



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Oppfatninger blant lokalpolitikere til øremerkede tilskudd

En studie av øremerkede tilskudd og den innvirkningen de har på det lokale selvstyret

—
Mathias Grendahl Sem

Masteroppgave i Statsvitenskap - Mai 2014



Forord

Året med masteroppgave skriving nærmer seg nå slutten. Det har vært et lærerikt år, med oppturer, nedturer, frustrasjon og glede. Jeg vil benytte meg av dette forordet til å takke de som har hjulpet meg gjennom prosessen.

Først vil jeg takke mine informanter, som tok seg tid til intervju og gav meg empirisk materiale til denne oppgaven. Håper dere opplever at det kom noe ut av tiden dere brukte.

Videre en stor takk til min veileder, Hans-Kristian Hernes, for gode innspill og kyndig veiledning. En stor takk rettes også til min mor og tante Gitte for uvurderlig hjelp med korrekturlesing og språklige innspill. Uten deres hjelp ville oppgaven vært dobbelt så lang.

Takk rettes også til Lesehus Øst, for et strålende sosialt og faglig miljø. Lange dager føles kortere når de gjennomføres i godt lag. Lærdommen fra pauserommet blir god å ta med seg i arbeidslivet, håper ikke forandringen blir for stor.

Til slutt en ekstra stor takk til min kjæreste Marit for all hjelp under prosessen. Høsten blir bedre når jeg vet at du venter.

Er det nå man blir voksen?

Antall ord: 26715

Mathias Grendahl Sem

Tromsø, mai 2014

Abstrakt

Kommune – stat relasjonen er alltid et aktuelt tema innen norsk innenrikspolitikk. I løpet av kommunens historie har styrken på relasjonen svingt. Denne masteroppgaven har belyst en liten del av dette store temaet. Oppgaven har fokus på oppfatningene lokalpolitikere i seks kommuner har til øremerking av statlige tilskudd og hvordan dette påvirker det lokale selvstyret. Lokalpolitikere fra kommuner i Troms og Akershus er intervjuet og deres holdninger er forsøkt forklart med hjelp av faktorer som kommunal økonomi, geografisk plassering og politisk oppfatning. Det blir også sett nærmere på en mulig sammenheng mellom øremerkede tilskudd og lokalt selvstyre og det lokalpolitiske handlingsrommet. Til slutt blir det stilt spørsmål rundt den omprioriterende effekten denne formen for tilskudd skal ha på kommunene.

Innhold

Liste over tabeller, figurer og grafer	x
1 Innledning	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Motivasjon.....	2
1.4 Tidligere forskning.....	2
1.5 Oppgavens struktur	3
2 Bakgrunn	5
2.1 Det kommunale selvstyret i Norge	5
2.1.1 Kommunenes historiske utvikling.....	5
2.1.2 Verdiene i det kommunale selvstyret.....	7
2.1.3 Den juridiske bakgrunnen	7
2.1.4 Tilstanden til lokaldemokratiet.....	8
2.2 Forholdet mellom kommune og stat	10
2.2.1 Utvikling i forholdet mellom stat og kommune	11
2.2.2 Statlig styring av kommunene.....	12
2.3 Finansiering av kommunene	14
2.3.1 Utviklingen av statens finansiering av kommunene	14
2.3.2 Kommunenes inntektskilder i dag.....	16
a. Kommunale skatter	16
b. Brukerbetaling	17
c. Statlige overføringer	17
d. Rammeoverføringer	17
2.3.3 Øremerkede tilskudd	19
2.3.4 Øremerkede tilskudds påvirkning på det kommunale selvstyret	20
2.3.5 Hvorfor er øremerkede tilskudd omstridt?	22
2.3.6 Utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd over tid.....	23
2.3.7 Øremerking i dagens budsjett.....	24
2.4 Oppsummering	25
3 Metode	26
3.1 Innledning	26
3.2 Valg av metode - kvalitativ eller kvantitativ metode?	27
3.2.1 Intervju som metode	28
3.2.2 Utvalget	28
3.2.3 Gjennomføring av intervjuene	30

3.2.4 Dokumentstudier som metode.....	31
3.2.5 Datagrunnlaget	32
3.3 Kvalitetsmessige vurderinger	33
3.3.1 Subjektivitet og objektivitet	33
3.3.2 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet	33
3.3.3 Etske spørsmål	35
3.4 Avsluttende diskusjon.....	36
4 Teori	37
4.1 Det lokaldemokratiske perspektivet	37
4.2 Det effektivitetsorienterte perspektivet.....	39
4.3 Hvem ønsker hva?	39
4.3.1 Ønsker staten det effektivitets orienterte perspektivet?	40
4.3.2 Ønsker innbyggerne i norske kommuner det lokaldemokratiske perspektivet?	41
4.3.3 Hva med lokalpolitikkerne?	43
4.4 Avslutning.....	43
5 Empiri	44
5.1 Stat- kommuneforhold	44
Spørsmål 5.1.a Har dere en bevisst holdning til statens bruk av øremerkede midler?	44
Spørsmål 5.1.b Hva forbinder du med ordet kommunalt selvstyre?	45
Spørsmål 5.1.c Hva er dine holdninger til måter som staten styrer kommunene på?	46
5.2 Kommunal økonomi	47
Spørsmål 5.2.a Hvordan er økonomien til din kommune?.....	47
Spørsmål 5.2.b Er du fornøyd med hvordan inntektssystemet fungerer?	48
Spørsmål 5.2.c Har du noen forslag til reformer som kunne gjort inntektssystemet bedre for din kommune?	49
5.3 Øremerkede midler	49
Spørsmål 5.3.a Har det forekommet at dere har lagt opp politikken taktisk for å dra nytte av øremerkede ordninger?	50
Spørsmål 5.3.b Føler du at staten utfører streng kontroll med bruken av øremerkede midler?.....	51
Spørsmål 5.3.c Vil du si at bruken av øremerkede midler er et inngrep ovenfor det lokale selvstyret?	52
5.4 Kommunalt selvstyre	52
Spørsmål 5.4.a Er du fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer i dag?	53
Spørsmål 5.4.b Er du fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer i dag?	53

Spørsmål 5.4.c Hvilket av statens styringsverktøy overfor kommunene mener du at er det største inngrepet i det lokale selvstyret?	54
5.5 Politisk standpunkt.....	55
Spørsmål 5.5. Hva er ditt partis standpunkt til øremerking?.....	55
5.6 Oppsummering av intervjuene.....	56
6 Øremerking og kommunalt selvstyre - En diskusjon.....	57
6.1 Lokalpolitikeres oppfatning av forholdet mellom øremerking av statlige midler og kommunalt selvstyre	57
6.1.1 Holdninger forklart med geografiske variabler	58
6.1.2 Holdninger forklart ved politiske variabler	61
6.1.3 Holdninger forklart med økonomiske variabler	63
6.1.4 Oppsummert: mulige grunner til holdningene	64
6.2 Andre aspekter i intervjuene	64
6.2.1 Øremerkede midler og statlig styring.....	65
6.2.2 Statlig styring og lokalpolitisk handlingsrom	66
6.3 Kommunal økonomi	67
6.3.1 Testet på eget utvalg.....	68
6.3.2 Potensiell sammenheng mellom kommunal økonomi og lokalpolitisk handlingsrom	70
6.4 Avslutning.....	74
7 Avsluttende diskusjon	75
7.1 Oppsummering av resultater knyttet til holdninger	75
7.1.1 Oppsummering av resultater knyttet til kommunal økonomi.....	75
7.2 Teoretiske vurderinger	76
7.3 Avsluttende bemerkninger	79
7.3.1 Hvor ille er øremerking?	79
7.3.2 Videre forskning.....	81
Litteraturliste:.....	82
Vedlegg	88
Vedlegg 1: Intervjuguide	88
Vedlegg 2: Samtykkeerklæring	90

