mot å vektlegge forvaltningsdimensjonen, og framheve utforming av service og fordeling av velferd som den sentrale oppgave for det kommunale selvstyret.

Med en ekspressiv verdibasis vil man i større grad fokusere på den politiske dimensjonen. Kommunen skal i denne forbindelse, gjennom elementer som tilhørighet og identifikasjon, sikre interessen for politisk deltakelse. I dette inngår også mulighetene for den enkelte til å påvirke politiske beslutninger gjennom et nærdemokrati (Jenssen/Larsen 1991).



### 3.4.3.4 Oppsummering

Før jeg i neste kapittel går over til selve drøftingen, vil jeg for å lette framstillingen gi en tabellmessig gjengivelse av sentrale motsetninger mellom det instrumentelle- og det ekspressive perspektiv, sett i sammenheng med ulike former for endring eller utvikling på kommunalt nivå.

**Tabell 1: Motsetninger mellom et instrumentelt-/ekspressivt perspektiv mht. prioritering av ulike verdier ved kommunal reformvirksomhet.**

	<b>INSTRUMENTELT</b>	<b>EKSPRESSIVT</b>
<b>Verdi- aspektet</b>	<b>Nasjonal likhet</b>	<b>Lokal variasjon</b>
<b>Demokrati- aspektet</b>	<b>Realisering av gitte preferanser</b>	<b>Selvrealisering og læring</b>
<b>Oppgave- aspektet</b>	<b>Administrasjon og service</b>	<b>Identifikasjon og tilhørighet</b>

## KAPITTEL 4

### LOKALSTYRET- EGENVERDI ELLER VERKTØY

#### 4.0 Innledning

I dette kapittelet vil jeg foreta en drøfting av problemstillingens første del. Jeg vil gjøre bruk av den teori og den operasjonelle inndelingen som jeg har gjort rede for i forrige kapittel. Det sentrale i denne sammenheng er å synliggjøre eventuelle innslag av bestemte verdiprioriteringer, målsettinger eller begrepsfortolkninger i deler av den kommunale endringsprosess. De dokumentene som vil danne utgangspunkt for analysen setter fokus på flere ulike problemområder. For å lette framstillingen har jeg sett det som nødvendig å gjennomføre drøftingen koplet til et tematisk utvalg.

Endringene i kommunal sektor i etterkrigstiden kan, som jeg kort var inne på i forrige kapittel, karakteriseres som en prosess som har foregått i to faser (Mydske/Høybråten 1989)<sup>16</sup>. Jeg vil, før jeg går over til selve drøftingen, redegjøre nærmere for denne inndelingen.

Den første fasen omfatter tidsrommet fra 1945 til rundt 1980. Reformene i denne perioden var rettet mot geografiske, eller det vi kan kalle strukturelle sider ved organiseringen av lokalstyret. Kommunesammenslåingene og avskaffelse av sognekommunen var de mest "synlige" resultatene av denne reformperioden. Videre var fasen preget av reformer som rettet seg mot funksjons- eller arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, og organiseringen av den lokale oppgaveløsning.

---

<sup>16</sup> Kjellberg angir tre faser i utviklingsprosessen. Den første omfatter de strukturelle endringer, som i norsk sammenheng omfatter kommunesammenslåinger, nedleggelse av sognekommunen osv. Den andre fasen markerer ekspansjonen i offentlige oppgaver gjennom etablering og utbygging av velferdsstaten. Tredje fase markerer ulike finansielle reformer (Dente og Kjellberg 1988)

Resultatene av reformene i den første fasen førte til en sammenveving av kommunal- og statlig virksomhet, der staten i sterkere grad fikk en styrende rolle. Kommunal virksomhet ble i stort monn preget av statlig politikk og kommunene framstod mer som iverksettere av denne, og som bundet opp til nasjonal økonomi. Et annet iøynefallende resultat var en sterk vekst i den kommunale administrasjon, både med hensyn til antall sektorer og antall ansatte.

Den neste fasen strekker seg fra tidsrommet etter 1980 og fram til i dag. I denne perioden har man vært opptatt av de samme problemer som i første fase, men man har lanseret andre og nye løsninger. Det er tendenser mot en sterkere desentralisering, delegering og en økende oppmerksomhet omkring behov og ønsker om folkelig innflytelse i lokale beslutningsprosesser. Dette kan sees i sammenheng med et tiltagende krav om kommunal effektivisering, parallelt med en innskrenkning i de statlige økonomiske overføringer til kommunene. Man antar da at en desentralisert beslutningsform, som inkuderer større grad av folkelig deltakelse, bedre er i stand til å registrere endringer i lokale behov- og problemområder og raskere kan iverksette tiltak rettet mot disse.

## **4.1 Verdiaspektet**

### **4.1.0 Innledning**

I tilknytning til verdiaspektet vil jeg vektlegge og få fram hvilke behov som eventuelt styrer og legitimerer statlig initierte endringer, og konkrete statlige tiltak overfor kommunal sektor. I denne sammenheng er det overordnet hvorvidt man gjennom argumentasjonen for endring tenderer mot å vektlegge nasjonale, ensrettede målsettinger framfor mulighetene for lokal variasjon, i det materialet som er lagt til grunn.

Det sentrale fokus for drøftingen av verdiaspektet er spenningforholdet mellom frihet for den enkelte enhet til å utforme og gjennomføre sin egen politikk, og hensynet til at alle landets innbyggere skal få tilnærmet like tilbud og muligheter. I

Hovedkomiteen for lokalforvaltningens utredning, NOU 1988:38 understrekes dette spenningsforholdet slik:

*"Dess større vekt som blir lagt på rollen som gjennomfører av nasjonale målsettinger - og mindre på rollen som selvstyreorgan - dess tydeligere vil motsetningen mellom frihet og likhet framtre". (s.19)*

Drøftingen av verdi-aspektet vil på denne måten være en drøfting av fordelingen av beslutningsmyndighet mellom nivåene. Denne fordelingen kan enten anta et sentralisert- eller et mer desentralisert mønster (Mydske/Høybråten 1989). Med et sentralisert mønster for fordeling av beslutningsmyndighet vil kommunene besitte en sterkt innskrenket mulighet til til å velge egne lokale politiske og administrative løsninger, mens et desentralisert mønster vil medføre en utvidelse av disse mulighetene.

#### **4.1.1 Instrumentelle trekk: Målsettingen om likhet**

Kravet om standardiserte velferdsgoder for hele det norske folk var en av de sterkest formulerte målsettinger i den tidligste fase i reformarbeidet. For å sikre denne målsettingen oppstod behovet for å sette nasjonale standarder med hensyn til kommunenes virksomhet . Samtidig ble denne virksomheten direkte knyttet til materiell vekst og utvikling. Det vil si at kommunene ble forstått som redskaper for å sikre gjennomføringen av nasjonal velferdspolitik. Når det gjelder å utforme, definere og prioritere mellom ulike kommunale oppgaver, fikk staten en klart overordnet stilling. Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen understreker dette forholdet slik:

*"Det er vanlig å betegne kommunalforvaltningen som en avledet statsforvaltning. Fylkeskommunenes og kommunenes selvstyre er ikke grunnlovsfestet; Stortinget fastsetter til enhver tid ved alminnelig lov hvilket omfang det kommunale selvstyre skal ha, og hvorledes fylkeskommunene og kommunene skal utøve sin myndighet. Slik må det også være for at det skal kunne føres en nasjonal politikk. De enkelte kommunale enheter må treffe sine avgjørelser innenfor rammen av den vedtatte nasjonale politikk"(NOU 1974:53 s. 17).*

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen ble nedsatt i 1971 og leverte denne delinnstillingen i 1974. På denne måten er innstillingen er i tid koplet til slutten av den første fasen i den kommunale endringsprosess, og bærer preg av å være utformet i en brytningsperiode med hensyn til vektingen av ulike prinsipper for relasjonen mellom kommunene og staten.

Fortsatt betones, som sitatet overfor viser, behovet for en overordnet stat. Sentralisering blir en sikkerhet for at avgjørelser er i tråd med nasjonalt definerte regler og retningslinjer. I tillegg vektlegges nødvendigheten av sentralisering som en sikkerhet for at den nasjonale planlegging og styring framstår som et uttrykk for oversikt, helhetstenkning og stabilitet. Det heter blant annet:

*"Det er både naturlig og nødvendig at oppgaver av denne art blir lagt til organer som har landsomfattende myndighet, eller står under en sentral statlig ledelse". (s. 24)*

Og videre:

*"Når det er oppgaver som bare kan løses under ett for en større folkegruppe enn den en finner innenfor en enkelt kommune, er dette ofte et moment som taler sterkt for å legge oppgavene til fylket eller staten". (s. 24)*

Sitatene viser at sentralisering, forstått som overordnet statlig styring, ble ansett som et nødvendig virkemiddel for å sikre velferdstatens parole om en størst mulig grad av ensretting. Dette når det gjelder tilgang på offentlige tjenester. Implisitt blir sentralisering også koplet sammen med kompetansekriterier, med hensyn til ansvar for utvikling i kommunene. Statens overordnede stilling framstår med andre ord som en konsekvens av at statsapparatet er i besittelse av spesielle faglige kunnskaper i styrings- og planleggingsammenheng. Dette understrekes av de økte krav til formelle kvalifikasjoner som fulgte den sterke oppbyggingen av fagetater i første fase. Mydske og Høybråten (1989) påpeker at man gjennom en statlig politikk, som vektla nasjonal ensretting og likhet favoriserte en profesjonalisering og sentralisering av politikken. Dette sikret en effektiv

realisering av velferdspolitikken. Hovedkomiteens innstilling betoner dette forholdet slik:

*"På den andre siden skal en ikke være blind for for at de statlige myndigheter på sine felter har bedre forutsetning for å skaffe et faglig mest mulig betryggende grunnlag for sine avgjørelser enn kommunale instanser. Dette kan blant annet gjelde slike saker som forekommer forholdsvis sjeldent i en enkelt kommune, men hvor staten (eller eventuelt fylket) har særlige faginstanser (NOU 1974:53 s. 14).*

Som nevnt ble denne innstillingen<sup>17</sup> utarbeidet i et tidsrom som markerer en overgang mellom ulike tendenser når det gjelder organisering av den lokale forvaltningsmessige- og politiske virksomhet. Samtidig med at det fortsatt argumenteres for sentralisering for å sikre viktige velferdspolitiske målsettinger, fastslår innstillingen at desentralisering er et av hovedmålene for den videre reformvirksomhet. I Innstillingen betones desentralisering, som et virkemiddel til å ivareta særegne behov, og muliggjøre bruken av lokalkunnskap i løsningen av offentlige oppgaver. Desentralisering forstås i denne sammenheng som en prosess der oppgaver og avgjørelsesmyndighet overføres fra sentrale til lokale organ. I denne forbindelse framheves den nærhet, den personlige interesse for arbeidsoppgavene som de lokale organ gjerne besitter, og faren for overbyråkratisering og manglende ansvar som kan bli resultatet av en sterkt sentralisert saksbehandling. Om dette forholdet framholder Desentraliseringskomiteen i sin innstilling:

*"Oppdelingen av forvaltningen i spesielle faggrener gjør også at den enkelte administrasjonsgren har lett for å tape sammenhengen av syne og betrakte sitt spesielle felt som et isolert og selvstendig saksområde. Denne faren er større for de sentrale myndigheter, fordi de sitter mere på avstand fra det hele, og fordi de ofte i høyere grad enn et lokalt organ er opptatt med spesialsaker. En lokal myndighet vil til eksempel ofte ha bedre forutsetning for å bedømme hvilken betydning en kraftutbygging, et veianlegg, en industri osv. vil ha for den økonomiske utvikling i distriktet i det hele"<sup>18</sup> (s.13)*

<sup>17</sup> Det henvises fortsatt til Hovedkomiten for reformer i lokalforvaltningens delutredning: Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen NOU 1974:53

<sup>18</sup> Sitatet er hentet fra Desentraliseringskomiteens innstilling som ble avgitt 13. januar 1947, Min referanse NOU 1974:53.

Begrunnelsen for å overføre oppgaver og ansvar til lokale organ, ligger på denne måten i den nærhet de besitter til arbeidsoppgaver, ressurser og berørte parter. Dette antar en vil medføre både en økt effektivitet i saksbehandlingen, at sakene avgjøres raskere og at omkostningene ved å innhente informasjon reduseres, samt en betydelig avlastning av de sentrale instanser.

Gjennom desentralisering åpner man for at de lokale organer i større grad skal ha mulighet for å utvikle en selvstendig lokal problemløsning og en større grad av lokal råderett over den politiske og administrative dagsorden. Det blir imidlertid i Hovedkomiteens delutredning sterkt understreket at desentralisering ikke må gjennomføres på bekostning av kravet til ensartethet.<sup>19</sup>Målsettingen om en økt desentralisering er med andre ord, i denne sammenheng, ikke et signal om at man ønsker å bedre muligheter for lokal variasjon. Det er snarere et uttrykk for tendensen til å vektlegge effektivitets- og likhetsverdier. Dette må forstås som en instrumentell betoning.

Andre aspekter ved desentralisering tjener også mer direkte til å redusere faren for at et utvidet kommunalt ansvar og myndighetsområde skal komme i åpenbar konflikt med andre nasjonale mål, noe likhetshensynet er et eksempel på.

Desentralisering kan medføre at flere oppgaver blir pålagt lokalnivået. Ved at de kommunale budsjetter i stort monn er bundet opp i utgifter for å realisere statlige pålegg, står det gjerne lite midler tilbake til egeninitierte tiltak som gjerne avstedkommer en større grad av variasjon i tilbud og løsninger (Offerdal 1979, Slungård 1987). Dette har fått mange til å hevde, at kommunene idag, i større grad enn tidligere framstår som verktøy for iverksettelse av statlige tiltak, og i mindre grad som autonome, lokale beslutningsorgan (Brox 1987, Offerdal 1979). Audun Offerdal (1979) refererer til at kommunale tjeneste menn og politikere ser kommunene som så bundet av statlige krav og påbud at det lokale selvstyret er

---

<sup>19</sup> Det henvises til Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningens delutredning; Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, NOU 1974:53.

innskrenka til det minimale. Kommunene er blitt rene iverksettelsesorgan for sentrale styresmakter. Deres hovedfunksjoner blitt å sikre lokal støtte for nasjonalt utformet politikk.

En utvikling preget av denne tendensen vil ha større likhetstrekk med det Lennart Lundquist har benevnt som dekonsentrasjon, heller enn å kunne sammenlignes med betingelsene for politisk desentralisering. Kommunene er i stor grad overlatt midler til å realisere statlig politikk, og i mindre grad involvert i en prosess der mål og retningslinjer blir definert, og der kommunene selv utformer en politikk innenfor disse rammene.<sup>20</sup>

Dersom staten i økende grad pålegger kommunene nye oppgaver, og at det samtidig, for å ivareta kravet til ensartethet, "gies bestemmelser som binder kommunenes handlefrihet" (NOU 1974:53), kan dette forstås som et uttrykk for en strammere statlig kontroll. De tiltak som Hovedkomitéen for reformer i forvaltningen betegner som et uttrykk for desentralisering, vil i denne sammenheng framstå som det motsatte, et verktøy for å kontrollere den lokale iverksettings-prosessen.

Sagt på en annen måte kan en desentralisering, forstått som dekonsentrasjon, medføre at staten i ytterligere grad øker sitt styrings- og kontrollpotensiale på bekostning av en variert, lokal politikktutforming. På samme måte vil det å gjøre kommunale oppgaver til et nasjonalt ansvar gjennom et vedtak om sentralisering, framstå som et middel til å frigi kommunal kapasitet og øke mulighetene for lokalt initert politikk rettet mot problemstillinger som er særegne for den enkelte enhet.

I materialet blir det understreket at en av farene ved en utvidet grad av sentralisering er knyttet til spørsmålet om folkelig deltakelse. For det første

---

<sup>20</sup> Definisjonen og avgrensningen mellom desentralisering forstått som henholdsvis dekonsentrasjon og politisk desentralisering er nærmere redegjort for under den teoretiske avgrensning i delkapittelet som omhandler verdiaspektet (3.4.3.1) Dekonsentrasjon innebærer en overføring av midler til lavere styringsnivåer eller subenheter, mens politisk desentralisering også inkluderer en overføring av beslutningsmyndighet med hensyn til mål.



medfører sentralisering at de lokale administrative organ i stort monn blir bundet av sentrale vedtak, og i mindre grad tyr til løsninger som kan virke til å etablere en egen lokal administrativ praksis. Denne utviklingen kan lede til at ansvar og interesse for de arbeidsoppgaver som kommunene skal utføre svekkes, og at de slik reduseres til rene informasjons- og ekspedisjonskontorer for sentrale instanser (NOU 1974:53). For det andre har dette konsekvenser for forholdet mellom det offentlige forvaltningsapparat og innbyggerne. I denne sammenheng er betydningen av å minske avstanden mellom befolkningen og de besluttende organ sentral. Om dette formulerer Hovedkomiteen for reformer i forvaltningen følgende:

*"Tiltross for den sterke sammenknytningen mellom landsdelene på alle områder, føler de fleste seg nærmere knyttet til den kommune, det fylket og den landsdel hvor de hører hjemme, enn til resten av landet. De er tilbøyelige til å se på sakene fra sitt distrikt som sine saker og de fleste regner sentralmyndighetene mere som en utenforstående enn organene i distriktet der de også selv har folkevalgte representanter. En vidtdreven sentralisering kan innebære en fare for at interessen blant folk for vårt offentlige styre blir svekket, fordi de føler seg for mye satt utenfor" (NOU 1974:53 s. 13).*

En betoning av deltakelse, som en mekanisme til å svekke avstand mellom styrende og styrte, og som et virkemiddel til å høyne fellesskapsfølelsen og den offentlige effektivitet, markerer en instrumentell vektlegging av denne verdien. Denne instrumentelle "varianten" innenfor det ekspressive perspektiv er knyttet til Carole Pateman. Deltakelsen virker til å maksimere mulighetene for å realisere andre, sentrale målsettinger. I denne sammenheng er en bedre ressursutnyttelse, og et høyere servicenivå sentrale stikkord. Disse målsetningene er i stor grad konguerende med nasjonale siktemål og en økt desentralisering, i betydningen flere frihetsgrader for lokal tilpasning, og politikk utforming, vil slik ikke virke konflikterende i denne forbindelse, gjennom å lede til økt lokal variasjon. I stedet kan man tolke dette som en maksimering av kommunenes muligheter til å realisere kravet til ensartethet i relasjon til overordnede nasjonale målsettinger. I denne forbindelse understrekes det i NOU 1988:38 at spørsmålet om desentralisering til enhver tid er underlagt et krav til hva som er hensiktsmessig i

forhold til disse målsettingene. Også i forslaget til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, bekreftes dette inntrykket<sup>21</sup>. I et eget avsnitt om målstyring, heter det at regelforenkling har vært brukt:

*.....som ledd i bestrebelsene på å få til en mest mulig desentralisert oppgaveløsning og å øke lokalforvaltningens frihet til å løse viktige samfunnsoppgaver innen gitte ressursrammer og med utgangspunkt i nasjonale, politiske målsettinger". (s.75)*

Den sterke vektleggingen av likhets- og utjevnings verdien som har preget og utviklet den moderne velferdsstat, har samtidig understreket behovet for en overordnet statlig styring. I tillegg har statens ansvar for befolkningens rettssikkerhet, hensynet til en effektiv produksjon av offentlige tjenester og nasjonale- eller makroøkonomiske hensyn virket forsterkende på dette behovet (NOU 1990:13).

Statens mulighet til innflytelse i kommunalsektor, når vi ser bort fra forbud og påbud i lovs form, omfatter to kategorier: Kontroll og styring. Disse fastsetter grensene for den kommunale autonomi, og regulerer slik relasjonen mellom kommuner og stat. Denne statlige kontrollen, eller styringen favner flere ulike strategier. For det første har vi rettslige virkemidler, som vanligvis refererer til særlovgivningen. For det andre innbefattes de finansielle virkemidlene. Disse spenner både over pålegg om regnsskap og budsjetteringsregler, samt insentiver for å anspore til ønsket virksomhet. Den siste typen av kan vi kalle verdimessig påvirkning. Det er snakk om få kommunene til å gjennomføre ulike tiltak gjennom å få disse til å falle sammen med de lokale prioriteringer. Denne formen for statlig kontroll/styring inkluderer både plankrav og statlig informasjonsvirksomhet rettet mot kommunene (NOU 1990:13).

#### **4.1.2 Ekspressive trekk: Vektlegging av frihetsverdien**

Et gjennomgående trekk ved statens tilsyn med kommunal virksomhet, har vært

---

<sup>21</sup> Det henvises her til forslaget til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, NOU 1990:13

en kombinasjon av de ulike virkemidlene som er presentert i det foregående. Men det er likevel en evolusjonstendens i betoningen av dem. I grove trekk er dette en utvikling fra direkte statlige inngrep gjennom lovverket, til en økende grad av økonomisk-, eller rammestyring<sup>22</sup>, og verdipåvirkning gjennom såkalt målstyring (NOU 1990:13).

Både mål- og rammestyring er uttrykk for bruk av mer generelle retningslinjer. Dette til erstatning for detaljert kontroll. Rammestyring impliserer både at kommunene tillegges en større mulighet til å prioritere lokalt innenfor gitte økonomiske rammer, og at de kan pålegges å løse visse oppgaver. Selve oppgaveløsningen underlegges en lokal tilpasning. Et eksempel på statlig rammestyring ligger i det såkalte nye inntektssystemet for kommunene. I utredningen av dette uttaler komitéen følgende:

*"Komitéen understreker at staten i større grad enn hittil bør overlate til kommunene å tilpasse gjennomføringene av pålagte oppgaver til de stedlige forhold, og lokalbefolkningens ønskemål. De sentrale myndigheter bør nøye seg med å stille minimumskrav og ikke påtvinge kommunene standardløsninger i utrengsmål ( NOU 1982:15 s. 62).*

Målstyringsbegrepet ble nærmere definert i Stortingsmelding nr. 4 (1988-89), om Langtidsprogrammet for 1990-93.<sup>23</sup> Det slås i denne sammenheng fast at i tiden som kommer kunne målstyring bli et nyttig styringsverktøy. Staten står slik overfor flere utfordringer, både når det gjelder å omdanne politiske vyer til konkrete arbeidsmål, og å formulere incentiver som kan virke til ønsket atferd.