Liste over tabeller, figurer og grafer

Tabell 1 Antall ansatte i norske kommuner og fylkeskommuner.....	6
Tabell 2 Oversikt over statlige styringsverktøy.....	12
Tabell 3 Oversikt over rammeoverføringer fra staten til kommunene fra 2003 til 2012.	18
Tabell 4 Utvikling i øremerkede tilskudd til kommunesektoren mellom 2004 og 2010. Tall er oppgitt i millioner.	24
Tabell 5 Kommunesektorens inntekter i 2014 i forhold til henholdsvis anslått inntektsnivå i 2013 i revidert nasjonalbudsjett 2013 og oppdatert anslag på regnskap. Mrd. kroner.....	25
Tabell 6 Utvalgte kjennetegn ved kommunen i utvalget	29
Tabell 7 Innbyggernes oppfatning av ulike kommunale målsetninger.	41
Tabell 8 Holdninger til påstander om lokaldemokrati.....	42
Tabell 9 Andre statlige tilskudd i kroner per innbygger.....	59
Tabell 10 Utvalgte økonomiske variabler.	69
Tabell 11 Gjennomsnitt av tilskudd per innbygger fordelt på kommunal økonomi.	69
Tabell 12 Borgereffektivitet og systemkapasitet i utvalget.	72
Figur 1 Effekten av rammetilskudd og prisvridende tilskudd	21
Figur 2 Ulike trekk ved styrings- og samhandlingsforholdet mellom stat og kommunesektoren.....	40
Graf 1 Oversikt over valgdeltakelse kommune og fylkestingsvalg.....	9
Graf 2 Øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Prosent av sum inntekter i kommuneopplegget.	23

1 Innledning

Forvaltning og organisering av kommunal sektor er et tilbakevendende politisk tema. På samme tid som innsamlingen av data til denne masteroppgaven, kom rapporten fra det daværende Kommunal- og regionaldepartementet «Kriterier for god kommunestruktur» (KRD 2014). Denne rapporten ser på hvordan fremtidens kommuner skal være. Begrepet robusthet går igjen, og et sentralt mål er et sterkt lokaldemokrati (KRD 2014:8f). Lokaldemokrati er et nøkkelord i rapporten og preger forholdet mellom stat og kommune. Dette forholdet er grundig utredet i blant annet St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunen*, St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* og St.meld. nr. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* og NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*.

Kommunens rolle i Norge blir i «Kriterier for en god kommunestruktur», firedeelt. Kommunene skal være tjenesteytere, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og demokratiske arenaer (KRD 2014:18-21). Her blir det først lagt vekt på kommunene som produsenter av velferdstjenester til befolkningen. Den demokratiske rollen kommer til slutt. Dette passer godt inn i hvordan forholdet kommune-stat tolkes fra statssiden. «Staten har eit legitimt behov for å styre også på ein måte som avgrensar handlingsfridomen til kommunar og fylkeskommunar» står det i stortingsmelding nr 12 (2011-2012) om stat og kommune – styring og samspel. En måte å styre på er gjennom øremerkede tilskudd som skal ha en direkte effekt på lokale beslutninger.

Fokuset i denne masteroppgaven er lokalpolitikernes oppfatning av øremerkede tilskudd, som er en liten andel av statens overføringer til kommunene. I tillegg undersøkes politikernes synspunkter på kobling øremerkede tilskudd og påvirkningen av lokalt selvstyre. Dette er en vinkling som er lite belyst. Etter min oppfatning er det på tide at de lokale folkevalgte meninger også presenteres. Min studie plasserer seg som en liten brikke i det store puslespillet kommune-stat- relasjon, og er med det i aller høyeste grad relevant og interessant.

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven er det følgende problemstilling det søkes et svar på:

Hvilken oppfatning har lokalpolitikere av forholdet mellom øremerking av statlige midler og kommunalt selvstyre?

Dette er en problemstilling på det ontologiske plan. Det vil si at spørsmålet er knyttet opp mot empiri og praksis (Johannessen og Olaisen 2006:48). Under problemstilling følger flere forskningsspørsmål:

- Kan oppfattelsene av forholdet øremerking av statlige tilskudd og lokalt selvstyre forklares gjennom geografiske, økonomiske eller politiske faktorer?
- Er det en sammenheng mellom kommunal økonomi og lokalpolitisk handlingsrom?
- Påvirker statens bruk av øremerkede tilskudd kommunenes holdninger til statlig styring?

Problemstillingen vil bli forsøkt besvart ved hjelp av informasjonen innhentet gjennom dybdeintervjuer av lokalpolitikere i seks norske kommuner og relevante dokumenter.

1.3 Motivasjon

Jeg var tidlig klar over at jeg ville skrive en masteroppgave rundt temaet kommunal sektor, da dette for meg er mest interessant. At det akkurat ble øremerking og lokalpolitiske oppfatninger er mer en tilfeldighet. Gjennom samtaler med veileder og familie ble jeg penslet inn på mitt tema og har siden blitt engasjert i kompleksiteten rundt problemstillingen. Jeg får i min oppgave dekket både kommune og stat med en vinkling som alltid er aktuell. Kunnskap fremmer interesse.

1.4 Tidligere forskning

Det er skrevet mye om statlig styring og øremerkede midler fra starten av 1990-tallet og frem til i dag. Blant tidligere masteroppgaver er Knut Weddes *Øremerking av tilskudd til kommunene, en studie av mulige årsaker i øremerking av tilskudd etter 1986* (2005) og Jomar Talsnes Heggdals *Øremerking, hvorfor vekst tross prinsipiell motstand* (2010) interessante. Blant annen forskning kan Rattsø 2-utredningen (NOU 1997:8), *Riksrevisjonens undersøkelse*

av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunen (Dokument nr. 3:5 1999–2000) og Rune Sørensen og Terje P. Hagen sin rapport skrevet for KS, *Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner* (Forskningsrapport 14/2000), nevnes. Telemarksforskning har også bidratt til feltet med blant annet rapportene *Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd* av Håkonsen, Lunder, Løyland m.fl. (Rapport nr 220 2005) og *Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring* av Håkonsen og Løyland (TF-rapport nr. 290 2011). I Econ- rapporten «Statlig bindinger på kommunene», blir resultater fra andre forskningsprosjekter rundt dette temaet kort presentert (Econ 2007).

Relevant for mitt prosjekt er særlig Håkonsens og Løyland sin rapport, da den ligger nærmest min problemstilling. Fokuset til Håkonsen og Løyland ligger dog på den kommunale administrasjonen, mens jeg, som nevnt, vil ta for meg det politiske aspektet.

1.5 Oppgavens struktur

Min oppgave er tredelt. Del én består av innledningskapittelet og bakgrunnskapittelet som til sammen gir leseren relevant informasjon som belyser problemstillingen og analysen. Del to tar opp og diskuterer spørsmål rundt valg av metode og teori. Del tre inneholder empiri, diskusjon og avsluttende merknader.

Kapittel 2, bakgrunn, tar opp bakgrunnen og historien til det lokale selvstyret i Norge. Utviklingstrekk i forholdet kommune-stat og viktige styringsverktøy for staten bli deretter beskrevet. Kapitelet avsluttes med en gjennomgang av finansieringen av kommunene. Kapittel 3, metode, startet med en diskusjon rundt valg av metode. Etter det følger kvalitetsmessige vurderinger av innsamlet datamateriale. Kapittel 4, teori, inneholder studiens teoretiske forankring. Kapittel 5, empiri, er en gjennomgang av data samlet inn gjennom dybdeintervjuene. Kapitelet begynner med spørsmål knyttet til stat-kommuneforholdet. Så følger spørsmål om kommunal økonomi, øremerkede midler, kommunalt selvstyre og politisk standpunkt. Kapitelet rundes av med at oppsummering. Kapittel 6, øremerking og kommunalt selvstyre- en diskusjon, starter med diskusjon rundt lokalpolitikernes oppfatning av forholdet mellom øremerking av statlige midler og kommunalt selvstyre. Deretter følger andre aspekter ved intervjuene, som statlig styring. Til slutt diskuteres en mulig sammenheng mellom kommunal økonomi og lokalpolitisk handlingsrom. Kapittel 7, avsluttende diskusjon, begynner med en oppsummering av resultatene. Så kommer teoretiske vurderinger. Kapitelets

rundes av med avsluttende bemerkninger, veien videre og et spørsmål om hvor «ille»
øremerkede tilskudd egentlig er.

2 Bakgrunn

Det følgende kapittelet vil gi en oversikt over bakgrunnsinformasjon som er viktig for å forstå hva oppgaven dreier seg om. Kapittel 2.1 vil gi en innføring i det kommunale selvstyret i Norge. Kapittel 2.2 tar opp forholdet mellom kommune og stat, mens kapittel 2.3 tar for seg finansieringen av kommunene.

2.1 Det kommunale selvstyret i Norge

I denne delen vil viktige trekk ved det kommunale selvstyret i Norge bli utredet. Det som vil bli tatt opp er en kort gjennomgang av kommunens utvikling i Norge, den juridiske bakgrunnen for selvstyret, verdiene som er knyttet til det lokale selvstyret og tilstanden til det kommunale selvstyret i dag. Når jeg i den neste delen snakker om kommunalt selvstyre, så er det i hovedsak kommunene jeg mener. Jeg benytter meg også i oppgaven av følgende definisjonen på lokaldemokrati: *«Lokaldemokrati i betydningen folkestyre dreier seg om lokale valg, partier lokalt og kommunestyrenes maktposisjon i forholdet til sentrale myndigheter og andre maktsentra»* (Bjørklund 2005:197).

2.1.1 Kommunenes historiske utvikling

En naturlig start på en historisk gjennomgang er innføringen av formannskapslovene i 1837, som signaliserte starten på det kommunale selvstyret (Jacobsen 2009:9). Det rådende tankesettet på denne tiden var mest mulig lokalt selvstyre til kommunene (NOU 2005:5:24). Kommunen på den tiden kan ikke sammenlignes med dagens kommuner. På 1800-tallet var det tre forskjellige typer kommuner: landkommuner, bykommuner og amt (tilsvarende dagens fylkeskommuner), alle med forskjellige oppgaver (Jacobsen 2009:59). I løpet av 1800-tallet økte kommunenes oppgaver gjennom en økt desentralisering fra statens side. Den første virkelig store endringen til kommunene kom på 1890-tallet, der en ny valglov av 1896 banet vei for de moderne partiene sitt gjennombrudd (NOU 2005:5:24).

Neste epoke er mellom 1890 og 1920, da velferdskommunene tok sitt gjennombrudd. Dette førte med seg en stadig økende grad av ansvar for allmenne velferdsoppgaver. Perioden var også preget av at mange kommuner tok opp store lån for å dekke de investeringer som ble gjort. Disse lånene innleder den neste epoken, kriseårene mellom 1920- 1945 (Jacobsen 2009:61). Økonomisk tilbakeslag i 1920-årene medførte at kommunene, uten hell, forsøkte å

overføre oppgaver tilbake til staten. Den kommunale økonomien var stram og investeringer var fraværende. Strukturelle svakheter som bygget opp under forskjellene mellom kommunene ble avdekket. Staten trådte inn med en mer aktiv rolle og det ble knyttet tettere bånd mellom kommunene og staten (NOU 2005:5:24).

Perioden 1945 – 1970 er velferdskommunenes andre storhetstid. Norge ble bygget opp etter 2. verdenskrig og kommunene ble viktige for staten som iverksettere og drivere av statlige velferdsreformer (ibid :24f). Reformene førte med seg en betydelig økning i de kommunale oppgavene, blant annet ble gikk sosiale stønader fra behovsprøvde til universale. Kommunens posisjon styrket seg også på 1960-tallet gjennom veksten i kommunale institusjoner (Jacobsen 2009:61f). Tore Grønlie (2004) gir hele perioden mellom 1890 - 1970 betegnelsen «velferdskommunenes klassiske periode». Fra 1970 regnes velferdskommunen sin andre storhetstid som over, og det er forvaltningskommunene som tar over. Kommunene tar ikke på seg nye oppgaver frivillig i like stor grad som tidligere, men blir brukt som drivere av statens politikk (NOU 2005:5:25). På tross av at kommunene ikke lenger har en eksplosiv vekst, fortsetter de å vokse. En god illustrasjon på dette er antallet årsverk i norske kommuner og fylkeskommuner, vist i tabell 1.

Tabell 1 Antall ansatte i norske kommuner og fylkeskommuner

Årstall	Antall årsverk
1890	Ca. 11 000
1920	Ca. 47 500
1945	Ca. 66 000
1962	Ca. 93 000
1975	Ca. 185 000
1995	Ca. 381 000
2007	Ca. 365 000

2.1.2 Verdiene i det kommunale selvstyret

Tre verdier er sentrale som grunnlag for hvorfor et kommunalt selvstyre er viktig: frihet, demokrati og effektivitet.

Frihet er i hovedsak frihet fra embetsmannsstaten og har røtter tilbake til formannskapslovene av 1837. I lovene ble det slått fast at kommunenes oppgaver skal være negativt avgrenset. Det betyr kommunen kan selv ta på seg oppgaver utover de lovpålagte, så lenge ingen andre instanser allerede har ansvar for oppgavene (Hanssen, Helgesen og Vabo 2005:163). Frihet har i nyere tid endret mening. Det er ikke lenger frihet fra noe, som i embetsmannsstaten, men frihet til noe. I hovedsak frihet til selv å kunne velge hva det skal satses på i kommunene.

Demokrati verdien går ut på kommunens rolle innen et demokratisk fellesskap. Kommunene er viktige aktører i arbeidet med å skolere innbyggerne inn i demokratiske prosesser og i lokaldemokratiet. Samtidig gir lokaldemokratiet innbyggerne mulighet til å påvirke lokale beslutninger i den retningen man selv ønsker (ibid:164).

Effektivitet dreier seg om å finne den mest effektive metoden for fordeling av velferdstjenester etter lokale forhold. Kommunene er sett på som best egnet til dette. Effektiviteten kan deles inn i to typer, kostnad- og prioriteringseffektivitet (ibid:164). Prioriteringseffektivitet, også kalt allokeringseffektivitet, er den effektivitetstypen som blir mest benyttet til forsvar for det lokale selvstyret. Kostnadseffektivitet kan defineres som «kostnader per innbygger for et gitt volum av en produsert tjeneste som holder en bestemt kvalitet» (ibid:164). Denne typen effektivitet vil bli bedre ved stordrift og er derfor ofte uegnet til forsvar av det lokale selvstyret. Prioriteringseffektivitet dreier seg om at tjenestetilbudet det offentlige tilbyr i størst mulig grad stemmer overens med forventningene til lokalbefolkningen (ibid:164). Dette spiller inn på demokrati verdien, gjennom en idé om at lokalpolitikere uten en tilstrekkelig høy grad av prioriteringseffektivitet, vil ikke bli gjenvalgt ved neste mulighet.