Både mål- og rammestyring er virkemidler som kan øke kommunenes spillerom versus sentrale myndigheter. Samtidig, og som jeg allerede har vært inne på, kan dette spillerommet vesentlig reduseres gjennom at kommunene stadig overføres nye oppgaver, og samtidig har stramme økonomiske rammer for sin virksomhet. Dette kan tenke seg å komplisere en mer selvstendig lokal styring, og egen lokal problemløsning. Dersom det å introdusere mål- og rammestyring kan sies å

---

<sup>22</sup> Begrepet rammestyring betegner både en økonomisk styring av kommunesektoren og statlig pålagte plan- og handlingsprogram.

<sup>23</sup> Min referanse NOU 1990:13.

utgjøre en utvikling mot mer ekspressive betoning av verdiaspektet er denne derfor i stor grad gjort implisitt.

Følgelig er ikke nødvendigvis utvidet målstyring et signal om en en reelt større frihet for kommunene i forholdet til staten. I materialet blir det, naturlig nok, understreket at staten også i sammenheng med målstyring skal ha en overordnet rolle, både når det er snakk om å fastsette mål og i sammenheng med evaluering av kommunenes iverksetting av disse. Dette kan illustreres gjennom forslaget til ny kommunelov, der det blir vist til de formuleringer som er benyttet i Langtidsprogrammet for 1990-93:

*"Innenfor de rammene som følger av de tildelte ressursene, kan institusjonene selv bestemme hvordan målene konkret skal nås. Institusjonene skal imidlertid gi rapport til sin overordnede myndighet om resultatene av sin innsats. I denne sammenheng legges det vekt på å utvikle egne resultatmål. Departementene vil på grunnlag av institusjonenes rapporter kontrollere måloppnåelsen og avvike fra målene og bidra til å gjennomføre de nødvendige korrigeringer.*  
(s.16)

Man kan også stille spørsmålet om ikke en økende bruk av ramme- eller målstyring samtidig innebærer å fjerne et viktig element i den generelle politiske virksomhet fra lokalpolitikken. Med dette poengteres politisk aktivitet som en verdi- eller målprioriteringsprosess. Dersom staten tillegges en stor del av ansvaret for denne prosessen også i lokal sammenheng, innebærer det en fare for at kommunenes betydning også som politiske organ vesentlig reduseres.

Det må nødvendigvis understrekes at de uttalelser som her er gjort om målstyring, er koplet utelukkende til statlig aktivitet. Men de kan likevel illustrere hvordan man sentralt definerer innholdet i et målstyringskonsept.

Den, etter alt å dømme, åpenbare konflikt mellom mulighetene for lokal variasjon, og nasjonale hensyn, særlig i forbindelse med likhet- og utjevningsverdien, er et sentralt aspekt i drøftingen av kommunal endring og utvikling. Man snakker i denne forbindelse om å kunne modifisere disse motsetningene gjennom to

reformstrategier (NOU 1990:13).

For det første omfatter dette å videreføre nedtoningen av en direkte statlig kontroll og detaljstyring. I praksis vil det innebære å avvikle de lovregulerte kontrollordninger som idag er mer eller mindre overflødige eller foreldet<sup>24</sup>. En mulig utvikling i denne sammenheng er å fortrenge de stramme godkjenningsordninger med en mer generell vurdering utfra et krav til lovlighet, og i større grad drive informasjon og veiledning for å påvirke kommunal atferd (NOU 1990:13).

Den andre reformstrategien er rettet inn mot å tilpasse verdiene ved det kommunale selvstyre til nye premisser. Dette vil kunne realiseres gjennom at man i sterkere grad fokuserer på den politiske virksomhet i kommunene, og lar en større del av den offentlige samordningsvirksomhet tillegges lokale organ. I tillegg bør en se det som et lokalt anliggende å tilpasse den offentlige virksomhet til lokale behov. I denne sammenheng er en nedtoning av bestemmelsene om statlig kontroll og tilsyn, langtidsplanlegging, intern delegasjonsadgang og større spillerom for lokale variasjoner i politisk- og administrativ organisering nødvendige forutsetninger.

Målsettingen ved en slik fordeling av ansvar mellom kommune og stat er å fastslå det vi kan kalle "partnerskapen" mellom nivåene i styringsverket. I forslaget til ny lov for kommuner og fylkeskommuner heter det at dette forholdet må utformes på en slik måte, "at det kommunale selvstyre ikke tømmes for reelt innhold". Med dette presiseres det at det ligger en dynamikk i overgangen fra direkte former for kontroll til mer indirekte former for styring, og at denne dynamikken tjener til å gi større spillerom for kommunene og lokale variasjoner i administrativ og politisk organisering.

#### **4.1.3 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner**

---

<sup>24</sup> Disse lovregulerte kontrollordningene omfattes blant annet av legalitetskontroll, godkjennings- og klageordninger, regler for kompetansefordeling, rapporteringsrutiner og rent politiske styringsmekanismer (NOU 1990:13).

Francesco Kjellberg har uttrykt at "det kommunale selvstyre" er en pompøs betegnelse på noe som ikke eksisterer.<sup>25</sup> Han hevder at det ikke eksisterer en klart avgrenset kommunal sfære, som er adskilt og avgrenset fra andre forvaltningsnivåer. En lignende konklusjon trekker Torodd Strand når han forsøker å synliggjøre noen sider ved norsk samfunnsstyring i en geografisk kontekst. Strand slår fast at et moderne styringsapparat ikke er mulig uten lokale organ eller kommuner (Strand 1978). Med dette har han også slått fast at kommunene aldri kan fullstendig frigjøres fra statlig kontroll ettersom de utgjør ledd i den totale administrasjon av nasjonen, og at man vanskelig kan skille mellom lokale og nasjonale sfærer. I en utredning fra Hovedkomiteen for lokalforvaltningen illustreres dette poenget slik:

*"Det er ikke noen entydig juridisk definisjon av det kommunale selvstyre. På den ene siden innebærer det avledet statsmakt og ikke full autonomi eller absolutt selvstyre. Selvstyret er begrenset av den overordnede statsmakten. På den andre siden er ordningen med kommunalt selvstyre blitt en sentral del av vår politiske og forvaltningsmessige tradisjon, og må anses hjemlet gjennom forvaltningsmessig sedvane".<sup>26</sup> (s.18).*

Dette resonnementet innebærer, at tross for den formelle funksjonsfordelingen mellom de ulike administrative nivå, og at deler av det offentlige oppgavespekter er definert som lokale oppgaver, er staten og kommunene i realiteten partnere i et løst koplet system (Strand 1978).<sup>27</sup> Det politiske system ivaretar flere, ulike og ofte konkurrerende funksjoner parallelt, der kommunenes virksomhet inngår som et nødvendig bidrag for gjennomføring av de oppgavene som er tilkoplede de ulike funksjonene.

---

<sup>25</sup> Det siktes til en lengere artikkel i Sosialøkonomen nr. 6 1992, der Kjellberg kommenterer utredningen om ny kommune- og fylkesinndeling NOU 1992:15.

<sup>26</sup> Det henvises her til utredningen: nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, NOU 1988:38.

<sup>27</sup> Et løst koplet system er her definert som et system der de enkelte elementer står i gjensidig avhenighetsforhold til hverandre. Definisjonen slik den er brukt her er knyttet til boken "The Theory of Organizing av Karl Weick. Boken kom i 1967. Min referanse: Tore Rossvær, "Organisasjonsteorier i sosiologisk belysning", TANO, 1987.

Strand har klassifisert de kommunale funksjoner i tre ulike. Med *standardiseringsfunksjonen* slås det fast at et system har behov for mekanismer som gjør det mulig å gjennomføre nasjonale målsettinger eller tiltak på en ensartet måte, uavhengig av administrative- og/eller politiske territoriale inndelinger. Standardisering innebærer slik at normer, definisjoner, krav og lignende, innføres som gjeldene for alle individ, grupper, eller regioner, fylker og kommuner.

Standardisering kan på denne måten både medføre nye plikter som staten pålegger kommunene, eller nye rettigheter koplet til ulike offentlige goder. I denne sammenheng er standardiseringspolitikk nært knyttet til velferdspolitiske målsetninger om ensretting, i motsetning til variasjon, særinteresser og spesielle krav.

*Hjelpfunksjonen* innebærer at det offentlige, gjennom ulike mekanismer, kompenserer der ulike individ, grupper eller lokalsamfunn, står i en særskilt situasjon, som krever særlige tiltak. Strand sier følgende om denne funksjonen:

*"Hjelpe- eller kompenseringsfunksjonen blir oppfylt når ein negativt avvikande velferdssituasjon blir retta til ein etter måten betre sitasjon. Føremålet er ikkje å skape likskap eller streng tilpassing til ein norm. Kva som er velferd og negative avvik er subjektivt definert. Funksjonen har også eit element av hjelp til å oppretthalde variasjon der det måtte vere ønskjeleg, t.d. når det gjeld kultur og språkformar". (s. 273)*

Også de oppgaver som koples til hjelpfunksjonen legitimeres med henvisning til de nasjonale fellesinteresser. Strand sier videre:

*"Men dette er eit felt der nettopp særinteressene legitimt kan spele seg ut. Ettersom goder skal tildelast etter kriterier som tar omsyn til spesielle situasjonar, er det opp til dei som meiner seg ramma av slike vilkår å argumentere for sin situasjon, for sine problem som spesielt relevante" (s. 273).*

*Selvhjelpsfunksjonen* viser til mekanismer som gjør det mulig å mobilisere befolkningen til handling omkring løsningen av særskilte oppgaver, for eksempel

lokale. Gjennom selvhjelpsfunksjonen iverksettes tiltak både sentralt og lokalt. Det sentrale nivå fastsetter rammeveket for lokal deltakelse, som kan medføre ensretting, mens det samtidig åpnes for lokal tilpasning og lokalt initiativ til løsning av spesielle problem. Slik kan man si at de statlig definerte rammer for selvhjelp, nærmere defineres og gies et innhold i en lokal kontekst.

En gjennomgang av dokumentene med tanke på verdiaspektet, viser at man i reformsammenheng i stor grad har latt seg prege av et ønske om standardisering og hjelp til å forbedre "negative avvik" i en velferdspolitisk kontekst. Reformene har med denne bakgrunn vært rettet mot de såkalte nasjonale hovedmålsettinger, som sterkt sammenfattet framstår som et ønske om utjevning, og et ønske om optimal ressurs utnyttelse. Begge er målsettinger av instrumentell karakter, i hovedsak koplet til det man kan kalle det offentliges materielle oppgaver (Fevolden/Sørensen 1989).

Verdiaspektet uttrykker at kommunale reformer i denne sammenheng, inngår i ulike strategier, og delmål, for å sikre realiseringen av disse nasjonale målsettingene. Standardisering kan også sees som en konsekvens av at de sentrale politikere og det sentrale byråkrati, tillegges en overordnet posisjon, med hensyn til kompetanse og evne til helhetlig vurdering i styrings spørsmål. Denne formen for "elite-tenkning" er i stor grad koplet til likhetsverdien og krav om velferdsutjevning. Man ser nødvendigheten av å tillegge staten det overordnede ansvar for at nasjonens innbyggere er sikret den samme tilgang på offentlige goder, ettersom man sentralt har en større oversikt og evne til objektivitet.

Når dette er sagt, viser det samlede analysegrunnlaget samtidig en utvikling fra en sterk sentralisering- og standardiseringstrend, til en sterkere vektlegging og formulering av selvhjelpsfunksjonen. Dette parallelt med en betydelig oppmerksomhet rundt faremomentene ved en sterk sentralisering. Den økte vilje til å vurdere nye løsninger, som mål- og rammestyring er eksempel på, kan illustrere nettopp denne sammenhengen. Et annet eksempel er Hovedkomiteen av 1985 sin innstilling (NOU 1988:38) der man eksplisitt uttrykker sammenhengen mellom desentralisering og variert oppgaveløsning. Det heter



her blant annet:

*“Desentralisering må skje i slike former at en samtidig beholder den gevinst man ønsker å oppnå ved desentralisering, nemlig en oppgaveløsning tilpasset de lokale forutsetninger” (s. 34)*

Tiltross for denne utviklingsprosessen er det likevel mulig å stille spørsmålsteget ved hvorvidt dette helt konkret har endret betingelsene for fordelingen av beslutningsmakt mellom staten og kommunene. Analysegrunnlaget viser at de nasjonale velferdspolitiske målsettingene, i overveiende grad, vektet tyngere enn mulighetene for kommunal autonomi og lokal variasjon. Dette kommer til uttrykk både gjennom hvilke problemer man retter fokus mot gjennom reformene og hvordan det argumenteres for nødvendigheten av og løse disse problemene.

Kommunen har i norsk historie og politisk tradisjon en solid forankring. Samtidig har sentraliseringsbegrepet en sterk negativ betoning, koplet til utvidet byråkrati og sentralisering av makt. Det er slik vanskelig å legitimere inngrep i det lokale selvstyre utfra andre motiver enn nasjonale hensyn. I denne sammenheng er velferdsstaten, og likhetsverdien sentrale aspekt som faller inn i en politisk tradisjon i vårt land. I tråd med Strands og Kjellbergs konklusjoner understrekes det at stat og kommuner er partnere i en samlet offentlig strategi for styrket og nasjonalt ensartet velferdsproduksjon. Dette bekreftes i forslaget til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, med følgende utsagn:

*“Utstrekningen og styrken av statlige inngrep i kommunesektoren er ikke uttrykk for sentralistiske tendenser, eller for en trang til standardisering for standardiseringens egen skyld, og heller ikke for et uhemmet byråkratisk utfoldelsesbehov. Statlig inngrep er i første rekke uttrykk for den integrasjon som har funnet sted mellom forvaltningsnivåene og for samspillet som må prege en moderne velferdsstat”. (s15).*

#### **4.2 Demokrati-aspektet**

#### **4.2.0 Innledning**

I tilknytning til demokratispektet er det sentrale fokus hvordan begrepet demokrati blir definert og argumentert for i det utvalgte materialet. Jeg vil særlig vektlegge å synliggjøre eventuelle tendenser i retning av en sterkere poengtering av instrumentelle- versus ekspressive trekk i denne forbindelse.

Gjennomgangen av materialet med tanke på verdiaspektet viste at det var tendenser i retning en sterkere betoning av ekspressive verdier. Jeg vil følgelig også i dette delkapitlet henviser til den faseinndelingen som jeg har gjort rede for innledningsvis. Eventuelle endringer over tid i og i kopling med denne faseinndelingen vil derfor bli vektlagt.

Tradisjonelt har det i Norge vært en sterk kopling mellom kommunen som en demokratisk institusjon og verdien av bred politisk deltakelse fra befolkningens side. På samme måte som selve demokratibegrepet kan også deltakelse gis en både instrumentell- og ekspressiv betoning i denne sammenheng. Dersom deltakelse i kommunalpolitikken understrekes som en prosess der siktemålet er å maksimere egne preferanser, eller der kommunen framstår som en arena som sikrer skoloring og lokal fellesskapsfølelse fortolkes deltakelse utfra en instrumentell/ekspressiv forståelse, i tråd med Patemans utlegging.

Dersom deltakelse blir betraktet som en aktivitet der selve prosessen, uavhengig av dens utfall, framheves som verdifull, blir deltakelse fortolket ekspressivt. Dette er i tråd med Hannah Arendts mer aristoteliske fortolkning. Jeg vil i den påfølgende gjennomgang av materialet vektlegge å synliggjøre eventuelle distinksjoner mellom en ren ekspressiv betoning og Patemans instrumentelle variant.

#### **4.2.1 Instrumentelle trekk: Realisering av gitte preferanser**

Med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv hevder Jon Elster at et demokratisk system ikke bare fungerer på de samme premisser som markedet

ved at aktørene i et politisk, eller demokratisk system er kjøpere og selgere på stemmemarkedet. Elster hevder også at demokratiet tjener som en regulerende mekanisme, som gjennom utjevningsprosedyrer sikrer en rettferdig organisering av samfunnsøkonomien. Demokratiet blir på denne måten, slik jeg har redegjort for i det teoretiske rammeverket, en mekanisme som sikrer et jevnt servicenivå i en moderne velferdsstat.

I de første ti-årene etter siste krig var norsk offentlig politikk i stor grad konsentret om økonomiske forhold. Både lokale- og nasjonale politikere og deres respektive partier stod som "garantister" for en fortsatt økonomisk vekst og velferdsutbygging (Dahl Jacobsen 1974). Denne perioden, som i stor grad faller sammen med den første fasen i reformprosessen, var slik preget av fraværet av debatt om politikkenes formål og samfunnets mål. Det var ikke hensikten med politisk handling som ble gjort til gjenstand for debatt, men hvilke midler som skulle iverksettes for å realisere entydige og gitte mål. Fraværet av denne type debatt kjennetegner et instrumentelt syn på politikk og demokrati. Politikken er i større grad et middel for å sikre gitte preferanser, enn den er en prosess med autonom verdi, der mål settes under debatt (Elster 1983, Maass 1959).

De målsettinger som ligger nedfelt i en instrumentell forståelse av politikk vil i vesentlig grad sette likhetstegn mellom demokrati og effektiv velferdsproduksjon og fordeling. Dette i kontrast til teorier som tenderer mot å fremheve denne relasjonen som et spenningsforhold mellom motsatte verdier. I en kommunal kontekst kan dette medføre at tiltak for å styrke demokratiet i samfunnet i betydelig utstrekning blir synonyme med politiske tiltak som styrker sysselsetningen og virker til sosial og økonomisk utjevning mellom grupperinger i næringslivet og mellom distrikter eller regioner (NOU 1974:53). Argumentasjonen for utjevningpolitikk, og de gitte målsettingene for sosial handling i en politisk kontekst, har klare paralleller til de verdiene vi i forrige delkapittel knyttet til første fase. Dette med hensyn til fordeling av beslutningsmyndighet mellom stat og kommuner.

I Hovedkomiteen for lokalforvaltningens utredning (NOU 1988:38) drøftes

spørsmålet om sammenhengen mellom de to hovedmålene ved reformprosessen, en økt demokratisering og en forbedring og styrking av de kommunale tjenester. Et hovedpoeng i denne sammenheng er at bedre tilgang på offentlige tjenester også innebærer å legge forholdene til rette for demokratisk innflytelse. Det heter blant annet:

*"Vårt folkevalgte system bygger blant annet på at befolkningen gjennom politisk deltakelse har innflytelse over hva det offentlige skal levere av varer og tjenester. Videre at samfunnet har et tilbud av tjenester som står i forhold til hva borgerne er villig til å betale i form av skatter og avgifter eller finansieringsformer" (s. 32)*

Innholdet i dette utsagnet utdypes ytterligere i forslaget til ny kommunelov (NOU 1990:13):

*"Det kan imidlertid med like stor rett hevdes at et levende lokalt demokrati og en effektiv lokal produksjon av offentlige tjenester ikke står i strid med hverandre, men snarere er komplementære. Forutsetningen for en slik opphevelse av denne mulige spenningen er at effektiviteten er utadrettet mot lokalsamfunnet og ikke utelukkende innadrettet mot forvaltningen. Kunnskap om lokale forhold og lokal politisk styring vil være avhengig av en bred deltakelse, samtidig som det lokale demokrati vil næres av de kommunale organers effektivitet i løsningen av de lokale oppgaver" (s. 73)*

Kommunelovutvalget framhever her i tråd med et instrumentelt postulat at relasjonen mellom demokrati og velferdspolitikkk utgjør en uløselig kopling.

Slik jeg også har gjort rede for i presentasjonen av teorien, er befolkningens sentrale oppgave i et demokrati forstått utfra en instrumentell- og økonomisk politikk modell, å sørge for valg av det politiske lederskap. Reformene i kommunesektoren, og den argumentasjon som var koplet til behov og ønsker om endring kan, i denne perioden, sies å være preget av disse holdninger og begrepsfortolkninger. I Hovedkomiteens innstilling fra 1971 finnes ingen eksplisitte uttrykk for en relasjon mellom folkelig deltakelse og demokrati. Målsettingen om en økt demokratisering ses imidlertid realisert gjennom å øke innslaget av folkevalgt styring. Konkrete tiltak i denne forbindelse er direkte valg

til fylkesting. Når det gjaldt primærkommunen så man det formålstjenelig å blant annet styrke dens selvstyre og økonomi, å bedre arbeidsvilkår og økonomiske vilkår for lokale folkevalgte, opprette grende og bydelsutvalg, samt øke informasjon- og rådgivningstjenesten rettet mot innbyggerne.

Riktignok lanseres en side av demokratiseringsprosessen som tiltak rettet mot:

*“Å skape bedre kontakt mellom borgerne og de offentlige myndigheter (både de folkevalgte og de administrative organer) og å sørge for at befolkningen lettere kan gjøre sine interesser gjeldene” (s. 15)*

Men med unntak av de to siste mulige tiltak, opprettelsen av grende- og bydelsutvalg, samt styrket informasjonstilgang til innbyggerne, er det ingen henvisning til politikk som prosesser utenfor de formelle kanaler. Med dette sikter jeg til arenaer for politisk virksomhet som ikke innehar formell beslutningsmyndighet.