2.1.3 Den juridiske bakgrunnen

Norge ratifiserte 1. mai 1989 det europeiske charteret om lokalt selvstyre, og dette trådte i kraft 1. september samme år. Charteret skal sikre at lokale myndigheter har tilstrekkelig med makt og ressurser til å kunne gjennomføre demokratiske prosesser og opprettholde det lokale selvstyret (Stokstad 2011: Kapittel 2). Som et ledd i å ratifisere charteret har det vært vanlig å

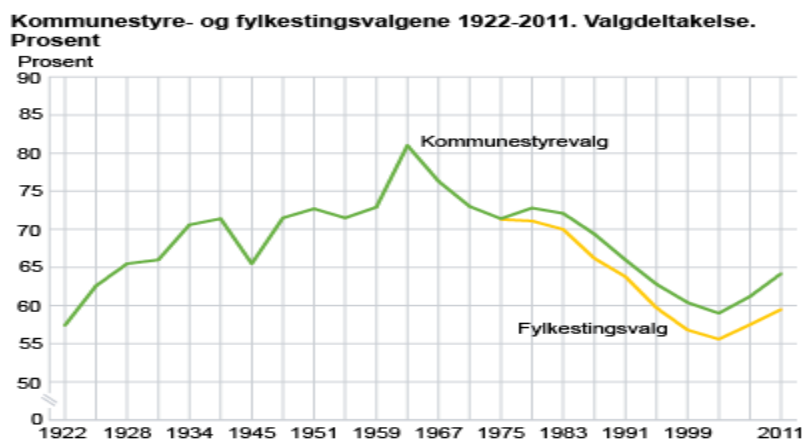
grunnlovsfeste det lokale selvstyret. Per dags dato er Norge et av få land i Europa som ikke har det lokale selvstyret som en del av landes grunnlov (Smith 2011:54). Det har blitt fremmet forslag i Stortinget om å grunnlovsfeste retten til lokalt selvstyre flere ganger, sist i perioden 2001-2005 av Venstre og Senterpartiet, men støtten manglet (ibid:59). Argumentene mot grunnlovsfesting går ut på at det lokale selvstyret allerede er etablert i norsk lov gjennom konstitusjonell sedvanerett, og med det at det ikke er nødvendig med en ytterligere styrking av det rettslige rammeverk (ibid:53). Dokumentasjonen på dette argumentet ser imidlertid ut til å være mangelfull. I Oslo byrett ble det ved en dom i 1995 slått fast at det kommunale selvstyret ikke er vernet av konstitusjonen. Selv i kommune-loven kommer det ikke frem entydige lovttekster som forsvarer det lokale selvstyret. Et av lovens formål er «å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling»¹. Smith argumenter for at dette ikke er en fullgod lovfesting fordi begrepet folkestyre er for åpent for tolkninger. Bruk av begrepene selvstyre eller autonomi ville ha gitt en større tyngde (Smith 2011:53). Oppsummert har ikke det kommunale selvstyret en sterk rettslig posisjon i Norge. Det er ikke en tydelig lov som dekker alt, men flere underliggende lover som omhandler samferdsel, skole, sosiale tjenester og annet (ibid:53f). Mangelen på en helhetlig juridisk beskyttelse gjør at staten lettere kan styre kommunene. Oppstykkningen av det juridiske grunnlaget fører med seg en mulighet for staten til å detaljstyre på flere forskjellige sektorer.

2.1.4 Tilstanden til lokaldemokratiet

En god pekepinn på hvordan det står til med lokaldemokratiet er å se på valgdeltagelsen ved kommune og fylkestingsvalg. Grafen under gir et godt overblikk over utviklingen fra 1922 og frem til i dag.

¹ http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_1

Graf 1 Oversikt over valgdeltakelse kommune og fylkestingsvalg



Graf hentet fra Statistisk Sentralbyrå ²

Grafen viser at oppslutningen til kommunevalgene (som er fokus i denne oppgaven) har vært nedadgående siden toppåret 1963. Riktignok er det en oppsving fra 2003, og ved valget i 2011 var det en fremgang på 2,8 prosent i forhold til 2007. På tross av fremgangen velger kun 64,5 % av de stemmeberettigede å avgi sine stemmer ved kommunevalg (SSB 2011).

Årsaken til den lave oppslutningen er og har vært et mye diskutert tema, blant annet i maktutredningens avsluttende rapport fra 2003, «Makt og demokrati. En avslutningsbok fra Makt- og demokratiutredningen». Den satte søkelyset på hvordan tilstanden til lokaldemokratiet var på det tidspunktet (Bjørklund 2005:196). Maktutredningen kom frem til at det generelt sto dårlig til med lokaldemokratiet. Deltagelsen var lav, kommunen var redusert til kun å bli tjenesteytere på vegne av staten, økonomien var dårlig og det lokalpolitiske handlingsrommet var lite (ibid:198).

Oddbjørn Bukve (2012:216) tar opp hvordan tilstanden til lokaldemokratiet er. Han legger vekt på det faktum at lokalpolitikken ikke bare kan handle ut ifra egne premisser, men den er en del av et nasjonalt styringsfelt. Dette fører til at det er staten som setter en del av

² <http://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalg>.

premissene for hva lokalpolitikken kan ta opp. Dette kan av innbyggerne kan oppleves som at lokalpolitikkerne de kun fungerer som statens utstrakte arm, uten en reell maktposisjon til å bringe videre de lokale meningene. Statens inntog på det lokale plan gir også utslag i at det er partilister som dominerer ved lokalvalg. Lokale lister, med fokus på enkeltsaker som har særlig betydning i et begrenset geografisk område, utgjør en marginal del av det totale antall stemmer på landsbasis. Antall stemmer til lokale lister er minkende, fra 59788 i 1991, via et toppvalg i 1995 med 91495, til kun 50647 i 2011.³ Når man ser på hvilke saker som dominerer er det tydelig at rikspolitikken har innvirkning på lokalpolitikken. Nasjonale skillelinjer blir i stor grad også stridsspørsmål i kommunepolitikken, noe som fører til at avstanden mellom velgerne og lokalpolitikkerne øker (Bukve 2012:216f).

Det dårlige bildet som er tegnet gir ikke en fullgod utredelse for hvordan tilstanden er. Lokalvalgs undersøkelsene gir kan si noe om hvordan velgerne i kommunevalgene opplever lokaldemokratiet. På spørsmål om hvor fornøyd de var med hvordan lokaldemokratiet fungerte, svarte i 1999 82 % at de var meget eller nokså fornøyd, mens det i 2003 var 78 % som svarte det samme (Bjørklund 2005:205). I 2007 var det nok en nedgang til 71,9 %⁴, mens det i 2011 hadde økt til 86,6 %⁵. Bjørklund skriver videre at ved en bredere tolking av lokaldemokratiet, det vil si ved å omfatte mer enn kun lokalt selvstyre, men også aspekter som direkte politisk deltagelse som underskriftskampanjer og direkte henvendelser til politikere, så ser man at denne formen for lokaldemokrati har hatt en kraftig økning (Bjørklund 2005:208). Det kan med dette tyde på at innbyderne er relativt godt fornøyd med tilstanden til lokaldemokratiet.

2.2 Forholdet mellom kommune og stat

I følgende del blir viktige utviklingstrekk i relasjonen kommune – stat gjennomgått. En kort innføring i noen av de mest brukte styringsverktøyene fra staten overfor kommune blir også tatt opp.

³ <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp>

⁴

<http://nsddata.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http%3A%2F%2Fnsddata.nsd.uib.no%3A80%2Fobj%2FStudy%2FNSD1353&mode=documentation&submode=abstract&v=2&>

⁵

<http://nsddata.nsd.uib.no/webview/index.jsp?v=2&submode=abstract&study=http%3A%2F%2F129.177.90.161%3A80%2Fobj%2FStudy%2FNSD2028&mode=documentation&>

2.2.1 Utvikling i forholdet mellom stat og kommune

NOU 2005:5, «Samspill og tillit», om staten og lokaldemokratiet, hevder at forholdet mellom staten og kommunene i Norge er preget av et gjensidig avhengighetsforhold (NOU 2005:5:24). Kommunene er avhengig av at staten finansierer den kommunale driften, mens staten i stor grad baserer seg på kommunene som tilbydere av statlige velferdsoppgaver. Dette avhengighetsforholdet har økt i styrke etter 2. verdenskrig. Det var veksten i den norske velferdsstaten og en økning i offentlige oppgaver som førte med seg et økt behov for å utvikle norske kommuner til i stadig større grad å få en rolle som aktive velferdskommuner (Indset, Klausen, Møller, Smith og Zeiner 2012:12).