Tiltross for målsetningene om å styrke de lokale folkevalgte organer ble demokratisering i “Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen” (NOU 1974:53) i betydelig grad koplet til kommunens forvaltningsfunksjon, og i mindre grad til kommunen som politisk nivå. Fra 1974 til utredningen “Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen” forelå i 1988, synes det imidlertid som om det har skjedd en utvikling. For det første blir det kommunale selvstyret i større grad enn tidligere drøftet med en politisk innfallsvinkel. For det andre blir deltakelsesaspektet gjort til et eksplisitt element i forståelsen av demokrati, noe som ikke var tilfelle i Hovedkomiteens delutredning fra 1971. Samtidig understreker man at politisk deltakelse antar ulike ytringsformer, og at politisk deltakelse også kan defineres isolert fra de formelle beslutningsorganer. Det heter blant annet:

*“Deltakelse er en sentral verdi ved det kommunale selvstyret. Deltakelse i vid forstand rommer flere aspekter. Gjennom vårt folkevalgte system tar innbyggerne del i og påvirker kommunenes og fylkeskommunens virksomhet. Aksjoner, interesseorganisasjoner og andre organisasjoner er andre viktige deltakelseskanaler”. (s. 19)*

Forslaget til ny lov for kommuner og fylkeskommuner (NOU 1990:13) befester inntrykket av at det har skjedd en betydelig utvikling når det gjelder å innarbeide deltakelse som en forutsetning for et levende demokrati. Dette særlig i sammenheng med en teoretisk avklaring av begrepet. Tiltross for den teoretiske avklaringen lanseres det, gjennom utvalgets utredning, tiltak som i utvidet betydning kan få følger for mulighetene til å realisere bred deltakelse.

Et eksempel i denne sammenheng er et forslag fra flertallet i utvalget om å redusere minimumsantallet for representanter i kommunestyre og fylkesting.<sup>28</sup> Her argumenteres det med at de norske kommunestyre og fylkesting har et betydelig større antall representanter enn forholdet er i tilsvarende organer i internasjonal sammenheng. Forslaget som framkom i innstillingen fra Hovedkomitéen av 1985, der man uttalte at medlemstallet i de øverste lokale, politiske organer var for høyt, og at dette var et hinder for en effektiv politisk styring.

Hensikten med dette var å legge forholdene til rette for økt beslutningsdyktighet, og en større mulighet for at organene skal fungere som debattfora. Utfra tilsvarende målsetting foreslår utvalgets flertall å fristille kommuner og fylker med hensyn til hvorvidt formannsskap og fylkesutvalg skal opprettes. Utvalget argumenterer for dette utfra hensynet til beslutningskapasitet og fleksibilitet. Medlemmene er samtidig på det rene med at en reduksjon i antall politiske representanter i en kommune kan virke mot en målsetting om bred deltakelse. Samtidig understrekes også farene for at en reduksjon kan påvirke graden av representativitet. Dette forstått som kommunestyrets evne til å avspeile det forholdet at innbyggernes politiske interesser spenner over et vidt spekter.

---

<sup>28</sup> Et annet eksempel er debatten om avlønning av kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter. Kritikken mot dette forslaget har påpekt at "yrkespolitikere" i mindre grad vil kunne fange opp folkelige strømninger, og at "folk flest" vil tape muligheter til direkte kontakt med sine representanter. Resultatet vil kunne bli en lokalpolitisk elite, som i mindre grad vil være lydhøre for grasrotproblematikk. Andre viktige elementer i denne sammenheng er at politisk virksomhet i større grad vil bli betraktet som en karrieremulighet, enn som en kilde til personlig utvikling og læring.

Når flertallet i utvalget likevel går inn for dette forslaget poengteres det at ineffektivitet med hensyn til beslutningskapasitet vil kunne medføre at viktige saker delegeres til lavere folkevalgte organer, og til administrasjonen. Dette vil i ytterligere grad svekke representativiteten når viktige beslutninger skal fattes.

Selv om bred deltakelse vektes som et viktig element ved demokrati, er likevel betoningen av en instrumentell motivasjon en viktig faktor. Med dette menes at man anser tjenesteproduksjon og innflytelse til å påvirke fordelingen av goder, som sentrale forutsetninger for deltakelse. Hovedvekten blir, med andre ord, lagt på resultater, eller effekten av deltakelse. Om dette forholdet uttrykkes følgende i Kommune- og fylkestingsutvalgets utredning (NOU 1992:15):

*“Demokratisk virksomhet er interessant for innbyggerne først og fremst når de gjennom deltakelse kan være med på å bestemme utformingen av sin egen hverdag” (s. 178).*

Dette understreker den instrumentelle siden ved deltakelsesbegrepet. Deltakelse har verdi som et middel til å fremme egne interesser og egne prioriteringer (NOU 1992:15). Men er nødvendigvis en prosess, der enkeltindividet forfølger sine egne preferanser, en prosess som styrker demokratiet i samfunnet?

#### **4.2.2 Ekspressive trekk, demokrati som selvrealisering og læring**

I innledningen til dette delkapittelet påpekte jeg at det sentrale siktemål ved drøftingen av demokratispektet er å synliggjøre hvordan man i de offentlige utredninger synes å vekte fortolkninger av demokrati. I denne sammenheng er betoningen av de ulike forståelsene av deltakelse et viktig element. Dette har sammenheng med at de to begrepene deltakelse og demokrati i stor grad henger sammen når de brukes i en kommunal kontekst (Kjellberg 1991).

Ren instrumentell teori knytter hovedvekten av folkelig innslag i politisk virksomhet til valg av representanter. Stemmeseddelen blir på denne måten det eneste signal som rettes mot politikere fra befolkningens side, om hvikle

preferanser eller behov de ønsker ivaretatt. I tillegg til deltakelse gjennom valg kan man knytte ytterligere tre hovedformer for virksomhet til begrepet politisk deltakelse, deltakelse i og overfor folkevalgte organer, deltakelse i politiske aksjoner og deltakelse som interesserepresentant (NOU 1992:15).

Befolkningens deltakelse i og overfor folkevalgte organer er knyttet til både det å være innehaver av et lokalpolitisk verv, og til å ta direkte kontakt med valgte representanter. Deltakelse gjennom aksjoner er en form for politiske handling som ikke involverer de etablerte kanaler. Kjennetegnet på denne type virksomhet er at den stort sett er rettet mot enkeltsaker, har en lite formalisert struktur og stort sett begrenses til handling innenfor et kortere tidsrom.<sup>29</sup> Deltakelse gjennom interessegrupper omfatter deltakelse gjennom organisasjoner, som ikke har politisk virksomhet som sitt primære formål. Dette kan være ungdoms- og idrettslag, kulturelle organisasjoner, humanitære foreninger, religiøse grupperinger og organisasjoner knyttet til nærings- og arbeidsliv.

Flere steder i analysegrunnlaget blir deltakelse fortolket utfra en tosidig, forståelse. Blant annet understrekes dette poenget i NOU 1988:38, Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen:

*"Aktiviseringen av borgere gjennom de kommunale organer oppleves som en verdi i seg selv og som et instrument til å styrke demokratiet i samfunnet". (s. 19)*

I det foregående har demokratispektet og begrepet deltakelse vært koplet og vurdert utelukkende som et middel til å realisere gitte målsettinger. Det sentrale ved politisk handling har vært "out-put" i form av fordeling av knappe goder. Sitatet overfor viser at politikk og demokratisk deltakelse også kan forstås som handling med autonom verdi. Det vil si som en aktivitet som har verdi og utgjør et mål i seg selv. Denne tilnærmingen er på denne måten tydelig ekspressiv.

Ekspressiv handling er tilknyttet alle hovedformer for deltakelse i

---

<sup>29</sup> En annen betegnelse på denne deltakelsesformen er ad- hocpreget deltakelse.



kommunalpolitisk sammenheng, men er i større grad koplet til politisk diskusjon og direkte meningsytring enn det som er tilfelle med en rent instrumentell deltakelse gjennom valgkanalen. Et ekspressivt demokratiideal setter fokus på deltakelse som en prosess der deltakerne gis en mulighet til selvrealisering og læring. Samtidig har denne retningen også en instrumentell motivering rettet mot å oppnå en større grad av likhet med hensyn til maktfordelingen i samfunnet.<sup>30</sup>

Læringsaspektet rommer et sentralt element ved deltakelse. Dette understekes slik i forslaget til ny lov for kommuner og fylkeskommuner:

*“...Kommuneinstitusjonen oppfattes som en slags “skole i demokrati”, fordi den bringer borgerne i kontakt med saker som angår fellesskapet og lærer dem å arbeide kollektive løsninger. Ideelt sett skulle dette styrke bevisstheten om at de fleste saker rommer ulike interesser, og at offentlige hushold forutsetter entydige prioriteringer. Dette skulle i sin tur bidra til å høyne den politiske kultur” (s. 71).*

Det heter videre i NOU 1992:15:

*“De positive sidene ved aktiv deltakelse er at det gir trening i løsning av felles oppgaver og fremmer et samfunnsmessig helhetssyn. Etter denne oppfatningen kan deltakelse bli en skole i demokrati og utvikle ansvarsbevissthet. Det gjelder på kommunalt og regionalt nivå, men også på nasjonalt. Deltakelse av mange kan sikre maktspredning og at kommunestyrene fungerer effektivt som rekrutteringskanal for regionale og nasjonale politiske verv.” (s. 171).*

Den sosiale dannelsen av mennesket kan vi forstå som en sosialiseringsprosess, der enkeltindividet i sterkere grad medregner andre aktører. Det vil si at de lærer å betrakte seg selv som del av et fellesskap. Med bakgrunn i dette kan vi snakke om en relasjon mellom lokal deltakelse og solidaritet. I NOU 1992:15 betegnes deltakelse som “trening i å kunne fylle rollen som medborger”. Dette understrekes både i Hovedkomiteens siste innstilling og i forslaget til ny kommunelov, der det heter:

---

<sup>30</sup> Den mest fremtredene representant for denne retningen Carole Pateman. Her vises det til det teoretiske rammeverk, delkapittelet som behandlet det ekspressive perspektiv på deltakelse.

*“... en aktiv og bred politisk deltakelse i løsningen av det lokale fellesskapets (kommunens) problemer, vil kunne ha en positiv innvirkning på fellesskapsfølelsen i lokalsamfunnet” (s. 72).*

Sitatene overfor viser, at det i materialet ikke bare tas høyde for en ekspressiv betoning av demokrati. Men at denne tendensen også involverer en nyansert fortolkning av ulike sider ved dette perspektivet. De ulike nyansene i fortolkning følger på denne måten ulike tilnærminger innenfor ekspressiv teori. Kommune- og fylkesinndelingsutvalget integrerer en ren ekspressiv variant, tanken om sosial danning av individet utfra egenverdi, og en pedagogisk variant, som fastholder læring med tanke på endring og forbedring av nærmiljøet.

Et viktig poeng ved demokratispektet i ekspressiv betydning er at størrelse på den kommunale enhet lanseres som en betydelig variabel for mulighetene til å realisere lokalt demokrati. Denne debatten involverer i første rekke spørsmålet om strukturelle endringer og variasjon med hensyn til deltakelse. Dette er en debatt som det vil bli gjort nærmere rede for i det påfølgende kapittel.

#### **4.2.3 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner**

En gjennomgang av materialet, med vekt på demokratispektet, viser sterkere tendenser til å medregne ekspressive verdier, enn tilfellet er med hensyn til verdiaspektet. Dette betyr ikke at ekspressive elementer blir fremhevet som entydige i relasjon til demokratibegrepet i en kommunal kontekst; men at man i større grad søker å nyansere begrepsavklaringer i denne sammenheng.

Også med henblikk på demokratispektet er det iøynefallende at det har skjedd en utvikling over tid. I den perioden vi har kalt den første fasen er det lagt hovedvekt på reformer i forvaltningen isolert fra den politiske siden av kommunens virkefelt. Dette gjelder også med henblikk på en økt demokratisering. Med overgangen til den andre fasen poengteres i sterkere grad at kommunen har et tosidig virkefelt. Her integreres politikk og befolkningens deltakelse som et vesentlig element i kommunens legitimeringsgrunnlag.

Hovedmålene for reformer på det lokale forvaltningsnivå har etter siste krig vært, slik det oppsummerende blir uttrykt i NOU 1988:38, en utbedring av de kommunale tjenester og en demokratisk forvaltning. Man slår i denne sammenheng også fast at disse hovedmålsetningen ikke alltid er enkle å forene, men at tiltak for å styrke den ene kan få effekter som vanskeliggjør realiseringen av den andre.

Det understrekes samtidig at lokalforvaltningen gjennom disse målene ikke bare skal formidle velferd gjennom produksjon og fordeling av offentlige tjenester, men at de også skal gjøre befolkningen "delaktige i ansvaret for dem". Dette aspektet kan både knyttes til et ønske om en sterkere grad av desentralisering av ulike offentlige oppgaver, men det er også et uttrykk for et ønske om en sterkere grad av brukermedvirkning i den lokale forvaltning. I denne sammenheng understrekes det eksplisitt at en slik styrket kontakt mellom brukere av de offentlige tjenester og forvaltningen ikke må gjennomføres på bekostning av deltakelse i den politiske kanal.

I første fase understrekes demokrati som uløselig knyttet til velferdsnivå og aktiv utjevningsspolitikk. Denne relasjonen kan forstås på to måter. På den ene siden kan man forstå økonomisk og sosial utjevning som et synlig resultat og et viktig innhold i en demokratisk samfunnsorden. På den andre siden kan man betrakte de samme tiltakene som en nødvendig prosess for å realisere ideene om folkestyret, det vil si at sikkerhet for et visst velferdsnivå er en nødvendig forutsetning for at demokratiet etableres og opprettholdes i samfunnet (Olsen 1990).

Spørsmålet om koplingen mellom demokrati og velferdsnivå rommer også et vesentlig dilemma innenfor politisk teori. På den ene siden forutsetter demokratiet en viss grad av utjevning mellom innbyggerne med hensyn til fordelingen av sosiale og økonomiske goder. Dette for å sikre seg at mot at en elite gjennom å ha kontrollen over knappe økonomiske goder innenfor det økonomiske system, også sikrer seg stor makt og særfordeler i det politiske system. På den andre siden viser den politiske historie at etableringen av demokrati ofte har vært

heftet sammen med eksistensen av en kapitalistisk organisering av samfunnsøkonomien. Sagt på en annen synes det som om demokratiet hviler både på en viss grad av ulikhet ,og samtidig på en viss grad av utjevning med hensyn til økonomiske og sosiale ressuser.<sup>31</sup>

Et viktig trekk ved betoningen av demokratispektet i andre fase er at man i sterkere grad enn tilfellet var med henblikk på verdiaspektet, søker å integrere såvel instrumentelle- som ekspressive trekk. I denne sammenhengen blir det framhevet at demokrati både realiseres gjennom en instrumentell deltakelse, der aktørene forsvare sine egne interesser, og gjennom en ekspressiv deltakelse rettet sosialisering inn i et fellesskap.

### **4.3 Oppgaveaspektet**

#### **4.3.0 Innledning**

Spørsmålet om hva som er kommunens primære oppgaver vil henge nøye sammen med spørsmål som tidligere er drøftet både under verdi- og demokrati aspektet. Dette ikke minst med henblikk på vektingen av kommunens to sider, den forvaltningsmessige og den politiske. Sterkt forenklet kan man si at dersom kommunen hovedsakelig forstås som et forvaltningsnivå, vil man tendere mot en sterkere presisering av kommunens rolle som produsent og fordeler av offentlige goder. I denne sammenheng vil utjevning mot et nasjonalt mest mulig ens velferdsnivå bli en sentral målsetning. Dersom man derimot vektlegger kommunen som et politisk nivå vil man i større grad aksentuere mulighetene for å fremme lokal variasjon gjennom lokale politiske prosesser.

Også under drøftingen av oppgaveaspektet vil en mulig endring over tid bli vektlagt. Jeg vil også i denne sammenheng søke å knytte en eventuell variasjon til faseinndelingen i reformprosessen slik jeg har gjort under drøftingen i det foregående delkapittelet.

---

<sup>31</sup> For en utfyllende redegjøring av dette paradokset gjf. Lindblom (1977), Politics and markets.

#### **4.3.1 Instrumentelle trekk: Kommunen som velferdsprodusent**

Jeg har tidligere påpekt at den kommunale forvaltningsfunksjonen i den første fasen synes å vektes tyngere enn kommunen forstått som en politisk institusjon. Dette skulle indikere en sterk poengtering av velferdspolitik. Selv om man i delutredningen fra den første fasen ikke eksplisitt drøfter dette forholdet, kan man tolke selve komiteens oppnevning og mandat som et uttrykk for en sterk orientering mot administrasjonsfunksjonen.<sup>32</sup> Med unntak av spørsmålet om direkte valg til fylkesting og styrking av de folkevalgtes arbeidsforhold er det lite i Hovedkomiteens mandat som bærer bud om diskusjoner med henblikk på kommunens rolle som politisk organ.

Kommunene har i stor grad innehatt en allokeringfunksjon i velferdspolitisk sammenheng. Det vil si at den på statens vegne har stått for gjennomføring og tilpassing av offentlige tiltak for å sikre velferdsnivået for befolkningen som helhet. Den sentrale oppgaven for kommunen blir slik både å sikre at statlige pålegg blir utført lokalt, samtidig som de skal fange opp å definere lokale problemer og lansere løsninger på disse. Denne utviklingen i retning av å vektlegge administrasjonsdimensjonen kan vi kalle en instrumentalisering av det kommunale virkefelt.

Roller som både selvstyreorgan og redskap for statlig gjennomføring av tiltak som skal fremme målsettingen om et likeverdning tilbud over hele landet, medfører som drøftingen av verdiaspektet viser ikke alltid forenelige oppgaver. I denne sammenheng understreker Hovedkomiteen av 1985<sup>33</sup> at det ikke er noe egentlig skille mellom kommunale og statlige oppgaver, selv om enkelte funksjoner er definert som statlige mens andre er lagt til lokale forvaltningesenheter. Det heter videre:

---

<sup>32</sup> Her henvises det til NOU1974:53, og Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen.

<sup>33</sup> Her henvises det til Nye mål og retningslinjer for reformer i forvaltningen, NOU 1988:39

*“Kommuner og fylkeskommuner virker ikke som isolerte enheter ved siden av det statlige forvaltningsapparat men som deler av den samlede offentlige forvaltning” . (s. 20).*

Et hovedmål som lanseres i NOU 1988:38 er bedre tjenester. Med tjenester vises det både til ytelser til innbyggerne og virksomheter som planlegging, tilrettelegging og myndighetsutøvelse. Videre heter det:

*“Bedre tjenester angir en måte å forholde seg på mellom produsent og konsument, også når produsenten er kommune og fylkeskommune” (s.9).*

Et signal om en instrumentalisering av kommuneinstitusjonen kommer til uttrykk, som i sitatet overfor, gjennom en markedsrelatert terminologi også tas opp i offentlige, politiske institusjoner. De offentlige institusjonene blir produsenter og selgere, som tilbyr tjenester på lik linje med produsenter i næringslivet. Kommunenes innbyggere blir kjøpere og forbrukere som sender signaler til “produsentene” gjennom stemmeseddelen.

Den sterke vektleggingen av kommunen som tjenesteprodusent har sitt utspring i tidsrommet etter andre verdenskrig, og følger institusjonen over i andre fase i reformprosessen. I mindre grad enn tilfellet er med de øvrige aspektene ved denne prosessen, synliggjør materialet en utvikling, uttrykt gjennom en faseinndeling. På denne måten synes den instrumentelle vektingen med henblikk på oppgaveaspektet i mindre grad å være modifisert av andre, mer ekspressive verdier i andre fase. I Hovedkomiteens delutredning fra 1971 heter det:

*“Det gjelder å finne fram til et forvaltningsmønster og en administrativ praksis som gir større effektivitet og bedre service for befolkningen” (s. 11).*

Videre poengeteres det i utredningen fra Hovedkomiteen av 1985:

*“Den kommunale forvaltning er først og fremst etablert for å dekke de t tjenester innbyggerne selv ikke kan dekke. Det er derfor innbyggernes behov for tjenester og de krav de stiller til offentlig service som må være utgangspunkt for de endringer som skal foretas.” (s.9).*

I forslaget til ny kommunelov blir det også understreket at det kommunale selvstyret er uløselig knyttet til denne oppgaven: En mest mulig effektiv produksjon av offentlige tjenester (NOU 1990:13). Det samme er tilfellet i NOU 1992:15 som betoner sammenhengen mellom kommunens sentrale målsetting og de samfunnsmessige målsettinger for tjenesteproduksjon og nasjonaløkonomisk styring. Sitatene overfor viser at det er klare likhetstrekk mellom betoningen av hvilke primære oppgaver kommunen skal ivareta i første og andre fase. Det er også en klar vekting av instrumentelle verdier og en adopsjon av en markedsrelatert terminologi i utsagnene fra både første og andre fase.

Kravet til effektivitet med hensyn til hvordan kommunen effektuerer sine oppgaver er også et gjennomgående trekk. Det er likevel med henblikk på effektivitetsverdien, at nyanser mellom første- og andre fase synes å framtre. I første fase er effektivitet gjerne koplet til en praktisk organisering av oppgaveløsningen lokalt. Med dette siktes det til at oppgavene må løses raskt og at tiltak må rettes mot å hindre kapasitetsproblemer og at de samme problemområder underlegges behandling på alle nivå i styringsverket. Konkrete tiltak er å stimulere til innarbeidelse av faste rutiner og en avklaring av oppgavefordelingen mellom stat, fylker og kommuner.

I andre fase framstår effektivitet i større grad relatert til faktiske kostnadsreduksjoner og økonomiske innsparingstiltak. Slik blir dette formulert i NOU 1988:38:

*“Hovedkomiteen ser videre en mulighet for besparelser ved at kommunal- eller fylkeskommunal oppgaveløsning vil være mer tilpasset lokalsamfunnets behov enn om staten utfører oppgavene. En vil ved overføring også ha bedre mulighet for å se ulike oppgaveområder i sammenheng og dermed også en samordningsgevinst. Når det gjelder forslag tilknyttet det kommunale styringssystem er det her lagt opp til en rekke tiltak som kan gi økonomiske gevinster for de enkelte kommuner. Tanken bak de fleste av forslagene er å få utformet en forvaltning som gir bedre styring med økonomien og høyere produktivitet” (s. 17).*

De forskjeller som her framtrer kan ha sammenheng med de ulikheter med hensyn til reformmotivasjon som kommer til uttrykk mellom første og andre fase. I første fase var arbeidet konsentrert om å styrke offentlig sektor med henblikk på realiseringen av den moderne velferdsstat. I andre fase står man derimot overfor andre samfunnsøkonomiske betingelser og motiveres av et behov for å redusere kostnadene i forvaltningen.

I forslaget til ny kommunelov klargjøres det imidlertid at vi står overfor to ulike effektivitetsbegrep. Det sies blant annet:

*“Det er imidlertid viktig å skille mellom to ulike typer effektivitet. Denne verdien ved det kommunale selvstyret er ikke nødvendigvis identisk med en snever bedriftsøkonomisk oppfatning av effektivitet, det vil si en optimal produksjon til lavest mulig pris. Effektivitetshensynet og målet om bedre tjenester referer seg like mye til en ytre effektivitet; det angår forholdet mellom faktiske behov og produserte tjenester.” (s. 72).*

Videre poengteres det i forslaget til ny kommunelov at når man framhever kommuneinstitusjonen og dens virkefelt som effektiv tjenesteforbidler og tjenesteprodusent, innebærer dette flere momenter. For det første understreker man at kommunen gjennom kunnskap om lokale forhold kan fange opp lokale problemer og formidle disse. For det andre er kommunen godt egnet til koordinering av tjenesteproduksjon og lokale behov, og for det tredje vises det til at kommunen kan gi grunnlag for en politisk bedre tilpasset tjenesteproduksjon. Dette gjennom å motvirke teknokratiske tendenser. Tilslutt kan den virke til en mer økonomisk og rasjonell produksjon av offentlige tjenester. Dette inkluderer både effektivitetsbegrepet slik det ble definert i første fase, og effektivitetsbegrepet forstått som kostnadsreduksjon.

#### **4.3.2 Ekspressive trekk, kommunen som basis for identitet**

Med en betoning av kommunens rolle som politisk nivå vil man understreke kommunen som en institusjon som knytter relasjoner mellom innbyggernes identitet og deres motivasjon for å delta i lokale politiske prosesser. Denne



relasjonen blir i Kommune- og fylkesinndelingsutvalgets utredning definert som lokal tilhørighet.<sup>34</sup> Begrepet inngår som et sentralt element i koplingen mellom kommunen og demokrati, og vil av mange oppfattes som selve grunnlaget for det kommunale selvstyret (NOU 1992:15). Larsen (1987) sier at kommunene bygger sin eksistens på et minimum av fellesskapsfølelse, og at de gjennom sin virksomhet som politiske institusjoner bidrar til å fortolke og forme innbyggernes oppfatning av seg selv og sitt samfunn.

Lokal tilhørighet henspiller på fellesskapsfølelse knyttet til et geografisk avgrenset område. Norge er et land som med sin geografi, demografi og kommunikasjoner gir særlig grobunn for at fellesskapsfølelse og tilhørighet blir sterkt stedbundet. Dette forsterkes ytterligere av geografiske variasjoner med hensyn til dialekt, næringsliv, byggeskikk og ulike religiøse eller kulturelle særtrekk.

Lokal tilhørighet vil i stor grad ha utgangspunkt i de sosiale nettverk som omgir den enkelte. Dersom er sammenfall mellom kommunens grenser og grensene for innbyggernes sosiale nettverk, vil kommunen i stor grad være egnet til å motivere for politisk handling og vil virke mot politisk fremmedgjøring (NOU 1992:15). Det er slik klare relasjoner mellom tilhørighet og demokratispektet.

I den første fasen med utredningen fra Hovedkomiteen av 1971er, som tidligere nevnt, det politiske aspektet i liten grad vektlagt. Det uttrykkes imidlertid at fremmedgjøring og følelse av "fjernstyring" kan bli resultatet av en stor offentlig forvaltning lokalt. Særlig understrekes dette poenget i tilknytning til store kommunale enheter, der det også kan være vanskelig å oppnå en direkte kontakt til kommunens politiske organer. Komiteen kopler en slik fremmedgjøring direkte til en manglende fellesskapsfølelse innad i kommunen. Dette mener komiteen i sin tur kan lede til manglende interesse og mulighet for å gjøre sine interesser gjeldene gjennom det representative system (NOU 1974:53).

---

<sup>34</sup> Det henvises til NOU 1992:15, Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

Hovedkomiteen av 1971 tenderer slik til å uttrykke de instrumentelle sider av en ekspressiv verdi. En manglende fellesskapsfølelse undergraver kommunens evne til å fange opp innbyggernes preferanser, samt omgjøre disse til konkret politisk handling. Det er med andre ord snakk om hvordan kommunen i skiftende grad kan framstå som en mekanisme som minsker avstanden mellom de styrende og de styrte (NOU 1988:38).

For at koplingen mellom identitet og politisk deltakelse skal forstås som en entydig ekspressivt betont verdi, må det være tendenser til at dette fortolkes autonomt, eller mer løsrevet fra en middelformulering. Dette gjøres i liten grad eksplisitt i de dokumenter som denne drøftingen bygger på. Unntaket i denne sammenheng er utredningen fra kommune- og fylkesinndelingskomiteen som lanserer lokaltilhørighet som en grunnleggende verdi ved det kommunale selvstyret. I denne sammenheng understrekes tendensen mot større enheter som en faktor, som kan virke mot en relasjon mellom fellesskap og deltakelsesmotivering (Dahl 1970). Dette tilsvarer et poeng som framkommer i NOU 1974: 53 at større kommuner vanskeliggjør etablering av kontaktflater mellom befolkningen og de folkevalgte, og fellesskapsfølelse basert på kommuneinstitusjonen. Dette er spørsmål som vil bli gjort til gjenstand for nærmere drøfting i det påfølgende kapittel.

#### **4.3.3 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner**

Opprinnelig var den sentrale oppgaven knyttet til den offentlige virksomhet, å sørge for fellesskapets ytre og indre sikkerhet (Steensrup, Vold Hansen 1986). I den tidligste fase av liberal demokratiteori var den viktigste problemstillingen for den såkalte "nattvekkerstaten" hvordan individets rettigheter og frihet skulle sikres, samtidig som det skulle være mulig å ha en offentlig sfære, en statsmakt, som kunne sikre orden og privat eiendomsrett (Eriksen 1990, Held 1987). Sagt på en annen måte blir den offentlige sektor i en slik kontekst tillagt en stabiliseringsfunksjon.

Synet på staten som et middel for å sikre stabilitet og regulering av individens

aktivitet, ble utformet i en tid med en reell frykt for politisk- og sosialt kaos. Den var også et produkt av et betydelig behov for å legitimere eksistensen av, og virksomheten til den offentlige sfære, i en samtid der individuell frihet og privat eiendomsrett var bærende for samfunnsordningen.

Mulighetene for betone skillelinjen mellom en privat- og en offentlig sfære, samt å begrense den offentlige virksomhet i størst mulig grad, kan i dag sies å være både vanskelig og til en hvis grad også uønsket. Den moderne velferdsstat impliserer ikke bare at staten selv påtar seg ansvar for å sikre hele befolkningen adgang til bestemte økonomiske-, sosiale-, og materielle goder. Den medfører også at staten møter et økende krav om å påta seg nye utjevningsspolitiske oppgaver. Staten har med dette involvert seg også i moralske spørsmål.

Som jeg tidligere har vært inne på, både under drøftingen av verdiaspektet og under drøftingen av demokratiaspektet, fikk kommunen en betydelig rolle i realisering og utvikling av velferdsstaten. Kommunene står i dag for 18% av sysselsetningen av den yrkesaktive del av landets befolkning, og det kommunale forbruk "beslaglegger" nærmere 13% av landets bruttonasjonalprodukt. Dette tilsier at kommunalsektoren i Norge er relativ stor (Fevolden/Hagen/Sørensen 1992). Relasjonen mellom velferdsstaten og størrelsen på den kommunale sektor utdypes ytterligere gjennom Kjellberg og Dentes undersøkelse fra 1988. Det blir her slått fast at kommunesektorens størrelse, målt i andel av bruttonasjonalprodukt, i stor grad gjenspeiler omfanget, eller utbyggingsgraden av den moderne velferdsstat (Kjellberg/Dente 1988, Fevolden/Hagen/Sørensen 1992).

I mindre grad enn tilfellet er med hensyn til demokrati- og verdiaspektet later det til at oppgaveaspektet har gjennomgått en modifisering av instrumentelle verdier, og i retning betoningen av verdier tilknyttet et ekspressivt perspektiv. Den utviklingen som har skjedd har i større grad vært knyttet til en side av den instrumentelle oppgaveforståelse, vektleggingen av kommunen som effektiv tjenesteprodusent. I den første fasen later det til at effektivitet er koplet til en forståelse av kommunen som mer velegnet til å fange opp behov lokalt. Det

dreier seg med andre ord om at "den som har skoen på, vet best hvor den trykker".

I andre fase er det imidlertid understreket at kommunen i større grad enn tilfellet er med andre nivå i styringskjeden kan produsere tjenester med reell økonomisk innsparing. Reformene er på denne måten i større grad innsiktet på at kommunen skal skjøtte sin oppgave som tjenesteprodusent for å spare samfunnet for unødig ressursbruk.

Selv der kommunens rolle som politisk organ understrekes er det i materialet i stor grad knyttet til tjenesteproduksjon. Kommunen framheves både i første- og andre fase som en institusjon som kan styrke fellesskapsfølelsen. Dette løsrives imidlertid ikke fra rollen som velferdsprodusent og velferdsdistributør. Fellesskapsfølelsen framheves ikke som en entydig ekspressiv verdi, med autonom betydning for det enkelte mennesket, men som en kilde til at innbyggerne kan se muligheter i å rette sine krav og forventninger mot forvaltning og politikere.

#### **4.4 Bestemte verdiprioriteringer, målsettinger og begrepsfortolkninger?**

Det forgående har vist at man i utredningsfasen av de ulike tiltakene som utgjør den kommunale utviklings- og omstillingsprosess i grove trekk har vektlagt instrumentelle verdier. Kommunene skal enderes til bedre redskap for statlig politikk, og skal sikre realiseringen av nasjonale målsettinger for velferd og effektivitet.

Selv om betoningen av instrumentelle verdier samlet er sterk, er det likevel nyanser når vi deler prosessen opp i ulike aspekter. Vektleggingen av instrumentelle verdier er særlig knyttet til verdi- og oppgaveaspektet, mens det er sterkere innslag av ekspressive trekk når vi isolert ser på demokrati-aspektet. På samme måten er det mer tydelig at det har skjedd en utvikling når vi vurderer reformer knyttet til verdiaspektet, enn tilfelle er med oppgaveaspektet, der

faseinndelingen i mindre grad kommer til syne. Dette når vi ser bort fra effektivitetsdimensjonen som i stor grad er relatert til oppgaveaspektet. Her har det skjedd en utvikling i retning av å integrere flere ulike typologiseringer når det gjelder effektivitet. I første fase kan vi snakke om en effektivitet knyttet til arbeidsrasjonalisering, det å fange opp signaler fra de nære omgivelser og slik rette tjenesteproduksjonen inn mot faktiske behov. Mens i første del av andre fase er det istørre grad snakk om effektivitet som kostnadsreduksjon. Senere i andre fase later det til at vi får en kombinasjon av ulike momenter av effektivitet.

Det er også tendenser til en utvikling over tid. Mens Innstillingen fra Hovedkomiteen av 1971 vektlegger likhet, offentlig service og en økonomisk- eller instrumentell demokrati forståelse er det sterkere innslag av ekspressive trekk i det øvrige materialet, som er utformet senere i det tidsrommet vi har kalt andre fase. Også når det gjelder vektleggingen av kommunens to virkefelt, politikk og administrasjon, er det tendenser til utvikling over tid. I første fase legges hovedvekt på forvaltningsaspektet, mens man senere i andre fase i økende grad medregner den politiske siden i reformarbeidet.<sup>35</sup> I tråd med dette ser vi tilsvarende utvikling når det gjelder fortolkningen av politikkbegrepet og verdien av deltakelse i denne sammenheng. Mens man i innstillingen fra den reformperioden som er betegnet som første fase<sup>36</sup> i liten grad definerer deltakelse som koplet til demokratibegrepet, er det i andre fase gjort eksplisitt at bred folkelig deltakelse er en forutsetning for at demokratiet fungerer i praksis.

Samtidig understrekes det i andre fase at graden av deltakelse også omfatter politisk aktivitet i uformell betydning. Dette i form av politisk debatt og aksjoner i fora uten formell beslutningskapasitet. Dette forholdet er ikke minst betydningsfullt når jeg påpeker en større grad av ekspressive innslag i materialet med henblikk på demokratiaspektet. Som jeg påpekte i presentasjonen av det

---

<sup>35</sup> Delene av mitt materiale som omfatter reformer fra første fase er begrenset. Disse konklusjonene hviler derfor ikke utelukkende på tendenser som eksplisitt kommer fram i de oppgitte dokumenter, men også på andre undersøkelser (Fevolden/Sørensen 1989). Trenden kan også vidreføres til andre land i vest-Europa, som har hatt en tilnærmet lik velferdsutvikling som i Norge (Kjellberg/Dente 1988).

<sup>36</sup> Det henvises til NOU 1974:53

teoretiske rammeverket, under kritikken av det instrumentelle perspektiv, er et av ekspressivistenes hovedpoeng, at et rent instrumentelt eller økonomisk politikksyn i mindre grad er egnet til å forklare politisk aktivitet på arenaer uten fordelings- eller formell beslutningsmyndighet.

Den generelle tendens til endring over tid i betoningen av verdier er et forhold som utgjør et vesentlig aspekt ved den faseinndelingen som preger reformprosessen. Faseinndelingen er hensiktsmessig ettersom man i skiftende grad vektlegger ulike problemstillinger, og fordi det over tid er tendens til å lansere nye løsninger og nye begrunnelser for endring. Her bør det legges til at det er relativt sterkere utsalg med hensyn til endringstendens når det gjelder løsninger og begrunnelser, enn tilfellet er med hensyn til prioritering mellom ulike problemområder. Det bør samtidig igjen poengteres at faseinndelingen ikke markerer absolutte skillelinjer når det gjelder hverken målsettinger eller løsninger. Historisk har kommunen alltid hatt, og vært preget, av en tosidighet i virkefelt. Faseinndelingen betyr derfor at tendenser til å vektlegge oppgaver relatert til administrasjon- eller politikk dimensjonen blir mer synliggjort, og ikke at man på et gitt tidspunkt søker å fundamentalt endre kommunens legitimitets grunnlag.

Når reformene kan inndeles i ulike faser kan dette forstås utfra flere tilnærminger. En overgang kan være et resultat av en generell samfunnsprosess. Man ser da faseinndelingen som et resultat, eller svar på trender i tiden. I denne sammenheng blir samfunnets oppfatning av hva som er de basale målsettinger for kommuneinstitusjonenes formål og virkeområde viktige forklaringsfaktorer.

På den andre siden kan man forstå denne utviklingen som et resultat av at nye aktører gjør sin inntreden på arenaen. I denne sammenheng at nye aktører, med andre preferanser blir sentrale deltakere i utredningsfasen av nye endringstiltak rettet mot kommunal sektor.

Vitenskapsteoretisk utgjør skillelinjene mellom disse ulike tilnærminger til forklaring, skillelinjene mellom det som er kalt funksjonalitet og intensjonalitet.

Med funksjonelle forklaringer ses sosial atferd som et resultat av et behov for et gitt systems tilpasning til rådende trekk i omgivelsene. Handlingen kan sies å være et svar på forventninger og krav rettet mot systemet, og et forsøk på å regulere negativt avvik med hensyn til krav og yteevne. Intensjonale forklaringer er rettet mot den enkelte aktør, som tillegges en bestemt målsetting eller hensikt med sin atferd<sup>37</sup>.

I denne sammenheng er det utelukkende i teoretisk henseende det er mulig å gjøre en avklaring. Dette har bakgrunn i den metodiske tilnærming som er valgt og de begrensninger dette innebærer. Uten supplerende metoder, i form av intervju med sentrale aktører, er det ikke mulig å si noe entydig om hvorvidt endringer i retning å involvere ekspressive verdier er et resultat av aktørens bevisste valg mellom ulike alternativer, eller om endring må søkes forklart ved grunnleggende, generelle normendringer i samfunnet.

Selv om det her ikke kan foretas en avklaring basert på denne type empiri er det likevel mulig å sette fokus på et vitenskapsteoretisk poeng. Aktørene handler ikke isolert fra samfunnet, men er i stor grad bærere av de samme verdier som preger dette. Et vesentlig trekk ved vårt samfunn i dag er en økende grad av kompleksitet. I denne forbindelse sier Moldenæs (1991) følgende:

*“Strukturene i moderne samfunn er så kompliserte at det er vanskelig å rekonstruere handlinger intensjonalt. Det kan muligens være på sin plass å si at rommet for handlingsteori er svekket. Individuelle handlinger er filtrert gjennom strukturer slik at resultatet av dem ikke alltid blir det som er tilsiktet”. (s. 81).*

Det er et grunnleggende trekk, at de bærende verdier i vårt samfunn endres langsomt. Dette tiltross for at slike endringer nok skjer raskere i dag enn tilfellet var noen tiår tilbake. Dette poenget kan tas til inntekt for at de tendenser til

---

<sup>37</sup> Innenfor statsvitenskapelig analyse er funksjonelle- og intensjonale forklaringer koplet til et henholdsvis systemteoretisk- og handlingsteoretisk perspektiv på politikk og politisk handling. Innenfor disse perspektivene finnes ulike sosiologiske og statsvitenskapelige retninger. Innenfor statsvitenskapen er public policy tradisjonen forankret i systemteorien, mens rational/public choice og spillteori har et handlingsteoretisk perspektiv i bunnen (Moldenæs 1991).

endring, når det gjelder verdier og begrepsfortolkninger som framkommer, i hovedsak kan forklares med henvisning til krav og forventninger rettet mot det offentlige.

En viktig forutsetning for å vektlegge intensjonale forklaringer er at aktørene synes å handle på tvers av rådende verdioppfatninger eller normer i sine omgivelser. Det faktum at utviklingsprosessen i denne sammenheng er en del av et internasjonalt bilde, med klare paralleller til lignende tendenser med hensyn til faseutvikling i andre land, tjener ikke til å styrke en intensjonal tilnærming. Det er nærliggende og se dette som et resultat av at reformene er svar på felles, internasjonale utfordringer<sup>38</sup>.

Denne antagelsen styrkes av den generelle begrunnelse som framgår i materialet, når det gjelder behovet for å reformere ulike sider ved kommunal sektor. Slik formuleres dette under redegjørelse for mandatet til kommuenlovutvalget:

*“Kommuneloven og Fylkeskommuneloven er etter hvert kommet i utakt med samfunnsutviklingen. Selv om det i årenes løp er skjedd en del endringer i disse lovene, har ikke lovendringene i tilstrekkelig grad fanget opp de nye forutsetningene som samfunnsutviklingen har skapt for kommunene og fylkeskommunene, både internt i den enkelte kommune/fylkeskommune og i forholdet til staten” (NOU 1990:13 s. 7).*

---

<sup>38</sup> Fevolden/Sørensen (1989) henviser i denne sammenheng til trender i samfunnsutviklingen, urbanisering, demografiske endringer, veksten i velferdsstaten og i den offentlige sektor.



## KAPITTEL 5

### STØRRELSE, EFFEKTIVITET OG DELTAKELSE

#### 5.0 Innledning

I dette kapitlet vil andre del av problemstillingen bli drøftet. Jeg vil ta for meg hvordan prioriteringer i spørsmålet om kommunestørrelse, samtidig kan framstå som et uttrykk for spesielle verdiprioriteringer, målsettinger eller begrepsfortolkninger. I denne forbindelse vil jeg gjøre bruk av den samme inndelingen som ble benyttet i forrige kapittel. Det vil si at drøftingen vil bli relatert til verdiaspektet, demokratiaspektet og oppgaveaspektet.

Debatten om kommunestørrelse er i vårt land i stor grad sett i sammenheng med strukturelle reformer, der blant annet kommunesammenslåinger inngår.<sup>39</sup> Siden den relativt omfattende endringen på 60-tallet, der kommuneantallet ble redusert fra 744 til 454, har kommuneinndelingen vært så godt som uendret. (Rattsø 1992).<sup>40</sup> Kommunesammenslåingene dengang var et ledd i bestrebelsene for å sikre kommunene et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag, en forsvarlig og tidsmessig administrasjon, et økonomisk grunnlag for handling, et allsidig næringsliv, levedyktige sentrum og rasjonalisering av skoleverket. Sammenfattende kan det hevdes at reformen var et ledd i målsettingen om å gjøre kommunen best mulig egnet til å realisere velferdsstaten (NOU 1992:15).

Det er i hovedsak to forhold som har virket til at nye sammenslåinger har vært vurdert. For det første har fraflyttingen fra utkantkommunene svekket befolkningsgrunnlaget i disse, og i for stor grad gjort dem avhengige av statlige

---

<sup>39</sup> Kommunestørrelse dekker både størrelse med henblikk på flateinnhold og befolkningsstørrelse.