Som nevnt var ikke båndene mellom stat og kommune spesielt sterke på 1800-tallet. Først etter at kommunene hadde vokst over evne og pådratt seg store økonomiske problemer på 1930-tallet, gikk staten aktivt inn og begynte med kommunal styring. Dette for å sikre at kommunene skulle komme ut av de økonomiske problemene (NOU 2005:6:24). Tore Grønlie hevder at i velferdskommunenes periode (mellom 1890 og 1970) er det kommunens frihet som dominerer. Den manglende detaljstyringen av kommunen sin velferdsoppbygning førte til økte forskjeller mellom kommunene. Dette førte igjen til en økt integrasjon mellom stat og kommune (Grønlie 2004). Integrasjonen går under betegnelsen integrasjonsmodellen, som leder an til kommunens neste stadium, forvaltningskommunen. Integrasjonsmodellen er preget av spenninger mellom nivåene, men er samtidig harmonisk. Modellen har klart definerte roller mellom stat og kommune. Kommunene har sitt lokale handlingsrom og staten har en overordnet styring (NOU 2005:6:25).

Etter 1970 fikk forvaltningskommunen sitt gjennombrudd, og kan sees på som et kompromiss mellom lokaldemokratiske aspekter og statlig styring. I modellen har staten en mer aktiv rolle og setter i større grad premissene for hvilke reformer kommunene skal satse på. En følge av det er en nedbremsing av den kommunale veksten (ibid:25). I denne perioden og med økende styrke fra 1980, blir det lokale selvstyret svekket og neglisjert. Etter 1980 ble det uttrykt en bekymring for at den statlige styringen nå var blitt for sterk, og at den kvelte det lokale selvstyret. Tiltak ble igangsatt, som økt bruk av rammetilskudd, ny kommunelov som gjorde det mulig for kommunen selv å velge organisasjonsløsning, og det ble satt i gang en forsøksordning med frikommuner. Disse tiltakene skulle sikre at kommunenes handlingsrom ble større (ibid:26). Den reelle endringen ble derimot ikke som ønsket, da staten kompenserte for tapet av kontroll på noen områder med en innstramning på andre områder. Blant annet økte bruken av øremerkede midler (ibid:26). En undersøkelse fra 2000 har studert Stortinget

fra 1985 til 2000, og viste at det i denne perioden var en økning av både kontrolltiltak og detaljstyringen ovenfor kommunene, og ikke den nedgangen som ble ønsket (ibid:26).

2.2.2 Statlig styring av kommunene

Denne delen vil gi et overblikk over noen av de måtene staten styrer kommunene på.

Styringsverktøy kan grovt sett deles inn i fire grupper: Styring gjennom lover og forskrifter, gjennom økonomiske virkemidler, gjennom pedagogiske virkemidler eller gjennom dialog (St. Meld. nr. 12 (2011-2012) Kapittel 6). En mer detaljert inndeling er presentert i tabellen under. Det videre fokuset ligger på de fire hovedgruppene av styringsverktøy, og viktige trekk ved hver av dem.

Tabell 2 Oversikt over statlige styringsverktøy

Verktøylogikk	Verktøy	Formell status
Foreskrivende hierarkisk styring	Lover og forskrifter	Juridisk binding
	Mål og planer	Primært retningsgivende, kan være hjemlet i lov og regelverk
Resultatorientert hierarkisk styring	Kontroll og tilsynsordninger	Hjemlet i lov og regelverk
	Rapporteringssystem og resultatmålinger	Varierende status
Nettverksstyring	Konsultasjonsordningen	Avtale og samtykkebasert
	Rettledning, kampanjer og forsøk	Varierende status
	Verdinettnettverk	Uformelle, tillitsbaserte
Økonomistyring	Utforming av skattesystemet	Regelfestet, varierende frihetsgrad etter skattetype
	Rammeoverføringer	Kriteriebaserte rammer, formell frihet i bruk

	Øremerkede tilskudd	Insentiv, bruken er juridisk bundet
--	---------------------	-------------------------------------

Hentet fra Bukve 2012:149.

Styring gjennom lover og forskrifter, juridisk styring, er et nødvendig verktøy for staten, da kommunene til dels er beskyttet ved lov som selvstendige enheter. Staten kan kun gripe inn hvis de har hjemmel for det i en lov (St. meld. nr. 12 (2011-2012):47). Store deler av kommunal sektor er regulert gjennom lover, eksempler er sosialtjenesteloven, plan- og bygningsloven, barnehageloven og opplæringsloven. Styringen skjer i stor grad gjennom særlover med tilhørende regelverk og planer (Bukve 2010:149). Forskrifter utdyper og beskriver lover og særlover i detalj, da lover rettet inn mot kommunesektoren i økende grad bærer preg av å være rammelover. Det vil si at de definerer generelle målsetninger for det feltet loven skal gjelde, men er ikke veldig spesifikke (ibid:150). Difi (2010) oppsummerte gjennom rapporten «Statlig styring av kommunene», kjennetegn ved statens juridiske styring de siste ti årene på de tre sentrale fagområdene helse, grunnskole og miljøvern. Resultatet viser at mål og resultatstyring var det dominerende styringsprinsippet, noe som førte med seg økt fokus på rapportering, tilsyn og kontroller. Rettighetslovgivning førte i tillegg til en innsnevring av det kommunale handlingsrommet (Difi 2010:10f).

Styring gjennom økonomiske virkemidler innebærer styring gjennom det kommunale inntektssystemet. Gjennom rammefinansiering, som er hovedprinsippet, kan staten styre gjennom fastsettingen av skattesatser og fordelingen av diverse utjevningstilskudd (St. meld. nr. 12 (2011-2012):56f). Øremerkede tilskudd er hovedverktøyet blant økonomisk styring. Senere i kapitlet kommer det en grundig gjennomgang av denne formen for styring.

Styring gjennom pedagogiske virkemidler er blant annet rettleiding, både i muntlig og skriftlig form, samt kompetanseutvikling. Det er fylkesmannen som står for den direkte dialogen med kommunen og med det for rettleidingen (ibid:65). Rettleiding kan blant annet bli gjennomført som prosjekter der utvalgte kommuner blir bedt om å være med på å utvikle nye metoder for realisering av overordnede statlige mål (Bukve 2012:164). Andre former for rettleiding er den skriftlige rettleidingen, som har hatt en sterk økning de siste årene. Denne formen kan være problematisk for kommunen, da det ikke alltid kommer klart frem hva som er juridisk bindende og hva som kun er faglige råd. Kompetanseutvikling er kurs og

videreutdanning som staten tilbyr til kommunene for at de ansatte bedre skal kunne løse nye oppgaver fra staten (St. meld. nr. 12 (2011-2012):66).

I styring gjennom dialog er spesielt konsultasjonsordningen mellom stat og kommunesektorer frem som et godt eksempel. Siden 2001 har staten og kommune (representert ved KS) møttes fire ganger årlig. Målet med møtene er å skape en bedre relasjon mellom forvaltningsnivåene blant annet gjennom å sikre en felles fakta forståelse. Hovedtemaet hvert år er kommuneopplegget i statsbudsjettet som blir diskutert for å forsøke å finne frem til felles løsninger (ibid:68). Stat og kommune møtes også på andre felt, som for eksempel arbeidet med nasjonal transportplan og fylkeskommunale arenaer og kollegium (ibid:70f).

2.3 Finansiering av kommunene

Denne delen vil ta for seg hvordan kommunen blir finansiert. Først kommer en kort historisk gjennomgang av statens finansiering av kommunene, før fokus flyttes til dagens system. Den siste delen vil fokusere på øremerkede tilskudd.

2.3.1 Utviklingen av statens finansiering av kommunene

Statens finansiering av kommunene er basert på noen prinsipielle retningslinjer. Det viktigste prinsippet er at inntektssystemet sikrer alle kommunene i Norge muligheten til å tilby et likeverdig velferdstilbud til sine innbyggere, uavhengig av kommunens økonomiske tilstand (NOU 1996:1:15f). Andre samfunnsmessige mål er effektiv ressursbruk, makroøkonomisk styring, rettsikkerhet, lokalt selvstyre, miljøvern og regional utvikling (ibid:15f).