<sup>40</sup> Ved etablering av det lokale selvstyret, med vedtaket av Formannsskapslovene i 1837, ble landet inndelt i 392 kommuner. Fram til Scheikomiteen ble nedsatt foregikk en fortløpende deling. Den omfattende sammenslåingen pågikk i hovedsak, i tidsrommet 1957-67, og var et resultat av Scheikomiteens arbeid.

overføringer. Dette for at de skal kunne opprettholde et akseptabelt nivå med hensyn til offentlige tjenester. En undersøkelse fra Statistisk Sentralbyrå viser at 183 norske kommuner får statlige overføringer som er større enn egne skatteinntekter. De fleste av disse er mindre kommuner, med et innbyggertall lavere enn 5000, eller de er definert som utkantkommuner.<sup>41</sup>

Samtidig har byveksten ført til at byene er vokst utover kommunegrensene. De flerkommunale byområdene medfører problemer som involverer mer enn en kommune og som dermed må løses i sammenheng (NOU 1992:15, NOU 1989:16, Rattsø 1992). I tillegg har kommunene i betydelig grad blitt tillagt nye og store oppgaver. Dette krever kompetanse, ledelse, samordning og en godt utbygd administrasjon, også i denne sammenheng ble en utvidelse av kommunegrensene betraktet som en løsning.

### **5.1 Et instrumentelt og et ekspressivt perspektiv på kommunestørrelse**

Spørsmålet om hvilken kommunestørrelse som er den mest hensiktsmessige, har på mange måter fulgt parallelt med debatten tilknyttet verdi-, demokrati- og oppgaveaspektet. Retningene denne debatten har tatt kan for et analytisk formål koples til et henholdsvis instrumentelt- og et ekspressivt perspektiv. Perspektivene angir i denne forbindelse ulike argumenter eller forventninger med hensyn til effekter eller bieffekter av økt kommunestørrelse.

Med en instrumentell argumentasjon vil man tendere mot å vektlegge økonomiske momenter. Disse vil være resultatorienterte og vise til fordelingseffekter. Økt kommunestørrelse blir et virkemiddel for å sikre effektivitet med hensyn til effektivering av statlige pålegg, realisering av velferdspolitiske målsettinger og økonomisk innsparing. Sentrale argument blir i denne sammenheng mulighetene for å bygge opp mest mulig ens forvaltning i alle kommuner, likhet i tilbud og stordriftsfordeler.

---

<sup>41</sup> Undersøkelsen er gjort utfra Statistisk sentralbyrås regnskapstall for kommunene i 1991. Min referanse Aftenposten 19. januar 1993.

Med en ekspressiv argumentasjon vil man i større grad framheve kommunen som en politisk institusjon, som skal ivareta et klassisk demokratiideal. Økt kommunestørrelse vil i denne sammenheng bli framhevet som en negativ faktor for å kunne realisere et nærdemokrati basert på høy deltakelse. Et sentralt argument vil være at økt størrelse vil motvirke mulighetene for nære relasjoner og følelsen av felles identitetsbasis mellom innbyggerne. Dette vil igjen kunne påvirke mulighetene for at kommunen kan utføre oppgaven som demokratiets "skolestue".

## 5.2 Verdiaspektet

Koplingen mellom kommunestørrelse og verdiaspektet er relatert til hvorvidt likhet og nasjonaløkonomisk styring vektet tyngere enn at kommunene skal framstå som relativt autonome enheter. Dersom man prioriterer likhetsverdien framfor en større grad av frihet lokalt, vil dette kunne framstå som et argument for å øke enhetenes størrelse. Økt størrelse forventes da og gi positive utslag med hensyn til å bedre administrativ kapasitet, samt et økt inntektsgrunnlag. Bakgrunnen for disse forventningene vil det gjennom drøftingen bli gjort nærmere rede for.

Et viktig punkt i mandatet til Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen var å styrke administrasjonen av små kommuner.<sup>42</sup> Bakgrunnen for dette var at man anså det som særlig vanskelig for disse å ivareta sine oppgaver som velferdsdistributører. Man mente også at stor variasjon i denne sammenheng var et hinder for samarbeidet med nabokommuner og høyere nivå i styringskjeden.

I delutredningen "Tiltak for å styrke forvaltningen av mindre kommuner"<sup>43</sup> ble det slått fast at det er store variasjoner mellom de norske kommunene med hensyn til folketall. Omlag halvparten av kommunene har færre enn 5000 innbyggere, og av disse igjen ligger omlag 80 kommuner på færre enn 3000. Komiteen ser at behovet for en styrking av administrasjonen særlig framtrer i tilfeller der folketallet

---

<sup>42</sup> Det siktes her til Hovedkomiteen av 1971. NOU 1975:29 er en delutredning fra Hovedkomiteen, gjf kap 2.

<sup>43</sup> NOU 1975:29

ikke overskrider 5000. Det understrekes likevel at denne grensen ikke er absolutt. Men at disse forholdene også vil variere utfra andre forhold enn kommunens folketall.

Jeg har i forrige kapittel redegjort for en faseinndeling når det gjelder trekk ved reformprosessen rettet mot kommunal sektor. Delutredningen fra 1975 ble avgitt ved utgangen av første fase, en fase der man i stor grad vektlegger administrasjonssiden. Den omfattende reguleringen av kommunegrenser og antall enheter, som det henvises til i innledningen til dette kapitlet fant sted nettopp innenfor dette tidsrommet.

Et sentralt moment, som komiteen mener taler for en styrking av forvaltningen i mindre kommuner, er hensynet til forvaltningsmessig kompetanse og likhet. Kompetanse blir her koplet til administrativ kapasitet, som både omfatter et tidsaspekt for saksbehandling og faglig kompetanse. Det er med andre ord behovet for at sakene både blir raskt behandlet, og at denne behandlingen blir gjort utfra faglige vurderinger, som blir sentralt.

Komiteen ser det også formålstjenelig at det ikke er for stort avvik kommunene imellom når det gjelder utformingen av kommuneadministrasjonen. I denne sammenheng henstilles kommunene om å søke veiledning hos Norske Kommuners Sentralforbund om hvordan administrasjonen best bør utbygges. Sentralforbundet bør på sin side utarbeide veiledende bemanningsplaner for kommunene. Det heter også:

*“Komiteen har også overveiet om ikke påbudet om administrasjonssjef burde gis en slik form at administrasjonsordningen ble ensartet for alle kommuner. Dette kunne skje ved at alle kommuner ble pålagt å ansette rådmann samtidig som kommunelovens bestemmelser om kontorsjef ble opphevet” (NOU 1975:29, s. 16)*

Selv om komiteen ikke fant å kunne anbefale en slik lovendring er det likevel verd å merke seg at slike løsninger ble vurdert. Samtidig understreker dette sitatet den sterke betoningen av likhet.

Også utover i den andre fasen blir spørsmålet om å utvide kommuegrensene koplet til kompetansekrav og målsettingen om nasjonal likhet. Mens det i første fase i hovedsak er likhet i betydningen organisering, understrekes det i andre fase mer eksplisitt at målet er likhet, uavhengig av kommunegrenser, når det gjelder kommunale ytelser og service tilbud. Det heter blant annet i NOU 1989:16:<sup>44</sup>

*“Endrede forhold vil kunne tvinge fram nye kommunekonstellasjoner, men målsettingen vil hele tiden være klar: å etablere kommunale inndelinger som alt i alt kan gi befolkningen som helhet, men også enkeltgrupper med særskilte problemer, den beste grad av service på de forskjellige områder” (s. 149).*

Med denne utredningen blir kommunesammenslåinger igjen lansert som et virkemiddel for å realisere målsettingen om likhet.<sup>45</sup> Det blir samtidig konstatert at staten har et overordnet ansvar i så henseende. Utvalget understreker at denne målsettingen angir, at kommunene samlet avkreves et visst minstemål av livskvalitet for landets innbyggere, uavhengig av hvor de bor i landet. Det understrekes at ulikhetene med hensyn til klima og geografi i Norge er så store at man må avfinne seg med mindre avvik fra den nasjonale standard i denne sammenheng. Men det heter videre:

*“Ikke under noen omstendighet vil imidlertid samfunnet akseptere at det oppstår store lokale forskjeller når det gjelder folks levekår innen det samme geografiske området, dersom disse forskjeller skyldes forhold som samfunnet har mulighet for å innvirke på” (s. 150).*

Med Kommune- og fylkesinndelingsutvalgets innstilling blir det på nytt poengtert at staten har et ansvar med hensyn til å utjevne forskjeller i levekår kommunene i mellom. Det er et mål at statlig styring skal sikre at tjenestetilbudet er tilgjengelig for alle sosiale grupper over hele landet. Til dette tilbudet, blir det understreket av

---

<sup>44</sup> NOU 1989:16 er en utredning fra utvalget som skulle vurdere kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest.

<sup>45</sup> Primært var dette riktignok rettet mot “de inneklemt byers problem”.

såvel Kommune- og fylkesinndelingsutvalget som av Buvik-utvalget <sup>46</sup>, er det knyttet krav til kvalitet. Det er i denne kontekst et økende behov for en administrasjon der flere fagfelt er representert. Utvalget av 1987 påpeker, at mange av de mindre kommunen synes å ha vanskeligheter med å dekke sitt behov for ansatte med tilstrekkelig kompetanse. Dette fordi de mangler de nødvendige ressurser for å nå fram i konkurransen om fagfolk. I tillegg vil arbeidsoppgavene i større kommuner kunne framstå som større utfordringer i faglig sammenheng.

Et annet aspekt ved kompetansekravet er hensynet til innbyggernes rettssikkerhet i forholdet til det lokale styringsnivå. I denne sammenheng sies det i NOU 1992:15 følgende:

*“Utformingen av den statlige styringen vil ikke kunne sikre innbyggernes rettssikkerhet alene. Staten er avhengig av at kommunene og fylkeskommunene har forutsetninger for å oppfylle de kravene som stilles. Enhetene må bl. a. ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å kunne foreta en uavhengig, rettferdig og tilstrekkelig rask saksbehandling.”* (NOU 1992:15 s. 64)

Spørsmålet om rettsikkerhet for innbyggerne diskuteres imidlertid også med en annen innfallsvinkel. Det heter blant annet:

*“I små kommuner er det dessuten grunn til å tro at nærhet og mer gjennomsluttede forhold kan være en slags rettssikkerhetskontroll i seg selv. De folkevalgte organene forutsettes å ha så god oversikt at urettferdig behandling av innbyggerne vil bli oppdaget og påtalt. Den folkevalgte styringen vil dermed kunne fungere som en garanti for rettssikkerhet”* (NOU 1992:15 s. 153).

Kommuneinndelingsutvalget ser at større enheter vil kunne bidra til et bedre samspill mellom kommuner og stat i samfunnsutbyggingen. Større kommuner, og kommuner med høyere kompetansenivå, vil kunne bidra til en økt grad av samordning og en oppgaveløsning utfra en helhetlig vurdering. Samtidig

---

<sup>46</sup> Det henvises her til utvalget som skulle vurdere kommuneinndelingen i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest.

påpekes at en inndeling med få og ensartede kommunale enheter vil kunne bidra til at behovet for statlig detaljstyring og direkte kontroll reduseres. Dette vil kunne utvide kommunenes spillerom til å initiere tiltak som er rettet mot spesielle behov innenfor den enkelte enhet.

Det heter videre at det ligger en desentraliseringsgevinst i at kommunene kan tilpasse tjenestetilbudet til lokale ønsker. Mulighetene for dette påvirkes av kommuneinndelingen ved at den fastlegger størrelsen på den befolkningen som skal dekkes av et bestemt tjenestetilbud. Større enheter, vil kunne medføre at ønsker og behov framtrer som mindre homogene. Stor variasjon i denne sammenheng kan medføre større vanskeligheter når det gjelder å tilfredsstille behov som framlegges av kommunens innbyggere.

### **5.2.1 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner**

Gjennomgangen av materialet viser at det i hovedsak legges en instrumentell betoning på de problemer man mener er spesielle for kommuner av begrenset størrelse. Størrelse blir forstått som en faktor som negativt påvirker den enkelte kommunes muligheter til å utføre sine oppgaver utfra faglige kvalitetskrav. For Buvik-utvalget blir begrenset størrelse forbundet med et arealproblem. Størrelse vurderes også å ha direkte innvirkning på mulighetene for å realisere målsettingen om likhet.

Delutredningen fra første fase, som er utformet etter den store grenserevisjonen, lanserer ikke kommunesammenslåing som løsning på de problemene man anser er spesielle og gjennomgående for mindre kommuner. Dette betyr ikke at man i første fase valgte andre løsninger enn i den påfølgende fasen. Det er snarere et uttrykk for at man på dette tidspunktet, igjen var villig til å vurdere andre løsninger enn de strukturelle. Dette kan ha sammenheng med den sterke motstanden mot sammenslutningen, som fortsatt preget arbeidet med å reformere den kommunale sektor. Arbeidet med å vurdere oppløsninger av storkommuner, der

motstanden var særlig sterk, var ikke avsluttet før i 1974.<sup>47</sup>

Med unntak av Kommune- og fylkesinndelingsutvalgets innstilling er det, i det materialet som er benyttet, gitt lite rom for å se det positive ved lokal variasjon. Jeg henviser her til mulighetene for at økt kommunestørrelse kan modifisere behovet for streng statlig kontroll og slik virke til at kommunene får noe større spillerom for egeninitierte tiltak. Selv i denne innstillingen er en slik ekspressiv vinkling gjort implisitt. Det framgår snarere som om økt størrelse blir lansert som et virkemiddel for å redusere virkningene av lokal variasjon.

Utfra den analysen som er gjort med tanke på verdiaspektet er konklusjonen at målsettingen om likhet betones sterkt i begge faser. Imidlertid betones det i Kommune- og fylkesinndelingsutvalgets innstilling at en viss grad av lokalvariasjon er positiv. Men det poengteres likevel i liten grad som et argument for at kommunene bør ha færre enn 5000 innbyggere. Derimot henvises det til at større kommuner, utfra kompetanse og innteksgrunnlag, vil kunne påta seg oppgaver utover de statlig pålagte.

I tilknytning til verdiaspektet fremkommer det som nevnt, lite argumentasjon for at kommunene bør være av begrenset størrelse. Det uttrykkes riktignok, at det i mindre kommuner, der man har større grad av oversiktelighet og nærhet til folkevalgte organ, kan utøves rettssikkerhetskontroll gjennom valgte representanter (NOU 1992:15). Med dette sies det ikke at rettsikkerheten er større for innbyggerne i mindre kommuner, men at det kan fremkomme variasjon mellom større og mindre enheter, med hensyn til hvordan rettssikkerhet utøves.

### **5.3 Demokratiaspektet**

Koplingen mellom kommunestørrelse og demokratiaspektet viser tilbake til en sentral demokratiteoretisk debatt, der det sentrale spørsmålet er hvorvidt størrelsen på det politiske territorium har innvirkning på befolkningens motivasjon

---

<sup>47</sup> At arbeidet var avsluttet betyr at komiteens arbeid med å vurdere sammenslutninger forelå som utredning (NOU 1974:14) Debatten fortsatte imidlertid.



for politisk deltakelse. Det er med andre ord først og fremst i tilknytning til kommunens rolle som politisk institusjon at problemstillingen har aktualitet.

I dokumentene fra første fase gjøres det ingen analyse med tanke på hvilken kommunistørrelse som er den ideelle for at kommunen skal kunne framstå som en arena for bred politisk virksomhet. Dette har naturlig nok sammenheng med mandatene som i første rekke er innrettet mot å utvikle kommunene som forvaltningsnivå. Et annet poeng i denne sammenheng er at problematikken tilknyttet størrelsesfaktoren ikke lenger har aktualitet på det tidspunkt hvor denne delen av materialet er utformet. Dette henger sammen med at man tidlig i denne fasen hadde gjennomført en større grenserevisjon.

I andre fase er kommunesammenslåinger igjen aktuelle i reformsammenheng. Størrelse på den kommunale enhet og prioriteringer utfra forventede effekter og bieffekter, får dermed ny aktualitet.

Et sentralt utviklingstrekk i den andre fasen i reformprosessen er at offentlig sektor i økende grad blir vurdert utfra de samme kvanitative effektivitetskriterier som markedet (Jenssen 1992). Offentlig sektor skal, tilfredsstillende innbyggernes krav og forventninger, samtidig som de skal ha størst mulig balanse mellom inntekter og utgifter. Disse holdningene får også betydning for synet på hva som er politikkenes primære hensikt, og hvordan verdien av politisk deltakelse skal defineres.

I andre fase fremstilles politiske institusjoner som verktøy for å iverksette tiltak, rettet mot å tilfredsstillende innbyggernes behov for tjenester. Og velgernes deltakelse avhenger av den grad av motivasjon, som realiseringen av deres egne preferanser gir den enkelte. Det heter blant annet:

*“Den sterke identifiseringen med lokalmiljøet er en verdifull og drivende kraft i vårt samfunn. Det er viktig for den enkelte innbygger at kommunen er en oppgaveløser og serviceprodusent som han/hun kan forholde seg til, og der den enkelte både har praktisk mulighet til å delta aktivt i styre og stell og til å nyte godt av de offentlige tilbud” (NOU 1989:16 s. 215).*

Dette poenget understrekes senere i Kommune- og fylkesinndelingsutvalgets innstilling. Det heter her:

*“Kommunene og fylkeskommunene skal fange opp befolkningens ønsker om tjenester og avveie nytte og kostnader ved ulike tiltak. Det demokratiske system skal sørge for at befolkningens vurderinger får gjennomslag i utformingen av politikken” (NOU 1992:15 s. 58).*

Det slås i denne sammenheng fast at kommuneinndelingen kan ha betydning for hvordan demokratiet fungerer. For det første kan størrelsen på enhetene påvirke deltakelsen og graden av representativitet. Et stort antall kommuner gir mange anledning til å delta og varierte deltakelsesformer kan benyttes. For det andre kan størrelse ha innvirkning på mulighetene for at lokal fellesskapsfølelse utvikles og opprettholdes. Det antas i denne sammenheng at fellesskapsfølelsen er en faktor for motivasjon til politisk deltakelse. For det tredje kan kommune- og fylkesinndelingen ha betydning for oppgaveløsning og ressursfordeling. På denne måten vil enhetens størrelse også påvirke graden av kommunens påvirkningskraft overfor høyere styringsnivå. Dette siste lanseres dermed som et vesentlig element i definisjonen av lokaldemokrati. Det heter i denne sammenheng:

*“Et sterkt lokaldemokrati sikres ikke alene gjennom høy deltakelse og god lokal tilhørighet. Lokaldemokratiet er også avhengig av at kommunesektoren har tyngde og betydning i tjenesteproduksjonen og i samfunnsutviklingen” (NOU 1992:15 s. 178).*

Tyngde og betydning i samfunnsutviklingen vil i denne sammenheng si at den enkelte enhet har påvirkningskraft overfor sine omgivelser. Denne påvirkningskraften er en nødvendig forutsetning for at innbyggerne skal ha mulighet til å forme utviklingen innad i kommunen. Påvirkningskraften beror på om kommunen er istand til å utøve selvstyre gjennom selv å initiere oppgaver, utover de statlig pålagte. Det er også beroende av at kommunen, som del av den totale forvaltning, er kapabel til å utøve viktige velferdsoppgaver på statens vegne. Kommune- og fylkesinndelingsutvalget konkluderer med at demokratisk

deltakelse først og fremst er interessant for innbyggerne dersom den konkret påvirker deres hverdag.<sup>48</sup> Det heter videre:

*“Mulighetene for utvikling av egen kommune og utformingen og iværksettelsen av sentrale velferdstilbud er på denne måten en forutsetning for et interessant og levende lokaldemokrati. Det er derfor lokal påvirkningskraft blir et viktig kriterium for demokratiet” (NOU 1992:15 s.179).*

Kommune- og fylkesinndelingsutvalget henviser i denne sammenheng til argumentasjonen som framkom i forkant av inndelingsreformen tidlig i første fase. I Kommuneinndelingskomitéens andre innstilling, som ble framlagt i 1951, slås det fast:

*“Det kommunale selvstyre forutsetter økonomisk evne. Hvis kommunene mangler midler til å skjønne oppgaver utover det lovpålagte minimum, er selvstyret en illusjon. Det er ikke noe inngrep i det lokale selvstyre om en foreslår økonomisk svake kommuner slått sammen til større enheter, det er tvertimot et tiltak som tar sikte på å styrke selvstyret” (Gjengitt fra NOU 1992:15 s. 179).*

Det sentrale i denne debatten fra tiden før den store kommunegrenserevisjonen var at kommunene måtte ha et økonomisk grunnlag for å kunne utøve et reelt selvstyre. Dette var samtidig betingelser for at innbyggerne skulle motiveres til deltakelse og slik sett styrke det lokale demokrati (NOU 1992:15).

Sitatet overfor viser at det er relativt små forskjeller mellom forståelsen av demokrati i første og andre fase. Som jeg var inne på innledningsvis synes denne forståelsen å være preget av en moderniseringstrend. Denne trenden tar i liten grad høyde for at politikk kan være noe annet enn å realisere velferdsgoder og egeninteresser. Moderniseringstrenden harmonerer derfor godt med en instrumentell og materiell demokratidefinisjon (Eriksen/Jenssen 1991, Jenssen 1992). Samtidig betones, som vist overfor, verdien av deltakelse. Dette kan synes som en selvmotsigelse.

---

<sup>48</sup> Gjf. redegjørelsen for demokratispektet/instrumentelle trekk i kapittel 4. (NOU 1992:15 s. 178)

Deltakelsesbegrepet er integrert i både den instrumentelle og den ekspressive fortolkningen av demokrati, men gis en ulik vektning innenfor de to ulike perspektivene. Instrumentell deltakelse er i større grad koplet til valgkanalen, mens ekspressiv deltakelse involverer flere deltakelsesformer. Særlig betones bred politisk debatt. I tillegg har man divergerende syn på hvordan befolkningen motiveres til politisk aktivitet.

Gjennomgangen av materialet i forrige kapittel med tanke på demokratispektet, viste en utvikling i andre fase i retning av å integrere ekspressive verdier. Man definerer i denne sammenheng deltakelse som viktig både med henblikk på selvrealisering og som læring. Materialet viser også en tendens til å integrere ulike deltakelsesformer.<sup>49</sup>

Kommune- og fylkesinndelingsutvalget påpeker at valgdeltakelsen tradisjonelt har vært lavere i små utkantkommuner, enn den har vært i de større og mer sentrale kommuner. Over tid har disse skillene endret seg, slik at man i dag ikke kan snakke om betydelige forskjeller i denne sammenheng. Utvalget ser en utvikling i retning av større partipolitisk dominans også i de mindre kommunene som en mulig forklaring. I de mindre kommunene har tradisjonen med upolitiske lister holdt seg lenger enn i bykommuner og kommuner med større folketall.

Utvalgets konklusjoner hviler på en forventning om at partipolitikk i sterkere grad skaper debatt og klare alternativ, enn tilfellet er når valg blir et spørsmål om personer, slik tilfellet gjerne er med upolitiske bygdelister. Valg som inkluderer partipolitikk synes å heve den politiske temperatur, og virke til at velgerne fatter større interesse for lokale valg (NOU 1992:15). Dette kan ha sammenheng med at partipolitikk bringer prinsipielle standpunkter inn i debatten, gjerne på bekostning av en mer pragmatisk debatt.

---

<sup>49</sup> Konklusjonene vedrørende kommunestørrelse og deltakelse bygger i utredningen (NOU 1992:15) på en rapport som er utformet spesielt med tanke på utvalgets amndat- "Kommunalpolitisk deltakelse -avhengig av kommunestørrelse?" (Bjørklund og Sørensen 1990). Min gjengivelse bygger ikke på primærkilden, men på utvalgets konklusjoner.

De ulikheter som framkommer mellom små og store kommuner i tilknytning til valg, er rettet mot velgernes tendenser til å endre valglister. Det er åpenbart at velgerne i de mindre kommunene i større grad benytter retten til kumulering, strykning og til å flytte kandidater fra en liste til en annen. Ved valget i 1987 var det over 50% av velgerne i kommuner under 2000 innbyggere som endret de oppsatte listene. Bare 1 av 10 velgere gjorde det samme i kommuner som hadde over 50 000 innbyggere. Det var en entydig tendens til at andelen av endrede lister sank med økende kommunestørrelse. Utvalget konkluderer med at det er en sammenheng mellom en utbredt kjennskap til kandidatene blant befolkningen i mindre kommuner som skaper disse forskjellene.

Når det gjelder forholdet mellom antall innbyggere i kommunen og antall politiske deltakere gjennom verv, framgår det at mulighetene for deltakelse er størst i mindre kommuner. Det vil her stå færre velgere bak hver representant, enn tilfellet er i større kommuner.<sup>50</sup> Imidlertid later det til at opprettelsen av kommunedelsnemder i de større kommunene kan utligne noen av de forskjellene som framtrer i denne sammenheng. Kommunedelsnemdene er utvalg som gis begrenset myndighet innenfor et begrenset geografisk område innenfor kommunegrensene. Hensikten er nettopp å øke kontaktflaten mellom styrende og styrte, samt virke for økt medinnflytelse og engasjement i lokal politikk gjennom bred deltakelse.

Tiltross for dette viser undersøkelser at det er forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder hvorvidt innbyggerne anser kommunestyret som representativt. Kommuner der befolkningen ikke overstiger 9000 innbyggere vil vurdere kommunestyret sitt som gjennomgående mer representativt enn tilfellet er i større kommuner. Kommunestyret oppfattes som minst representativt i storbykommunene.<sup>51</sup>

Et felles problem for kommuner uansett størrelse er at de offentlig ansatte er

---

<sup>50</sup> Dette følger av lovverket. Kommuneloven angir maksimums og minimumsgrenser for antall representanter i kommunestyret etter folketall.

<sup>51</sup> Utvalget henviser her til en undersøkelse fra 1991 (Jamil)

overrepresentert i politiske fora i forhold til den øvrige del av befolkningen. Et tilsvarende problem er at det er en gjennomgående underrepresentasjon når det gjelder representanter fra det private næringsliv. Mange av deltakerne i politikken vil både inneha rollen som saksforbereder, vedta og iverksette politikk. Dette forholdet utgjør i henhold til Larsen og Offerdal (1990) en svakhet ved det lokalpolitiske system selv om det hevdes at dette ikke påvirker politikken utfall i særlig grad (NOU 1992:15).

Et annet aspekt ved representativitet er den kontakt velgerne har med representantene. Man vurderer i denne sammenheng direkte kommunikasjon som et virkemiddel til å gi bedre samsvar mellom befolkningens ønsker og utfallet av de politiske beslutninger. Undersøkelser viser at det i mindre kommuner er større sannsynlighet for at en enkeltperson tar kontakt med en folkevalgt. Dette mener utvalget kan ha forbindelse med at innbyggerne i mindre kommuner oppfatter sitt kommunestyre som et representativt organ. I tillegg viser en undersøkelse fra LOS-senteret at tilliten til politikerne er større i mindre kommuner enn tilfellet er i de større.<sup>52</sup>

Man kan også trekke den slutning at det vil være større sannsynlighet for at velgerne i små kommuner har kjennskap til representantene i andre roller enn i politikerrollen enn tilfellet vil være i større kommuner. Politikerne framstår like gjerne i rollen som nabo eller arbeidskollega. Dette kan virke til å bryte en eventuell barriere som måtte være mellom velger og representant. Når disse har felles relasjonsnettverk utenfor den politiske arena vil det kreve mindre av velgeren å ta kontakt for å stille politiske krav. Kontakten vil i mindre grad være av formell karakter, og det fordrer heller ikke kjennskap til det politiske system, og hvordan det virker for eventuelt å nå fram med sine behov.

Politisk deltakelse gjennom partimedlemskap er preget av at partiene later til å stå seg sterkere i de større kommunene. Utvalget forklarer dette med at partiene synes å avspeile de politiske konfliktlinjene dårligere i mindre enn i større kommuner. Det later også til at representantene i mindre kommuner i større grad

---

<sup>52</sup> Jamil 1991

identifiseres seg med hjemstedet enn med partiet. Samtidig er andelen partimedlemmer større i mindre kommuner.

En annen form for politisk deltakelse er deltakelse gjennom aksjoner. Aksjonsdeltakelse varierer systematisk etter kommunestørrelse. Denne politiske ytringsformen er i kommunal sammenheng koplet til de større enhetene. Utvalget konkluderer med at aksjoner kompenserer for den nære kontakten mellom styrende og styrte, som nevnt er det mer karakteristisk for deltakelse i mindre kommuner.

Mulighetene og interessen for deltakelse gjennom interessegrupper synes å være økende. Det er ingen umiddelbar forskjell mellom store og små kommuner i denne sammenheng. Interessegruppedeltakelse viser seg også gjennom en økende tendens til at brukerne trekkes med i utformingen av tjenester<sup>53</sup>. Om dette forholdet sier Kommune- og fylkesinndelingsutvalget følgende:

*“Denne tendensen ser ut til å være sterk, og kan blant annet beskrives som at innbyggernes rolle som forbrukere understrekes ved siden av, og kanskje i noen grad på bekostning av, rollen som velgere. Dette er blitt betegnet som en utvikling mot et såkalt behovsdemokrati. Påvirkning av de enkelte tjenestene som kommer ut av det kommunale apparat, får økt betydning framfor et engasjement for å få kanalisert hehetsprioriteringer inn i den kommunale politikken” (NOU 1992:15 s. 175).*

Utvalget betegner denne brukermedvirkningen som positiv. Men påpeker samtidig at den kan være en konkurrent til andre former for deltakelse.

Et motargument når det gjelder spørsmålet om kommunesammenslåing er at det

---

<sup>53</sup> Et eksempel på slik brukermedvirkning er den økende tendensen til at foreldrene trekkes inn i planleggingsarbeidet i barnehager og skoler. Det vises også til ulike prøveprosjekter, tilknyttet varierte saksområder. Et eksempel fra vår kommune er det såkalte Kroken-prosjektet. Hensikten her er å gjøre beboerne i området ansvarlige for noen økonomiske prioriteringer i denne bydelen. Sentralt står utvikling og drift av tilbud for barn og unge. Vi ser også klare tendenser til at grende- og bydelslag i økende grad blir pådrivere i konkrete politiske saker, både på initiativsiden og som lobbypolitikere for å påvirke utfallet når valgte representanter i kommunestyret behandler saken.

kan lede til fremmedgjøring både overfor sak og kommunen i seg selv. Undersøkelser har vist at kunnskapsnivået med hensyn til kommunal virksomhet er større i mindre kommuner enn tilfellet er i kommuner der innbyggertallet overskrider 25 000. Utvalget framholder at dette kan ha sammenheng med at det i mindre enheter utøves en større grad av direkte deltakelse gjennom uformell politisk debatt og meningsutveksling. Denne formen for deltakelse gjør det lettere og motivere til interesse. I sin tur medfører dette at innbyggerne i mindre grad ser den politiske virksomhet i de formelle fora som distansert i forhold til seg selv som velgerne.

Utvalgets konklusjon er at mange faktorer synes å trekke i retning av at det er bedre betingelser for deltakelse i mindre kommuner, enn tilfellet er med stigende folketall. På den andre siden argumenteres det med at deltakelsen synes å anta andre former med økende størrelse. Det heter blant annet:

*“Utfra dagens situasjon vil utvalget konkludere med at endringer i retning av en kommuneinndeling med gjennomgående større enheter, ikke vil undergrave sentrale kvaliteter ved den samlede lokalpolitiske deltakelsen. Dagens kommuneinndeling ser ut til å ha fungert bra med hensyn til deltakelse. Blandingen av større og mindre kommuner har hatt ulike kvaliteter ved seg. Disse egenskapene vil kunne bevares og viderutvikles også etter en kommuneinndelingsreform” (NOU 1992:15 s. 177).*

### **5.3.1 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner**

Innledningsvis til drøftingen av verdiaspektet og kommunestørrelse ble det sagt at man i andre fase vurderer demokrati utfra de samme effektivitetskriterier som markedet. Samtidig poengteres at innbyggerne er kunder eller konsumenter, som hovedsakelig motiveres til politisk aktivitet gjennom mulighetene for å påvirke tjenesteproduksjonen. Det ble også poengtert at mindre kommuner synes å ha vanskeligheter med å bygge opp et tilfredsstillende administrasjonsapparat. Mindre kommuner har i tillegg problemer med å utføre såvel de statlig pålagte oppgaver som med selv å initiere tiltak utover dette. Denne mangelen på påvirkningskraft medfører at innbyggerne ikke ser den umiddelbare hensikten



med politisk engasjement. Dette blir en reell trussel for et levende lokaldemokrati.

Argumentasjonen for at mindre kommuner har spesielle problemer, med innvirkning på hvordan de framstår som demokratiske institusjoner, er dermed tilnærmet lik i første og andre fase. Argumentasjonen er også sterkt preget av instrumentelle definisjoner og verdier. Riktignok kan man se en utvikling i andre fase i retning av å integrere ekspressive elementer. Man medregner ulike deltakelsesformer, og det framholdes at politisk deltakelse har en autonom verdi. Man tar samtidig høyde for at politisk deltakelse kan være en prosess som den enkelte aktør kan "vokse på". Politikk blir en form for samhandling som gir den enkelte mulighet til selvrealisering og læring.

Tiltross for denne utviklingen, og til tross for at man i materialet drøfter effekter av størrelse som negativt påvirker enkelte politiske ytringsformer, blir ikke disse faktorene brukt som argumenter mot å øke enhetenes størrelse. De ytringsformer som ikke synes å påvirkes negativt av økt størrelse er deltakelse gjennom valg og gjennom interessegrupper.

Dette kan man i tråd med det instrumentelle perspektiv sesom en klar prioritering av valgdeltakelse kontra andre mer ekspressive deltakelsesformer. Det samtaler sterkt for at definisjonene av demokrati hovedsakelig er instrumentelt betont, er presiseringen av det vi kan kalle en instrumentell motivasjon blant elektoratet. Uansett hvilken form den politiske deltakelsen antar, synes det i materialet som om man ser denne som et resultat av "materiell stimuli".

Det er nettopp denne motsetningen med hensyn til hvordan velgerne motiveres til politisk aktivitet, og hva som er de grunnleggende målsettinger i et demokratisk samfunn, som er avgjørende for det analytiske skillet mellom et ekspressivt- og et instrumentelt perspektiv.<sup>54</sup>

Det har vært framsatt som et argument at økt størrelse på den kommunale enhet ikke gir seg direkte utslag, når det gjelder bred politisk deltakelse. Men at

---

<sup>54</sup> Gjf. Milbrath 1965

deltakelsen antar nye former.<sup>55</sup> Undersøkelser har vist at mens deltakelse i mindre enheter oftere er direkte handlinger, gjerne knyttet til uformelle arenaer, er deltakelsen i større enheter mer preget av direkte aksjoner. Imidlertid gjør man ikke regning med farene for at en kommunesammenslåing kan skape utkantsproblemer innad i en kommune når disse to formene ses som sidestilte og kompenserende. Også dette kan ha effekt på vilkårene for deltakelse (Kjellberg 1992).

Kjellberg understreker at det ligger klare hindringer i veien for at innbyggerne i en utkantkommune, som innlemmes i en ny storkommune, umiddelbart vil skifte "taktikk" når det gjelder å nå fram til de folkevalgte. Kjellberg sier følgende:

*"...det er tvilsomt om folk i utkantbygder vil flokke seg til "interesseorganisasjoner" når bygda blir enda mer perifer i en storkommune" (Sosialøkonomen nr. 6, 1992).*

Kjellbergs konklusjon blir dermed at en kommunesammenslåing, med vektlegging av økonomisk effektivisering og kostnadsreduksjoner, vil måtte skje på bekostning av det potensialet for direkte politisk deltakelse som et ekspressivt, kommunalt nærdemokrati representerer (Kjellberg 1992).

#### **5.4 Oppgaveaspektet**

Koplingen mellom oppgaveaspektet og kommunestørrelse hviler på en forventning om at prioriteringer med hensyn til kommunestørrelse sier noe om vektingen mellom kommunenes politiske- og forvaltningsmessige virkefelt. Dersom den rollen som forvaltningsorgan vektlegges forventes det at man vil argumentere for behovet for å øke størrelsen på kommunene. Dette med henvisning til kostnadsreduksjoner og økt administrativ effektivitet og kapasitet. Dersom den politiske rollen vektlegges forventes det en større skepsis til å øke enhetenes størrelse. Dette utfra kommunens betydning som arena for bred deltakelse og som identitetsskapende institusjon. Koplingen mellom

---

<sup>55</sup> Det henvises her til Kommue- og fylkesinndelingsutvalgets utredning "Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring", NOU 1992:15

oppgaveaspektet og kommunestørrelse er på denne måten relatert til begge sider av kommunens virkefelt.

Materialet viser at det i begge faser later det til å være enighet om at økt kommunestørrelse er et virkemiddel for å høyne tjenesteproduksjon og redusere kostnadene. Den statlige utjevningen gjennom inntekssystemet gir i mange tilfeller indikasjoner på at kommunestørrelse har betydning for hvor store overføringer den enkelte enhet får. Det hevdes også at befolkningen i større kommuner er gjennomgående mer fornøyd med tjenestetilbudet enn innbyggerne der kommunen har mindre enn 5000 innbyggere.

I første fase er tiltakene for å styrke de mindre kommunene riktignok i mindre grad koplet til økonomisk innsparing. Tvertimot vil mange av de foreslåtte tiltakene føre til større kommunale utgiftsposter. Hensikten er imidlertid sterkt relatert til tjenesteproduksjon. Det heter blant annet:

*“Men for mange mindre kommuner er situasjonen at deres administrasjon er for svak i forhold til de oppgaver de står overfor. Det har derfor vært nødvendig for Komiteen å fremme forslag om å styrke administrasjonen i disse kommuner. I en rekke tilfeller kan det være økonomisk fordelaktig for en kommune å styrke administrasjonen. Men det lar seg ikke nekte at den utbygging av administrasjonen som Komiteen anser det riktig å gjennomføre, vil føre til større administrasjonsutgifter” (NOU 1975:29 s. 31).*

I første fase er det naturlig nok lite henvisning til andre kommunale roller enn de som refererer seg til forvaltningsfunksjonen og rollen som velferdsdistributør. Det er heller ikke, som tidligere nevnt, snakk om kommunesammenslåinger for å perfeksjonere kommunen for denne rollen. Et tydelig trekk er imidlertid at mindre kommuner ikke makter å gjennomføre sine service oppgaver godt nok, og at dette avstedkommer problematisk store variasjoner mellom kommunene i denne sammenheng.

Overgangen fra en sen første fase til andre fase markerer både en overgang hva angår å integrere det politiske nivået, og en overgang når det gjelder å vurdere

kommunesammenslåing som en løsning på problemene knyttet til størrelse. Samtidig drives man av et uttrykt behov for å redusere kostnadene i kommunal sektor.

NOU 1989:16, som drøfter sammenslåing mellom fem ulike bykommuner og deres respektive omegnskommuner, hevder at tiltross for at kommunene må belage seg på nedskjæringer i budsjettene, må de samtidig forvente å få tillagt nye oppgaver og saksfelt. Det henvises her spesielt til saker som næringsutbygging og miljøverntiltak. Dette behovet for nye tjenester fra kommunenes side vil skjerpe behovet for å endre den kommunale inndeling. Det framholdes:

*“Tilstrammingen i ressurstiførselen til kommunene stiller økende krav til økonomisk planlegging og økonomistyring i kommunene. Den økonomiske virkelighet er nå slik at det framstår som en absolutt nødvendighet for alle kommuner å foreta en grundig gjennomgang av hele den kommunale organisasjon og virksomhet. For samtidig med tiltagende ressursknapphet, øker kravet til kommunene som produsent og leverandør av tjenester til befolkningen i lokalsamfunnet” (NOU 1989:16 s. 151-52).*

Kommune- og fylkesinndelingsutvalget gjør i sin utredning nærmere rede for sammenhengen mellom tjenesteproduksjon og størrelse. Det heter blant annet:

*“Kommuneinndelingen bestemmer viktige forutsetninger for kommunens tjenesteproduksjon - hva slags geografisk område og befolkning tjenestene fra den enkelte kommune skal dekke . Befolkningens størrelse og sammensetning og den geografiske avgrensning påvirker produksjon, omfang, sammensetning og utforming av tjenestetilbudet” (NOU 1992:15 s. 132).*

Utredningen påpeker at det i hovedsak er kommunestørrelsen i betydningen folketall som frambringer variasjon i denne sammenheng. Folketallet påvirker omfanget av den kommunale virksomhet.<sup>56</sup> Utredningen slår også fast at behovene for kommunale tjenester varierer mellom kommunene. I denne

---

<sup>56</sup>. Her bør det understrekes at folketall også avspeiler underliggende faktorer som urbaniseringsgrad og inntekt pr. capita

sammenheng er befolknings sammensetning, naturmessige og geografiske forhold utslagsgivende.

Samtidig viser Kommune- og fylkesinndelingensutvalget at graden av tilfredhet med det tjenestetilbudet ikke entydig går i retning av at store kommuner fyller innbyggernes behov bedre enn de mindre enhetene. En undersøkelse fra 1973<sup>57</sup> mener å ha kartlagt at mens de mindre kommunene er bedre egnet til å fange faktiske behov og gjøre befolkningen delaktige i dem, har større kommuner bedre foutsatninger for å mobilisere ressurser og utvikle dette tjenestetilbudet. I denne sammenheng dreier det seg om to ulike former for lokal effektivitet . En annen undersøkelse fra 1991<sup>58</sup> påviser at innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet synes å variere avhengig av oppgavens karakter, når dette blir vurdert i relasjon til størrelse. Mens tjenester som undervisning, helsetilbud og sosiale tjenester synes å avstedkomme størst tilfredshet i mindre kommuner, øker tilfredsheten med stigende folketall når det er snakk om offentlig transport, gatebelysning, vannforsyning og avløpsordninger. Man skulle i denne sammenheng forvente at behovene vil variere avhengig av om det er snakk om by- eller landkommuner. Størrelse er derfor ikke nødvendigvis faktoren som utløser denne variasjonen.

Selv om utvalget konkluderer med at ulike forhold vaskeliggjør en sammenligning av befolkningens vurdering av tjenestetilbudet later det til at de mindre kommunene kommer best ut. Dette bekreftes av lignende studier i utlandet. Utvalget påpeker videre at kommunestørrelse vil kunne påvirke kommunens evne til å omstille seg til nye krav og forventninger til tjenestetilbud. En manglende evne til omstilling vil få innvirkning på kommunens evne til å møte etterspørsel med konkrete tilbud. Her trekker utvalget fram følgende:

*“For det første kan de reelle omstillingsproblemene være større i store kommuner fordi det er vanskeligere å endre en stor organisasjon. Selve omstillingsproblemene kan også være mer kompliserte i større kommuner. For det andre kan velgerne i mindre kommuner ha større innsikt i prioriteringskampen, og det kan bidra til å redusere motstanden mot omprioriteringer. For det tredje kan byråkratiske faktorer ha større*

---

<sup>57</sup> Dahl og Tufte (1973)

<sup>58</sup> Jamil (1991)

*betydning i store kommuner" (NOU 1992:15 s. 134).*

Dette kan tjene til å forklare at det synes som om omstillingsevnen er størst i de mindre kommunene. En undersøkelse viser at de største kommunene bruker nærmere dobbelt så lang tid på omstille seg til skiftende forventninger.<sup>59</sup>

Når det gjelder dybde og bredde i tjenestetilbudet framholdes det at større kommuner har flere fortrinn. Dette går hovedsakelig på kapasitet til å iverksette tjenester som krever høy spesialisering, eller et vidt spekter av fagkunnskaper. Dette er forhold det ble gjort nærmere rede for under drøftingen av verdiaspektet. Store kommuner har ofte både flere ressurser til å bygge ut en omfattende administrasjon, og de kan tilby arbeidsoppgaver som virker utfordrende i faglig sammenheng. De har også ressurser til å skaffe til veie moderne teknisk utstyr, som virker forsterkende på disse forholdene. Moderne, avansert EDB-utstyr er et aktuelt eksempel.