Gjennomgangen av kommunens inntektssystem starter med gjennomføringen av en større reform innen inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner i 1986 med. Reformen skulle gi kommunene større handlefrihet og bedre oversikt over egne inntekter. Man ville oppnå store rasjonaliseringsgevinster og ikke minst en mer rettferdig fordeling av tilskuddene (NOU 2005:18 Kapittel 4). Reformen gikk ut på at om lag 50 større og mindre driftstilskudd, i hovedsak øremerkede, ble slått sammen til rammetilskudd. Rammetilskudd utgjør i dag er den største delen av statens overføringer til kommunene. Reformen førte også med seg en omfattende inntektsutjevning der alle kommunene ble sikret en skatteinntekt på minimum 89,4 % av landsgjennomsnittet per innbygger. Kommuner i Nord- Norge ble sikret høyere inntekt grunnet sin geografiske plassering (ibid:71).

Den første store omleggingen av 1986 reformen kom i 1997, med Rattsø – utvalget sine rapporter (ibid:72). Som følge av Rattsø- utvalget sine evalueringer ble det foretatt en del endringer i inntektssystemet som førte til en betydelig omfordeling mellom kommunene. Jenssen og Robertsen (2000:98ff) oppsummerer inntektssystemet for kommunene etter Rattsø-utvalgets andre rapport med sju hoveddeler. Del en er at inntektsutjevningen skal redusere utslagene av forskjellene i kommunens skatteinntekter. Denne utjevningen ble i det nye systemet litt lavere enn den tidligere hadde vært, ved at alle kommunene nå fikk beholde 10% av en eventuell økning av skatteinntektene. Del to, utgiftsutjevningen, har som formål å utjevne forskjellene i utgiftene imellom kommunene. Utjevningen foregår gjennom innbyggertilskuddet som etter omgjøringen ble en del av utgiftsutjevningen. En kommune som har større utgifter per innbygger enn gjennomsnittet får et tillegg i innbyggertilskuddet, mens det virker motsatt for de kommuner som har mindre utgifter enn gjennomsnittet.

Del tre og fire er Nord- Norge- tilskuddet og regionaltilskuddet. Nord-Norge-tilskuddet skal sikre at kommuner i Nord- Norge skal kunne tilby bedre tjenester enn kommuner i resten av landet. Dette gjøres gjennom en ekstra tilskuddssats per innbygger, der satsens størrelse blir bestemt hvert år av Stortinget. Regionaltilskuddet er et nytt tilskudd som skal redusere virkningene av omleggingen i utgiftsutjevningen, med tanke på utkantkommuner. Det er et ønske om at denne typen kommuner fremdeles skal kunne tilby bedre tjenester enn gjennomsnittet. Tilskuddet gjelder kun for kommuner med mindre enn 3000 innbyggere (ibid:99f). De siste delene er skjønnstilskuddet og overgangsordningen. Skjønnstilskuddet skal sikre at lokale forskjeller som ikke blir fanget opp av inntektssystemets helhet, skal bli tatt hensyn til. I tillegg vil dette tilskuddet kunne korrigere for uforutsett inntektssvikt. Overgangsordningen skal redusere effektene som oppstår når øremerkede ordninger blir innlemmet i inntektssystemet, oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåer og andre bivirkninger som kommer ved innføring av et nytt system (ibid:100).

I 2001 foretok Kommunal- og regionaldepartementet i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001, en gjennomgang av de endringer som var gjennomført etter Rattsø –utvalget sin rapport fra 1997. Som et resultat av denne gjennomgangen ble det på ny gjennomført en del mindre justeringer, som avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosetningskriterier og økt inntektsutjevning (NOU 2005:18 Kapittel 4).

2.3.2 Kommunenes inntektskilder i dag

Norges kommuner har i dag tre hovedinntektskilder: kommunale skatter, statlige overføringer og brukerbetaling (dvs. avgifter og gebyrer). Av disse står skatt for om lag 45 %, brukerbetaling for 15%, statlige overføringer for 35 % og andre inntekter for 5 % av samlede inntekter (Hagen og Sørensen 2006:70). Videre vil det komme en gjennomgang av viktige trekk ved de forskjellige inntektsformene før det blir gått dypere inn på statlige overføringer.

a. Kommunale skatter

Kommunale skatter, kommunens viktigste inntektskilde, blir legitimert ut ifra fem kriterier. Skattene må ha et lokalt nedslagsfelt, dvs. være rettet mot egne innbyggere og næringsliv. Det må være et stabilt skattegrunnlag som ikke i for stor grad blir påvirket av ytre faktorer. Dette for å motvirke at kommunen blir «tvunget» til å forsterke eventuelle økonomiske svingninger. Videre må det være en jevn fordeling av skattegrunnlaget mellom kommunene, slik at det ikke blir et for stort press på utjevningsordningene fra staten. Skatteobjektene bør ha en lav mobilitet, med høye exit- faktorer, slik at «gunstige» skatteyttere ikke kan velge og vrake mellom de kommuner som kan tilby lavest skatt. Til slutt må det kommunale skattesystemet være oversiktlig, slik at velgerne kan ha en demokratisk kontroll over hva skattekrone går til (Hagen og Sørensen 2006:71ff).

Norge opererer med en proporsjonal inntekt- og formuesskatt, dvs. at skattenivået er en prosentandel av inntektene til skatteyteren, og ikke en fast sum. Inntektsskatten deles mellom stat, kommune og fylkeskommune, mens formuesskatten i sin helhet går til kommunene. Hvor mye kommunene kan ta i skatt er lovregulert og kan i teorien variere innenfor et intervall, men alle Norges kommuner har valgt å legge seg på maksimalsatsen (ibid:73f).

Eiendomsskatten har relativt liten betydning i kroner og øre ut ifra en nasjonalt synsvinkel, men kan bety mye for enkelte kommuner. Kommunene kan kreve inn skatt på eiendommer som ligger i byer, men også av bruk og verk som ligger utenfor byområdene. Det er ikke alle kommuner som velger å ha eiendomsskatt, av politiske grunner (Hanssen et al. 2005:220).

Den siste skattetyper som potensielt har stor innflytelse på kommuneøkonomien, er naturressursskatten. Denne typen skatt egner seg svært bra for kommunene, siden naturressurser er immobile. Samtidig kan denne skattetyper skape store lokale forskjeller, alt

etter hvor naturressursene er lokalisert. Særlig ser man dette på små "kraftkommuner" som har store skatteinntekter fra vannkraftverk (Hagen og Sørensen 2006:76f).

b. Brukerbetaling

Brukerbetaling er den tredje viktigste inntektskilden til kommunene, og inneholder gebyrer og kommunale avgifter. I motsetning til ved innbetaling av skatt, får innbyggerne i kommunene en motytelse tilbake for det de betaler inn i brukeravgifter. Disse tjenestene kan deles inn i tre hovedgrupper: lovregulerte, frivillige og konkurransepregete. Lovregulerte kommunale tjenester er ytelser som kommunene er pålagt å gi til sine innbyggere, men der de kan ta seg betalt. Eksempler er vann og avløp og renovasjon. Frivillige tjenester kan kommunen tilby til sine innbyggere som en ekstra ytelse. Dette kan være tjenester som private også kan tilby, men kommunen tilbyr dem til dels sterkt subsidiert. Eksempler er kommunal kino og kommunal barnehage. Den siste undergruppen er tjenester som er i direkte konkurranse med private aktører, eksempelvis kommunale selskap som en transportbedrift eller et kraftverk (ibid:92ff).

c. Statlige overføringer

Overføringer fra staten er kommunenes nest viktigste inntektskilde og et viktig ledd i forholdet mellom stat og kommune. Staten har tre hovedmål knyttet opp mot overføringene: de skal sikre at kommunene har nok penger til å løse de oppgavene som de er pålagt, de skal påvirke kommunens prioriteringer, og de skal påvirke inntektsfordelingen mellom kommunene (Hagen og Sørensen 2006:78). De statlige overføringene tar form som rammeoverføringer eller øremerkede midler. Når det er snakk om kommunenes økonomi havner ofte rammeoverføringen under fellesbetegnelsen frie midler.

d. Rammeoverføringer

Det er bred politisk enighet rundt rammefinansiering som hovedprinsipp i statens finansiering av kommunene (St. meld. nr. 12 (2011-2012):59). Rammeoverføringer er frie midler som kommunene selv har råderett over og bruker der de selv mener at det er mest behov. Rammetilskuddet består av tilskudd som skal sikre både inntekstutjevning mellom kommunen og tilskudd som skal sikre kostnadsutjevning (Hagen og Sørensen 2006:81). Tilskuddet blir

beregnet ut ifra objektive kriterier, inntekstutjevning og utgiftsutjevning.