Tjenesteproduksjonens finansiering kan også variere utfra kommunestørrelse. Jeg nevnte innledningsvis at det er indisier på at mindre kommuner krever større statlige overføringer for å greie sine velferdspolitiske forpliktelser, enn tilfellet er med de større. De minste kommunen skiller seg ut når det gjelder behovet for overføringer, dette på grunn av lav inntekt når det gjelder skattelegging. En kommunegrenserevisjon vil kunne rette opp noe av dette . Men det finnes også andre utslagsgivende faktorer i denne sammenheng. Dette skyldes delvis at overføringene er et utkantfenomen, med tilknytning til spredt bosetning. Et annet aspekt ved finansieringen av offentlig produserte tjenester er knyttet til begrepet stordriftsfordeler. Utvalget definerer stordriftsfordeler som "fallende gjennomsnittskostnader med økende produksjon av tjenester" (NOU 1992:15 s. 136). Sagt på en annen måte vil kommuner som iverksetter tiltak i større skala kunne gjøre større innsparinger og betale mindre for tjenestene, enn kommuner som utvikler det samme tjenestetilbudet i mindre skala. Dette gjelder særlig innenfor administrasjon, helse- og skolevesen og i innenfor teknisk etat. Utvalget konkluderer som følger:

---

<sup>59</sup> Borge og Rattsø 1991, 1992

*“Små kommuner gir høye kostnader for driften av disse tjenester. Smådriftsulempene er betydelig for kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. For enkelte tjenester er det stordriftsfordeler også utover 5000 innbyggere og for enkelte tjenester er bosettingsmønsteret avgjørende. Stordriftsfordelen er knyttet til tjenesteproduksjonens omfang, og bestemmes ikke alltid av kommunestørrelsen” (NOU 1992:15 s.153).*

Det foregående viser at hensynet til tjenesteproduksjon og økonomisk effektivitet både kan benyttes som et argument for å utvide enhetenes størrelse, og for og beholde gjeldende kommuneinndeling. De mindre kommunene er mer egnet til å tilpasse tjenestetilbudet til nye behov og krav. Mens større kommuner kan tilby større bredde og dybde i sitt tilbud, samt i større grad rekruttere kompetanse til økonomisk styring og utvikling. I NOU 1989:16 redegjøres det for nettopp denne problemstillingen:

*“Spørsmålet om større kommunale enheter kan ivareta den nærhet til innbyggerne i sin forvaltning og i sitt servicetilbud som man finner i mindre kommuner. Problemstillingen er aktuell i mange av de etablerte, større kommunene i dag. Man står m.a.o. overfor det funksjonelle dilemma at man på side behøver kommuner som er store nok til å ta seg av de store og tildels kompliserte oppgaver som kommunene skal skal ta seg av, mens det på den andre side er ønskelig med størst mulig nærhet og kontakt mellom befolkningen og kommunene når det gjelder kommunale tjenester” (NOU 1989:16 s. 156)*

Jeg har tidligere, i drøftingen av oppgaveaspektet i forrige kapittel, påpekt at en ensidig definisjon av kommunens virkefelt tilkopleet tjenesteproduksjon og velferdsdistribusjon, markerer en instrumentell vektning av dette aspektet. Det foregående viser en betydelig oppmerksomhet rettet mot den forvaltningsmessige siden. Dette understrekes ytterligere av en markedsrelatert terminologi, der kommunene betegnes som tjenesteprodusenter som må møte økende etterspørsel fra sine konsumenter. En sterkere vektning av ekspressive trekk vil medføre at hensynet til nærhet og fellesskapsfølelse integreres i det kommunale virkefelt. Dette vil i større grad vektlegge den politiske dimensjonen.

I materiale drøftes disse verdiene i begge faser, men det er kun i andre fase at dette relateres til kommunestørrelse. Dette forholdet drøftes både i tilknytning til

utredningen om kommuneinndelingen i fem byområder og i Kommune og fylkesinndelingsutvalgets innstilling. I sistnevnte heter det blant annet:

*“Det synes som det er en sterk sammenheng mellom lokal tilhørighet, identitet og kommuneinstitusjonen. Det kan videre se ut som om denne sammenhengen varierer. Mye taler for at det er forskjeller mellom store og små kommuner og mellom geografisk sentrale og perifere kommuner” (NOU 1992:15 s. 178).*

Og videre:

*“Selve kommuneinstitusjonen vil ofte være mer synlig for den enkelte innbygger i distriktskommuner. Det skyldes blant annet at den utgjør en i langt større del av økonomien og at den favner en større del av det sosiale liv. Den sterke motstanden som er blitt mobilisert i forbindelse med kommunesammenslutningene i sentrale byområder de senere årene , viser ikevel at tilhørigheten kan være stor de fleste steder” (NOU 1992:15 s. 178)*

I materialet synes fellesskapsfølelse knyttet til mindre enheter stilt opp mot en påstand om at befolkningen i større enheter kan føle seg fremmedgjort overfor forvaltningen og bestemmende myndigheter. Her argumenteres det for at kommunen ikke bør bli så stor at den virker passiviserende. Imidlertid påpekes at det vil være en viss gevinst forbundet med at kommunen kommer i overensstemmelse med et reelt fellesskap. Dette går ikke på tvers av kommunegrensene når den man bor og arbeider innenfor den samme enhet. Dersom landets kommuneinndeling preges av mange småkommuner er situasjonen gjerne slik at innbyggerne kun har mulighet til å påvirke beslutningene i den kommunen hvor en bor, og ikke i den enheten der en arbeider eller tar del i fritidsaktiviteter. Et annet aspekt er at man i materialet ser ulempene, som fremmedgjøring kan være eksempel på, veid opp mot positive resultater som bedre økonomi og god kommunal service på viktige innsatsområder (NOU 1989:16 s.156).



#### 5.4.1 En foreløpig oppsummering og noen konklusjoner

Det foregående viser at i likhet med drøftingen av oppgaveaspektet i forrige kapittel er oppgaveaspektet knyttet til kommunestørrelse også preget av en sterk instrumentell betoning. Dette både fordi spørsmålene tilknyttet tjenesteproduksjon og velferdsallokering gis en slik framtrødende plass i materialet. Men også fordi drøftingen av verdier som tradisjonelt har hatt en ekspressiv vinkling, i stor grad nå argumenteres for med mer instrumentelle termer.

Felleskap og idenitet er ikke framholdt som verdier med egenverdi, men framheves som verdifulle koplet til mulighetene for å fange opp behov og krav i omgivelsene rettet mot kommuneinstitusjonen. Dette ansees som effektivisering av produksjonen av varer og tjenester. Betydningen dette har for utvikling og politisk sosialisering av den enkelte er i mindre grad framhevet i materialet.

Det kan fortone seg som om at ekspressive verdier i mindre grad lar seg bruke som motargumenter i tilknytning til spørsmålet om nye sammenslåinger. Det synes vanskeligere å nå fram med en argumentasjon for bibehold av nærhet, identitet og fellesskapsfølelse, enn det er å kunne vise til tall og beregninger. Om dette forholdet sier Knut Halvorsen:

*“Jeg får også mistanke om at det snevre effektivitetsmålet vektlegges tyngere enn de andre målsettingene fordi en på dette feltet lettere kan kvantifisere variablene. Utvalget har rett og slett her hatt flere konkrete tall å forholde seg til. Hva kan diffuse kvalitative mål som rettførdig fordeling og levnde demokrati stille opp mot potensielle stordriftsbesparelser i et konkret antall milliarder kroner” (Halvorsen 1992, Sosialøkonomen nr.6, 1992)*

Utfra dette kan det virke som om kritikken som har rammet forslaget om kommunesammenslåinger i tilknytning til oppgaveaspektet, i mindre grad, har grepet fatt i nedprioriteringen av ekspressive verdier. Man har i større grad konsentrert seg om å møte forslaget på “hjemmebane”. Det vil si med en økonomisk, instrumentell argumentasjon. Dette markerer en klar forskjell mellom

første og andre fase i reformprosessen. I første fase er argumenter som identitet, nærhet og hensynet til målsettingen om bred politisk deltakelse, fundamentalt i den kritikken som reises mot kommunesammenslåingene.

Kritikken, relatert til oppgaveaspektet, i andre fase har først og fremst reist spørsmål ved hvorvidt økt størrelse har en effekt som medfører økonomiske innsparinger og intensivert service. Dette er faktorer som vi samlet kan betegne som en bedring i den administrative kapasitet.

Forskermiljøet ved det nederlandske Leyden Institute of Law and Public Policy har, gjennom en større evaluerings studie av den nederlandske sammenslåingsreformen, søkt å finne faglig, empirisk belegg for en slik problematisering. I en artikkel av Wim Derksen: "The false(?) arguments for amalgamation of Local government", konkluderes det med at relasjonen mellom størrelse og forvaltningsmessig yteevne, ikke er så klar og entydig som man skulle anta. Gjennom blant annet effekter som sterk økning i de administrative kostnader, og en utvidet og mer "tungrodd" forvaltning, vil stordrift ikke automatisk lede til finansielle innsparinger eller redusert og forenklet byråkrati (Derksen 1987). Slik kan man si at kritikken først og fremst er rettet mot å påvise en manglende grad av sammenfall mellom økt størrelse og effektivitet.

Francesco Kjellberg gjør en tilsvarende konklusjon når han kommenterer Kommune- og fylkesinndelingsutvalgets innstilling. Han påpeker, at av de ulike kriteriene som er lagt til grunn for utvalgets konklusjoner når det gjelder tjenesteproduksjon, er det kun to av ni som klart taler for omfattende sammenslåinger. Det henvises da til bedre egenfinansiering og forhold der kommunegrensene, ved å skjære igjennom sammenhengende bebygde områder, bidrar til å øke kostnadene. De øvrige tilfellene taler enten for at kommunegrensene bør være som de er, eller at de ikke har innvirkning uansett hvilken kommunestørrelse de medfører (Kjellberg 1992).

## **5.5 Kommuneinndelingen som et uttrykk for bestemte verdiprioriteringer, målsettinger og begrepsfortolkninger. Noen konklusjoner**

Gjennomgangen av materialet viser at det i tilknytning til spørsmålet om kommunesammenslåing i stor grad argumenteres utfra verdier, målsettinger og begreper vi kan knytte til et instrumentelt perspektiv. Dette gjelder både for verdidemokrati- og oppgaveaspektet. Vektingen av instrumentelle verdier er særlig sterk i tilknytning til oppgaveaspektet, der behovet for økonomisk effektiv tjenesteproduksjon framheves framfor nærhet, identitet og fellesskapsfølelse. Det bestrides samtidig at man idag i utstakt grad kan kople fellesskapsfølelse til kommunen. Men at man uttrykker felles identitet med bygda eller bydelen. Dette framheves i materialet kan forsterkes gjennom at befolkningen får muligheter til å påvirke utviklingen i sitt lokalmiljø, gjennom grende- og bydelsutvalg.

Noe mindre entydig er betoningen av instrumentelle verdier i tilknytning til demokratiaspektet. Selv om det sterkt poengteres at demokratisk deltakelse er motivert av tjenesteproduksjon, og muligheter til å påvirke denne, er det også nevnt at politisk aktivitet utover dette har ekspressive yringsformer, som negativt kan påvirkes av økt størrelse. Et eksempel er bred politisk debatt av uformell karakter, som ekspressive teoretikere mener nettopp er betinget av bergrenset størrelse (Cole 1950).

På denne måten kan vi si at spørsmålet om vektingen av ulike verdier i relasjon til kommuneinndelingen, i grove trekk faller sammen med de konklusjoner som ble gjort i forrige kapittel. Noen forskjeller trer likevel fram. Det kan synes som om forskjellene med hensyn til ulik betoning innenfor de ulike fasene i reformprosessen er mindre framtreddende når det gjelder spørsmålet om kommunestørrelse enn det som ble påvist i forrige kapittel.

Både i første og andre fase er betoningen av instrumentelle trekk påfallende. Her må det likevel understrekes at det utvalgte materialet fra tidsrommet for første fase kan være for "spinkelt" for å kunne gjøre noen konklusjoner når det gjelder

demokratiaspektet . Dette fordi de dokumentene jeg har benyttet i hovedsak er koplet til den forvaltningsmessige siden, og i mindre grad drøfter spørsmål relatert til kommunen som politisk nivå.

Debatten om kommunesammenslåinger synes derfor å være for ensidig knyttet til instrumentelle og materielle verdier, dersom dette spørsmålet skulle tjene som en beskrivelse av det generelle bildet er. Dette utfra gjennomgangen av materialet i forrige kapittel. Drøftingen av trekk ved den generelle reformprosessen synliggjorde i større grad en utvikling mot større "takhøyde" , der det var rom for også å veie effekter av ulike tiltak i relasjon til ekspressive verdier. Når dette i mindre grad framkommer når det gjelder spørsmålet om kommunestørrelse skyldes det at man i liten grad går inn i drøftinger der utgangspunktet er positive trekk ved mindre kommuner. Videre diskuteres det ikke hvordan man kan endre og bedre mulighetene for en økonomisk effektiv tjenesteproduksjon, samtidig som de verdifulle trekk som småkommunene har ivaretas

En mer utdypende analyse av hvordan mindre kommuner ivaretar nærhet, identitet og motivasjon for andre typer politisk virksomhet enn valg og deltakelse gjennom interessegrupper, kunne på denne måten ha modifisert den sterke betoningen av instrumentelle målsettinger. I denne sammenheng sier Kjellberg følgende:

*"Utredningen går for langt i sin vektlegging av kostnadseffektivitet i forhold til andre hensyn; konsekvensene av en slik betoning vil i det lange løp kunne bli en nedbrytning av institusjonens demoktatiske legitimitet. Utvalget går for langt i uniformeringen av den kommunale forvaltning; trangen til å opprette kommunale enheter som ligner mest mulig på hverandre, vil kunne svekke den organiske sammenheng mellom det lokale fellesskap (kommunen) og den institusjon som det representeres av (den kommunale organisasjon)" (Kjellberg 1992)<sup>60</sup>*

Med tanke på en kopleing mellom de ulike aspektene og kommunestørrelse, er det i liten grad blir forsøkt å se konkrete effekter av de mer teoretiske analysene.

---

<sup>60</sup> Kjellberg henviser til NOU 12992:15.

Man stiller i konklusjonene lite opp mot hverandre at det ofte er snakk om klare alternativer. På denne måten unngår man å synliggjøre nettopp de faremomentene som Kjelleberg redegjør for i sitatet overfor.

Et annet poeng som det ble redegjort for i det foregående er en tilsynelatende forskjell fasene i mellom, når det gjelder argumentasjon mot kommunesammenslåinger. Ulikhetene med hensyn til kritikk og motstand, i de ulike fasene av reformprosessen, kan med første øyekast synes å utgjøre et paradoks. Det kan virke som om bruken av ekspressive argumenter er sterkest i den fasen der betoningen av de instrumentelle verdier er mest markert. På samme måte synes det som om en kritikk basert på instrumentell argumentasjon, er dominerende i en periode der ekspressive verdier har fått større innpass.

Et poeng som imidlertid nedtoner dette mulige paradokset, er den argumentasjon som er framført lokalt, i de kommuner, som har vært vurdert som aktuelle i forbindelse med endring av kommunegrenser. I denne sammenheng har ekspressive verdier, og spørsmål om fellesskap og identitet i politisk sammenheng, vært vel så markerte som forsøkene på å finne en logisk brist i den instrumentelle argumentasjonen.

Forskjellene når det gjelder kritikk og koplingen til perspektivene kan derfor ikke bare forståes forskjeller som har tilknytning til tidsaspektet, eller faseinndelingen. Mens det i relasjon til oppgaveaspektet synes å være tendenser til å møte spørsmålet om kommunesammenslåinger med en kritikk basert på instrumentell argumentasjon. Vil argumentene i sterkere grad bli ekspressivt betont i tilknytning til demokratiaspektet. Dette sammenfaller bedre med de konklusjoner som er gjort tidligere.

## KAPITTEL 6

### KOMMUNAL ENDRING OG LEGITIMITET

#### 6.0 Innledning

Både som forvaltningsorgan og som politisk institusjon, er kommunen gitt flere ulike oppgaver. Disse oppgavene er sprunget ut av de bærende verdier ved det kommunale selvstyret: Autonomi, deltakelse og effektivitet<sup>61</sup>. De ulike verdiene er ikke alltid like enkle å forene. I flere henseende trekker de faktisk i motsatt retning. Kommunen skal både effektivt iverksette tiltak på statens vegne, og evne å utforme egne lokale løsninger på særegne lokale problemer. Samtidig har basisverdiene ulike elementer, som i varierende grad har vært framtrede. På denne måten er de også innbyrdes konflikterende (Gjerdrum 1992).

I det første kapittel viste jeg til en empirisk undersøkelse av den svenske kommunesnåmdreformen (Czarniawska-Joerges 1990). Forfatterens hovedkonklusjon var at reformen syntes å avdekke kommunens tosidighet som to ulike verdener. Disse to sfærene utgjorde sammen kommunens legitimitetsgrunnlag. Poenget er at kommunens tosidighet synliggjøres i betydelig grad gjennom reformer og krav som har vært rettet mot institusjonen. Nødvendigheten av å prioritere mellom motstridene alternativ har på denne måten virket til å forsterke et spenningsforhold som allerede eksisterer.

Utgangspunktet for denne oppgaven var at de ulike verdier og definisjoner, som lå til grunn for prioriteringer ved kommunale reformer, skulle kunne fanges opp innenfor rammene av to ulike teoretiske perspektiv. I rendyrket form utgjør de ulike innfallsvinkler for å forstå politikk og hvordan den legitimeres.

Gjennom det instrumentelle perspektiv blir politikk forstått som et middel for å fordele materielle verdier. Graden av legitimitet er forbundet med hvorvidt

---

<sup>61</sup> Gjf. kap. 3

systemet er i stand til å levere de tjenester som omgivelsene etterspør. Dersom politikk blir forstått gjennom et ekspressivt perspektiv blir den et mål i seg selv. Legitimiteten er da knyttet til politisk deltakelse, som en kilde til selvrealisering og læring. Et ekspressivt perspektiv gir dermed selve prosessen forrang framfor resultatet.

Før jeg følger opp spørsmålet om hvorvidt perspektivene har maktet å synliggjøre i hvilken grad kommunale reformer framstår som resultat av bestemte verdiprioriteringer, eller definisjoner, vil jeg oppsummere analysens mest sentrale konklusjoner.

### **6.1 Noen sentrale funn**

Analysen viser at et gjennomgående trekk ved prioriteringer og argumentasjon knyttet til kommunale reformer, er at de er preget av en instrumentell tankegang. Dette innebærer at den hypotesen som ble presentert innledningsvis har gyldighet. Men analysen viser samtidig at bildet er noe mer nyansert, enn det jeg forespeilet gjennom denne hypotesen.

Innslaget av instrumentelle trekk er særlig fremtredende i den delen av materialet som er utformet i tidsrommet før 1988. Med Innstillingen fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (NOU 1988:38) blir innslaget av verdier med ekspressiv karakter mer markert. Denne tendensen er stigende framover i tid. I Christiansen-utvalgets innstilling (NOU 1992:15) gis en nyansert teoretisk drøfting av demokratibegrepet, der både den instrumentelle og den ekspressive fortolkning blir presentert.

Denne utviklingen har gjort det hensiktsmessig å dele reformprosessen i to faser. Fasene følger Mydske og Høybråtens (1989) inndeling. Den første fasen dekker tidsrommet fra 1945, og fram til 1980. Den kjennetegnes av en betydelig vektlegging av kommunens rolle som forvaltningsnivå. Den primære målsettingen, med kommunale reformtiltak er å sikre landets innbyggere et best mulig offentlig tjenestetilbud. For å sikre at dette tilbudet er i overensstemmelse

med nasjonale standarder, blir statlige myndigheter framtrede som initiativtaker. Dette gjelder også når tiltak iverksettes lokalt. Resultatet blir lite spillerom både for lokal autonomi, og dermed også mulighetene for lokal variasjon.

I kjøvannet av denne utviklingen, blir demokrati i stor grad knyttet til spørsmål om velferd og effektivitet. Materialet fra første fase, er på denne måten kjennetegnet av en nærmest entydig instrumentell betoning.

I andre fase, som følger reformprosessen fra utgangen av første fase og fram til i dag, blir vektigen av instrumentelle- versus ekspressive verdier mer nyansert. Fortsatt vektlegges realisering av velferdspolitiske løsninger, men utredningene inkluderer i større grad den politiske dimensjonen ved kommunenes legitimitetsgrunnlag. I denne sammenheng blir også en ekspressiv tankegang presentert. I NOU 1988:38 blir det framholdt at kommunen først og fremst skal sikre befolkningen tilgang på nasjonale fellesgoder. Samtidig understrekes det at kommunen har oppgaver, som primært er rettet mot innbyggerne innenfor den enkelte enhet. Dette gjelder særlig som arena for bred politisk deltakelse, og som en faktor for å styrke fellesskapsfølelsen i samfunnet. Dette poengteres ytterligere i de utredningene som kom i årene etter.