Rammeoverføringene kan grovt deles inn i fire tilskudds grupper: innbyggertilskudd, skjønnstilskudd, regionalpolitiske begrunnede tilskudd og hovedstadstilskuddet.

Innbyggertilskuddet utgjør de største summene, og det er her utgiftsutjevningen og inntekstutjevningen befinner seg. De blir beregnet med basis i fastsatte kostnadsnøkkler som sikrer objektivitet. Skjønnstilskuddene blir videreformidlet av kommunal og regionaldepartementet. De brukes i hovedsak til å kompensere kommuner som har spesielle behov som ikke fanges opp av innbyggertilskuddet. De regionalpolitiske begrunnede tilskuddene er et virkemiddel for å sikre bosetning i hele landet. Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet fordeles som denne typen tilskudd. Hovedstadtilskuddet gis til Oslo, for å dekke de ekstra utgiftene fylkeskommunen har i forbindelse med å være hovedstad (NOU 2005:18:79-85).

Tabell 3 Oversikt over rammeoverføringer fra staten til kommunene fra 2003 til 2012.

År	Rammeoverføringer i % av brutto driftsinntekt ⁶	Rammeoverføringer i mill. kroner ⁷
2003	20,8	38749
2004	17,4	34829
2005	17,2	36318
2006	17,7	40833
2007	18	43452
2008	17,8	46652
2009	19,2	55170
2010	19,1	57480
2011	31,5	100964
2012	32,4	111396

⁶ For kommunene. Tall for 2013

⁷ Til kommunene. Tall for 2013

Tall hentet fra SSB kommuneregnskap⁸.

Tabellen viser at rammeoverføringenes andel av kommunens driftsinntekter holder seg på et relativt stabilt nivå frem til 2011, da kommunene opplevde en voldsom økning. Denne økningen kan skyldes finanskrisens start. Økningen kan også skyldes at det tidligere øremerkede tilskuddet til barnehager fra 2011 ble overført til rammefinansieringen.

2.3.3 Øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd kan defineres som alle overføringer fra staten som ikke kommer inn under rammeoverføringene i inntektssystemet (NOU 1997:8:184). I Rattsø- utvalget sin rapport fra 1997 ble det foreslått at øremerking bare skal brukes ved tilfeller som har en særskilt begrunnelse. En slik grunn var utbygging av nye velferdstjenester som ville ha nasjonal nytte. Dette er hovedgrunnen til at staten kan bryte med prinsippet om rammefinansiering. I tillegg kan bruken forsvares når midlene benyttes som et nødvendig korrektiv til lokale beslutninger, f. eks ved tjenester som hadde klare positive ringvirkninger eller situasjoner der minoritetsgrupper kan ha behov for beskyttelse. Øremerking kan også benyttes når det gjelder tjenester eller forsøksordninger som bare kan utøves i spesielle deler av landet (NOU 2005:18:73).

Hagen og Sørensen følger opp argumentene fra Rattsø- utvalget for når staten kan ha nytte av å bruke øremerkede midler, og den følgende delen vil gå litt nærmere inn på de argumentene som blir fremstilt. Rattsø- utvalget mener at det er når det skal bygges ut nye velferdstjenester at øremerking er mest nyttig som finansieringsmodell. Hagen og Sørensen støtter delvis dette synet, men fokuserer på at dette gjelder velferdstjenester som ikke nødvendigvis ligger høyt oppe på den kommunale prioriteringslista (Hagen og Sørensen 2006:87-91).

Øremerkede midler vil kunne gi en større vridning i kommunens prioriteringer sammenlignet med for eksempel regulering basert på lovverk. Et eksempel på en sektor der dette har vært tilfellet er utbygningen av barnehager. Øremerking brukes også fra staten for å

⁸

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=FinNoktaIIKom&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&KortNavnWeb=kommregnko&StatVariant=&checked=true>

sikre økonomiske midler til prosjekter som har en større virkningsgrad enn bare en kommune. Et eksempel kan være vern av et skogsområde, noe som potensielt kan binde opp verdifullt areal hos en kommune, men som kan tilby et yndet rekreasjonsområde for både kommunens innbyggere og for innbyggere i nabokommuner, hvor sistnevnte kun opplever de positive effektene av vernet. Til slutt kan øremerkede midler bli benyttet hvis kommunen og staten ikke er enige om hva som skal prioriteres, for eksempel hvis det er snakk om minoritetsgrupper, som kan stå svakt i en enkelt kommune, men har verdi på landsbasis. Da kan staten velge å øremerke midler som skal gå til denne gruppen (ibid:87-91).

Øremerkede tilskudd kan deles inn i to hovedkategorier, prisvridende og ikke-prisvridende tilskudd (St. meld. nr. 12 (2011-2012):62). Gruppen prisvridende tilskudd inneholder prosenttilskudd og stykkpristilskudd. Prosenttilskudd vil si at staten dekker en viss prosent av de totale kostnadene til det aktuelle formålet, mens stykkpristilskudd vil si at staten betaler en fast sum per enhet som blir produsert av kommunen (NOU 1997:8:184f). Ikke-prisvridende tilskudd fungerer ved at staten overfører midler basert på skjønn eller objektive kriterier. Denne typen midler påvirker da budsjetttrammene til en kommune, men ikke kostnaden ved å produsere en tjeneste, som de prisvridende gjør. Kommunene må i tillegg ofte bidra med egne midler for å kunne motta ikke-prisvridende tilskudd. En siste type tilskudd er refusjon av renteutgifter i forbindelse med spesielle investeringer. Denne typen tilskudd skal stimulere til vedlikehold og drift av kommunale bygg og annen infrastruktur. Et felles trekk for alle de øremerkede tilskuddene er at staten krever at kommunen rapporterer tilbake om bruken av midlene (St. meld. nr. 12 (2011-2012):62).

2.3.4 Øremerkede tilskudds påvirkning på det kommunale selvstyret

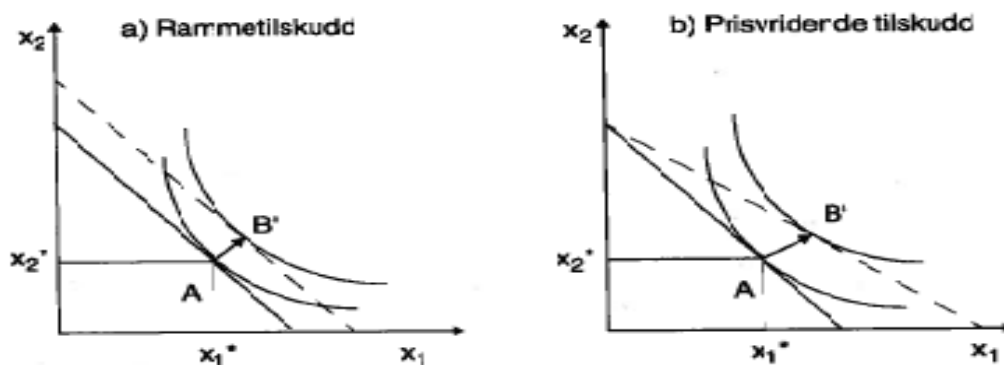
En av grunnene til inntektsreformen i 1986 var at man ønsket mindre bruk av øremerkede midler for at kommunene skulle kunne nyte større frihet i oppgaveløsningen (NOU 1996:1:187). Som nevnt kan øremerkede tilskudd komme i ulike former. Hvordan de påvirker det kommunale selvstyret er avhengig av hvilken form tilskuddene har. Den neste delen vil gå nærmere inn på den prioriteringseffektene de prisvridende tilskuddene har på kommunen.