Det må riktignok understrekes at når kommunen framheves som ivaretaker av disse ekspressive verdiene, knyttes dette gjerne til en instrumentell motivering. Illustrerende i denne sammenheng, er at bred deltakelsen blir poengtert som en mulighet, for at samfunnet bedre kan fange opp befolkningens behov for tjenester. Det framheves samtidig at befolkningen stimuleres til deltakelse, gjennom at deres materielle preferanser realiseres. Tiltak som kan bedre administrativ kapasitet og øke ressurstilgangen, blir på denne måten framhevet som ledd i en demokratiseringsprosess Utvidelse av kommuengrensene er et eksempel i denne sammenheng.

At det oppstår svingninger når det gjelder vektingen av ulike verdier, gjør at en faseinndeling av reformprosessen har relevans. Mitt utgangspunkt har vært å



påpeke hvorvidt slike svingninger opptrer, eller om reformprosessen preges av en entydig vektlegging av bestemte verdiprioritering. Hensikten har også vært å knytte dem til et samfunnsvitenskapelig analyseredskap, eller en rendyrket tilnærming til politikkbegrepet.

Det har ikke vært å gjort forsøk på å forklare hvordan disse svingningene oppstår. Men jeg har gjort en vitenskapsteoretisk avklaring med henblikk på forholdet mellom intensjonalitet og funksjonalitet. Her ble de funksjonelle forklaringer gitt forrang. Reformprosessen synes styrt av et behov for å møte krav og forventninger fra omgivelsene.

Også med henblikk på hvorfor svingninger oppstår kan dette være utgangspunkt for en hypotese. Det er relevant å se utviklingen som et resultat av at samfunnet "lærer", og at de enkelte utredningene tar opp i seg resultater av denne læringsprosessen. Kommunesammenslåingene i første fase, og den kritikk disse førte til, både i generell politisk debatt og i faglig sammenheng, kan ha fått betydning for en økt oppmerksomhet rettet mot ekspressive verdier i andre fase. En mer empirisk begrunnelse, eller etterprøving av denne hypotesen, er det i denne sammenheng ikke mulig å gjennomføre.

## **6.2 Har perspektivene forklaringskraft?**

Materialet viser at selv om verdier, målsettinger og begrepsfortolkninger av instrumentell karakter dominerer bildet, er det ikke slik at ekspressive elementer synes å være utelukket. Konklusjonen er at politikkforståelsen i kommunal sammenheng har variert over tid. Dette har resultert i at ulike verdier i skiftende grad har vært betont gjennom reformer i kommunal sektor. Både det ekspressive- og det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft i denne sammenheng. Begge perspektivene fanger opp sentrale sider ved reformprosessen, og den argumentasjon, som har ligget til grunn for endring.

Det instrumentelle perspektivet har i stor grad evne til å fange opp at kommunen har et pragmatisk legitimeringsgrunnlag. Kommunen skal fange opp krav og

behov i befolkningen, og omsette disse til praktisk politikk. Reformen som tar sikte på å øke kommunens kapasitet i denne sammenheng, vil utfra en slik tilnærming, styrke den kommunale legitimitet. Illustrert gjennom spørsmålet om å utvide kommunegrensene, blir legitimiteten beroende av at en eventuell reform virker til å bedre omfanget eller kvaliteten på de tjenester kommunen yter overfor befolkningen i lokalsamfunnet.

Det ekspressive perspektivet har forklaringskraft med henblikk på kommunens evne til å være en arena for befolkningens skoloring, og innbyggernes mulighet til selvrealisering i et politisk fellesskap. Reformen som kan virke til at interessen, eller mulighetene for bred deltakelse svekkes, vil samtidig virke til tap av legitimitet. På denne måten vil kommunens legitimitet, ved kommunesammenslåing, være beroende av at en utvidelse av det politiske fellesskap, ikke reduserer den politiske deltakelse.

Gjennom analysen er det slått fast at både det instrumentelle- og det ekspressive perspektivet har forklaringskraft. Dette ved at de hver for seg fanger opp ulike sider ved den kommunale endringsprosess. Samtidig har analysen vist at ingen av dem alene gir et helhetlig bilde av denne prosessen. I siste instans er reformene et virkemiddel for å bringe kommunen i harmoni med de krav og forventninger den møter. Dette innebærer å skape aksept og oppslutning om kommunen, både som forvaltningsnivå og som politisk institusjon.

## LITTERATURLISTE

- Alexander Alan: **The politics of local government in the United Kingdom.** Longman Group Ltd. 1982
- Almás Reidar: **Bygdesosiologi.** Det Norske Samlaget. 1985
- Apter David E.: **The Politics of Modernization.** The University of Chicago Press. 1965
- Ashford Douglas E.: **British Dogmatism and French Pragmatism. Central- Local Policy-Making in the Welfare State.** London Allen & Unwin. 1982
- Bachrach Peter: **The theory of Democratic Elitism.** A critique. Basic Studies in Politics. Little, Brown and Company (INC.) 1967
- Baldersheim Harald: **Frå statstenar til stifinnar.** Fra : Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år. Universitetsforlaget. 1987.
- Baldersheim H. & Offerdal A & Strand T. (red.): **Lokalmakt og sentralstyring.** Samspel og konflikt mellom stat og kommune i lokalpolitikken. Universitetsforlaget. 1979
- Baldersheim Harald: **Sentralisering og desentralisering.** Omgrepsanalytiske drøftingar. Fra: Baldersheim & Offerdal & Strand 1979: Lokalmakt og sentralstyring. Samspel og konflikt mellom stat og kommune i lokalpolitikken. 1979 Universitetsforlaget.
- Barber Benjamin: **Strong Democracy.** Participatory Politics for a New Age. University of California Press. 1984
- Barker Ernest: **Democracy as Activity.** Fra: Kariel 1970 (ed.): Frontiers of Democratic Theory. Random House Inc. 1970
- Bell Colin & Newby Howard: **Community Studies.** An introduction to the Sociology of the Local Community. George Allen & Unwin. 1971

- Berelson Bernard R.: **Survival Through Apathy.** Fra: Kariel (ed.): Frontiers of Democratic Theory. Random House Inc. 1970
- Berelson B. R.: **Democratic Theory and Public Opinion.** Public Opinion Quarterly Vol.1952 16.
- Berg Ole: **Hvor demokratisk ?.** Et essay om det norske politiske system. Universitetsforlaget. 1978
- Bergh Trond (red.): **Deltakerdemokratiet.** Teori og praksis. Demokrati og samfunnsstyring. Univeritetsforlaget. 1983
- Bernt Jan F.: **Norway.** Fra: Rowat D. (ed.) 1980: International Handbook on Local Government Reorganization. Conteporary developments. Aldwych Press. 1980
- Bjørkli Rigmor: **Paradigmeskifte i fylkesplanlegginga.** En studie av fylkesplanlegging i Troms. Hovedoppgave i samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning. ISV, UiTø, 1989
- Boaden Noel: **Urban Policy-Making.** Influences on County Boroughs in England and Wales. Cambrigde University Press. 1971
- Bottomore Tom: **Introduction.** Fra: Schumpeter J. 1987: Capitalism, Socialism and Democracy. Unwin Hyman Ltd. Sixth Edition. London. 1987
- Brand Jack: **Reforming Local Government.** Sweden and England compared. Fra: Rose R. : The Dynamics of Public Policy. A coparative Analysis. SAGE Publications Ltd. 1976.
- Brox Ottar: **Sentralisere for å desentralisere?** Fra: Mauseth Per Eggum (red.) 12987: Leve kommunen!? Kritisk blick på kommunene mot år 2000. Pax Forlag. 1987
- Brox Ottar : **Sosiale endringer i marginale bygdesamfunn, en komparativ analyse.** Fra: Thuen & Wadel 1978 (red.): Lokale samfunn og offentlig planlegging. Universitetsforlaget.

- Brunsson Nils & Olsen Johan P.: **Kan organisationsformer väljas. Fra:**  
Brunsson & Olsen: Makten att reformera. Carlssons  
Bokförlag. 1990
- Cohen Anthony P. (red.): **Belonging, Identity and social organisation in  
British rular cultures, Manchester University  
Press. 1982**
- Cole G. D. H.: **Democracy Face to Face with hugeness.  
Essay in Social Theory Macmillan & Co Ltd. 1950**
- Cole G. D. H.: **The Essentials of Democracy. Essays in Social  
Theories. Macmillian & Co Ltd. 1950**
- Czarniawska-Joerges Barbara: **Komunerna i reformernas sagoland. Fra:**  
Brunsson & Olsen (red.): Makten at reformera.  
Carlssons Bokförlag. 1990.
- Dahl Robert A.: **Democracy and the Chinese Boxes. Fra: Kariel  
(ed.): Frontiers of Democratic Theory, Random House  
Inc. 1970**
- Dahl Robert A.: **Democracy in the United States. Promise and  
Performance. Fourth Edition. Houghton Mifflin  
Company. 1981**
- Dahl Robert A.: **Power Pluralism and Democracy : A modest  
Proposal. Paper til American Political Science  
Association. Chicago. 1964**
- Dahl R. A. & Lindblom E.: **Politcs Economics and Welfare. Harper & Row.  
New York. 1953**
- Dahl Robert A. &  
Tufte Edward R.: **Size and Democracy. Stanford University Press.  
1973**
- Dearlove John: **The reorganization of British local  
government. Old orthodoxies and a political  
perspective. Cambridge University Press.1979**
- Dente B. & Kjellberg F. (ed.): **Introduction. Fra: Dente & Kjellberg: The Dynamics  
of Institutional Change. Local Government  
Reorganization in Western Democracies. Modern  
Politics Series Volume 19. SAGE Publications. 1988**

- Dente Bruno: **Local Government Reform and Legitimacy.** Fra: Dente & Kjellberg (ed.): The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies. Modern Politics Series Volume 19. SAGE Publications, 1988
- Derksen Wim: **Municipal Amalgamation and the Doubtful Relation Between Size and Performance.** Local Government Studies Nov/Dec. 1988.
- Derksen Wim: **The False (?) Arguments for amalgamation of Local Governments units.** Leyden Institute of Law and Public Policy. Working Paper 13, 1987
- Dewey John: **Democracy as a Way of Life.** Fra Kariel 1970 (ed.): Frontiers of Democratic Theory. Random House Inc. 1970
- Di Palma Giuseppe: **Apathy and Participation.** Mass Politics in Western Societies. The Free Press. 1969 New York.
- Elster Jon: **Forklaring og dialektikk.** Noen grunnbegreper i vitenskapsteorien. PAX-forlag. 1977
- Elster Jon: **Offentlighet og deltakelse.** To teorier om deltakerdemokratiet. Fra: Bergh Trond (red.): Deltakerdemokratiet. Teori og praksis. Demokrati og samfunnsstyring. Universitetsforlaget. 1983
- Eriksen Erik Oddvar: **Handlingskoordinering og sosial orden.** Tidsskrift for samfunnsforskning bd. 27. 1986
- Eriksen Erik Oddvar: **Statens legitimitet og grense.** Institutt for Samfunnsvitenskap. UiTø. 1988
- Eriksen Erik Oddvar & Jenssen Synnøve: **Kompendium i kommunalpolitikk.** Institutt for samfunnsvitenskap. UiTø. 1991

- Feldman Lionel D. & Goldrick (red.): **Politics and Government of Urban Canada. Selected Readings II Edition.** Methuen Publications Section D: Theories of Local Government. 1972
- Fesler James W.: **Area and Administration.** University of Alabama. 1949
- Fevolden Trond & Hagen Terje P. & Sørensen Rune: **Kommunal organisering, Styring, effektivitet og demokrati,** TANO-forlag, 1992
- Fevolden Trond & Sørensen Rune(red.): **Kommunal organisering.** TANO-forlag. 1989
- Fevolden Trond & Sørensen Rune 1989: **Kommunene og staten.** Fra: Fevolden & Sørensen (red): Kommunal organisering. TANO 1989.
- Frønes Ivar & Hanisch Ted: **Uten reformer stopper Norge.** Pax Forlag. 1984
- Gjerdrum Eva: **Utskiftning og deltakelse blant lokalpolitikere** - en studie av de som trekker seg og de som ønsker gjenvalg i et nordnorsk kommunestyre. Hovedoppgave i offentlig politikk og administrasjon, ISV, Universitetet i Tromsø, 1992
- Greenbie Barrie B.: **Design for diversity.** Planning for Natural Man in the Neo-technic Environment: An Ethological Approach. Elsevier Scientific Publishing Company. 1976
- Grønli Tore: **Velferdskommune og utjevningssat.** 1945-1970. Fra: Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år. Universitetsforlaget. 1987
- Gullvåg Ingemund: **Rasjonalitet, forståelse og forklaring.** Innføring i argumentasjonsteori, logikk og vitenskapsfilosofi. TANO- forlag. 1987
- Habermas Jürgen: **Hannah Arendt's Communications Concept of Power.** Social Research nr. 44, 1977

- Haga Ånund: **Handling og samfunn.** En kommentar til Jon Elster. Forklaring og dialektikk- Noen grunnbegreper. UNITØ. 1986
- Held David: **Models of Democracy.** Polity Press. 1987
- Henney Alex(red.): **Inside Local Government.** A case of radical reform. Sinclair Browne Ltd. 1984
- Hill Dilys M.: **Democratic Theory and Local Government.** The New Local Government Series No. 12 George Allen & Unwin Ltd. 1974
- Holme Idar Magne & Krohn Solvang Bernt: **Metode valg og metode bruk.**TANO. 1986
- Hovland Edgar: **Grotid og glanstid 1837-1920.** Fra: Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år. Universitetsforlaget. 1987
- Jacob Betty: **Values and Public Vitality.** The Political Dynamics of Community Activeness. Fra: Values and the Active Community. A Cross-national Study of the Influence of Local Leadership. The International Studies of Values in Politics. The Free Press. 1971
- Jenssen Synnøve: **"Er det størrelse på kommunen som er viktig?"**Foredrag. 18. høstseminar i planlegging, UiTø, 1992
- Jenssen Synnøve & Larsen Helge O.: **Democracy whitout Participation.** Some Notes on Participatory Aspect, whit Reference to Norway and Sweden. Paper til: Workshop of IPSA. Committee on the Comparative Study of Local Politics and Government i Budapest 1991. UNITØ.1991
- Kariel Henry S. (ed.): **Frontiers of Democratic Theory.** Random House Inc. New York. 1970
- Kelso W. A.: **American Democratic Theory.** Pluralism and it's critics. Greenwood Press Inc. 1978



- Kjellberg Francesco: **Local Government and the Welfare State. Reorganization in Scandinavia.** Fra Dente & Kjellberg (ed) 1988: The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies. Modern Politics Series Volume 19. SAGE Publication, 1988
- Kjellberg Francesco : **Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?.** Fra: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift. Nr. 1 1991.
- Kjellberg Francesco: **Nye løsninger på gamle problemer eller gamle løsninger på nye problemer?**Noen randbemerkninger omkring utredningen om ny kommune- og fylkesinndeling. Sosialøkonomen nr. 6, 1992
- Lafferty W. M.: **Deltakelse og demokrati.** Momenter i en uendelig dialog. Fra: Bergh Trond: Deltakerdemokratiet. Teori og praksis. Demokrati og samfunnsstyring. Universitetsforlaget. 1983
- Langrod Georges: **Local Government and Democracy.** Fra: Feldman & Goldrick: Politics and Government of Urban Canada. Selected Readings II ed. Methuen Publications. 1972
- Larsen Helge O. & Offerdal Audun: **Demokrati uten deltakere.** Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken. Kommuneforlaget. Oslo. 1990
- Larsen Helge O.: **Trenger vi kommunene?** Fra Mauseth Per E. (red.): Leve Kommunen?! Kritisk blikk på kommunen mot år 2000. Pax Forlag. 1987
- Larsen Stein Ugelvik & Offerdal Audun: **De få vi valgte.** Konflikt og kontakt i norske kommunestyre. Universitetsforlaget. 1979
- Lewin Leif: **Det gemensamma bästa.** Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik. Carlssons Bokförlag. 1988
- Loughlin Martin: **Local Government in the Modern State.** Sweet & Maxwell Ltd. 1986

- Lægreid Per: **Organisasjonsendring på personalfeltet i staten.** Nordisk Administrativt Tidsskrift Nr. 4. 1989
- Maass Arthur: **Area and Power, a theory of Local Government.** Free Press. 1959
- MacPherson C. B.: **The Life and Times of Liberal Democracy.** Oxford University Press. 1977
- Martinussen Willy: **Stabilitet og skifte i velferdsstatens normgrunnlag.** Fra: Samfunnsendring. Ni bidrag om endringsprosesser i det norske samfunnet. Institutt for sosiologi og samfunnskunnskap. Universitetet i Trondheim. TAPIR. 1979
- McBride William & Dahl Robert A.: **Demokrati og autoritet.** En debatt om deltakelse, tvang og revolusjonære idealer i moderne demokratier. Dreyer Forlag. 1980
- Milbrath Lester: **Political Participation.** How and why do people get involved in politics? Rand Mc Nally Political Science Series. 1965
- Mydske P. K. & Høybråten D.: **Organisering av lokalt styre.** Mot et paradigmeskifte ? Fra Fevolden & Sørensen (red.): Kommunal organisering. TANO. 1989
- Naustdallid Jon (red.): **Kommunal styring.** Innføring i kommunalkunnskap frå ein planleggings synstad. Det Norske Samlaget. 1986
- Næss Hans E.: **Det lokale selvstyres røtter.** Tiden fram til 1837. Fra: Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år. Universitetsforlaget 1987
- Olsen Johan P.: **Demokrati på svenska.** Maktutredningens publikasjoner. Carlsons Bokförlag. Stockholm. 1990
- Olsen Johan P.: **Statsstyre og institusjonsutforming.** Universitetsforlaget. 1988

- Olson Olov: **Redovisningsreformer som lærande.** Fra: Brunsson & Olsen 1990: Makten att reformera. Carlssons Bokförlag. 1990
- Page Edward P. & Goldsmith Michael (red.): **Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states.** SAGE Publications Ltd. 1987
- Pateman Carole: **Participation and Democratic Theory.** Cambridge University Press. 1970
- Rattsø Jørn: **Smått er godt, men dyrt: Om kommuneinndelingsutvalgets innstilling,** Sosialøkonomen nr. 6, 1992
- Redlich Josef & Hirst Francis: **The history of Local Government in England.** Reissue of Local Government in England. Denne utg. redigert av Keith-Lucas. August M. Kelley Publishers. 1970
- Ritzer George: **Sociological Theory.** Alfred A. Knopf. New York. 1983
- Rowat Donald (ed.): **International Handbook on Local Government Reorganization.** Contemporary developments. Aldwych Press. 1980
- Schumpeter Joseph A.: **Capitalism, Socialism and Democracy.** Unwin Hyman Ltd, Sixth Edition London. 1987
- Sejersted Francis: **Politikk som interessekamp eller styringsproblem.** Fra: Bergh 1983 (red.): Deltakerdemokratiet. Teori og praksis. Demokrati og samfunnsstyring. Universitetsforlaget. 1983
- Slungård Torstein: **Kommunal kannibalisme eller nasjonal solidaritet?** Fra: Mauseth Per Eggum (red.) 1987: Leve kommunen!? Kritisk blick på kommunene mot år 2000. Pax Forlag. 1987
- Smelser Neil J.: **The Theory of Collective Behavior.** The Free Press. 1962

- Smith Gordon: **Politics in Western Europe.** 4 ed. Sweet and Maxwell. 1984
- Stava Per: **Tid for å drøfte kommunestrukturen ?.** Fra: Plan og Arbeid nr. 6. 1987
- Steen Sverre: **Amt og stat. 1837-1860.** Det frie Norge. J. W. Cappelens Forlag 1973
- Steen Sverre: **Lokalt selvstyre i Norges bygder. Første fase.** Det frie Norge. J. W. Cappelens Forlag. 1968
- Strand Torodd: **Staten og kommunane.** Standardiseing hjelp og sjølvhjelp. Fra: Olsen Johan P. 1978: Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet. Universitetsforlaget. 1978
- Strand Torodd: **Utkant og sentrum i det norske styringsverket.** Om partnerskapen mellom stat og kommune. Universitetsforlaget. 1985
- Strömberg Lars & Westerståhl Jörgen (red): **De nya kommunerna.** En sammanfatning av den kommunal-demokratiska forskningsgruppens undersökningar. Liber Förlag. 1983
- Stöhr W. & Tödtling F.: **Spatial Equity.- some anti-thesis to current regional development strategy.** Papers of the Regional Science Association. Volume 38. 1977
- Suttles G. D.: **The Social Construction of Communities.** University of Chicago Press. 1972
- Weigård Jarle: **Grenser for administrasjon ?** Forholdet mellom byråkrati og demokrati i kommunal forvaltning, i lys av det nye inntektssystemet. Hovedoppgave i samfunnsvitenskap. UNITØ. 1989
- Weigård Jarle: **Kommunestørrelse, autonomi og likhet- en begrepsdrøfting.** Foreløpig utkast. Ikke publisert. 1991

Whalen Hugh:

**Ideology, Democracy and the Foundations of Local Self-Government.** Fra: Feldman & Goldrick  
1972: Politics and Government of Urban Canada.  
Selected Readings II ed. Methuen Publications.  
1972

White Stephen K.:

**The recent work of Jürgen Habermas.** Reason,  
justice and modernity. Cambridge University Press.  
1988

**Offentlige dokumenter:**

NOU 1974:53

NOU 1975:29

NOU 1982:15

NOU 1988:38

NOU 1989:16

NOU 1990:13

NOU 1992:15

Stortingsprp. nr. 36 (1990-91)