Hagen og Sørensen (2006:87ff) beskriver hvordan denne typen tilskudd tvinger kommunene til å bruke midlene på forhåndsbestemte felt, og forklarer effekten ved hjelp av standard konsumentteori. I et tenkt eksempel tilbyr en kommune to tjenester, X1 og X2. Disse har kostnadene p_1 og p_2 per enhet som blir produsert. Kommunen har også fått en

inntektsramme R , som kun brukes til å produsere X_1 og X_2 . Dette gir budsjettbetingelsen $R = p_1X_1 + p_2X_2$. Staten kan gi tilskudd på to måter, enten som rammetilskudd eller som et prisvridt tilskudd. Hvis staten velger å gi tilskuddet gjennom rammen, blir det da en ubunden overføring R^* og ligningen blir seende slik ut: $R^* + R = p_1X_1 + p_2X_2$. Hvis staten velger å gi tilskuddet som prisvridt, innebærer det at de gir et fast beløp (s) per enhet som kommunen tilbyr. Ligningen blir som følger: $R = (p_1 - s)X_1 + p_2X_2$. en grafisk illustrasjon av de ulike tilskuddene er vist i figur 1. Her viser y-aksen antall enheter av X_2 , og x-aksen antall enheter av X_1 . Budsjettbetingelsen er illustrert ved den rette linja som går mellom x- og y-aksen, budsjettkurven. Kurven som tangerer budsjettbetingelsen, kalles indifferenskurven. Kommunen har opprinnelig en optimal tilpasning i punkt A. med et rammetilskudd får budsjettkurven et skift utover, og ny tilpasning blir i punkt B. Her er nivået på begge godene høyere enn i punkt A. et prisvridende tilskudd er illustrert i figur 1 b. budsjettlinja roterer rundt et punkt på y-aksen, og flyttes utover i retning av mer av X_1 .

Figur 1 illustrerer at med et rammetilskudd får budsjettbetingelsen et skift utover, og flyttes utover med en vridning fordi det med et prisvridt tilskudd, relativt sett er billigere å produsere tjenesten. Denne typen tilskudd har også en substitusjons og en inntektseffekt, som fører til at tilpassingen endrer seg fra A og til B (Hagen og Sørensen 2006:87f)

Figur 1 Effekten av rammetilskudd og prisvridende tilskudd



Hentet fra Hagen og Sørensen 2006:87

Med andre ord vil dette kunne føre til at tjenester som ikke blir støttet med prisvridende tilskudd fremstår som mer kostbare, noe som igjen vil dreie kommunens prioriteringer over til de subsidierte tjenestene (NOU 1996:1:189).

Riksrevisjonen kom i 2000 med undersøkelsen «Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene». Et av resultatene fra undersøkelsene er at øremerkede tilskudd som oftest har en innvirkning på tjenestetilbudet til kommunene. Det er forskjeller i virkningsgraden ut ifra hvordan tilskuddet er utformet og det kan se ut som om virkingen avtar over tid. Prisvridende driftstilskudd ser ut til å ha virkning allerede samme året som de startet opp. En forklaring på den hurtige effekten kan være at tjenesten som tilskuddet sikter seg mot får en mye lavere kostnad enn andre tjenester. Når det gjelder prisnøytrale tilskudd er resultatene mer uklare. På tilskudds rapporten som så nærmere på tilskudd til omsorgstjenester, psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester, ble det ikke oppdaget en økt aktivitet på de områder som ble dekket av tilskudd til omsorgstjenester. For de to andre ordningene ble det lagt merke til en lekkasje av midler til andre deler av kommunal sektor. Mulige grunner til dette kan være at denne typen tilskudd ikke påvirker kostnadsnivået til produksjonen av en tjeneste, kun de totale inntektene til kommunen. Det kan også være enklere for kommunene å kutte i egne bevilgninger til aktuell sektor, som da ikke får den økte satsningsgraden som staten ønsker (Dokument nr 3:5 1999-200:2).

Effekten er altså avhengig av flere faktorer som tilskuddets utforming, kommunens økonomi og virkningsgrad over tid (St. meld. nr. 12 (2011-2012):62f). Prisvridende tilskudd skal ha størst effekt hos rike kommuner, da de har bedre forutsetninger for å dra nytte av tilskudd som krever en viss grad av egenfinansiering. Ikke-prisvridende tilskudd har da større effekt enn prisvridende tilskudd hos fattige kommuner da denne formen for tilskudd ikke krever egne midler (Econ 2007:21). Rike kommuner har også bedre forutsetninger til å benytte seg av øremerkede tilskudd som er søknadsbaserte, og har i tillegg bedre forutsetninger til å ta ekstrakostnaden med rapportering som en del tilskudd fører med seg (St. meld. nr. 12 (2011-2012):63).

2.3.5 Hvorfor er øremerkede tilskudd omstridt?

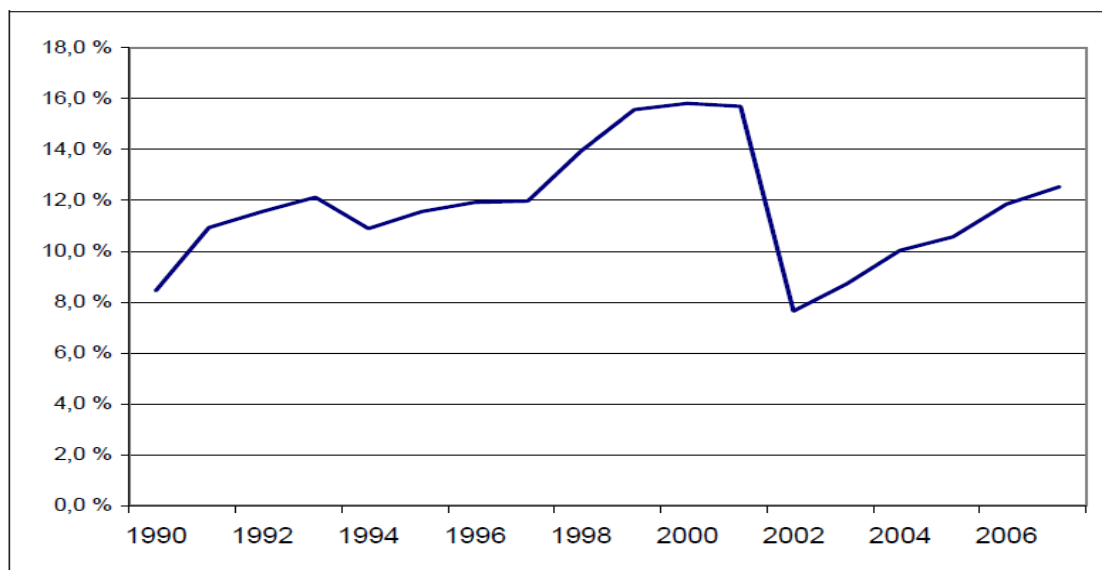
Øremerking av statlige tilskudd er omdiskutert blant annet grunnet omprioriteringseffektene tilskuddene har, men også fordi de reduserer friheten til kommunen (Bukve 2012:171). Staten må foreta en veiing av de positive sidene mot de negative sidene før de lanserer nye øremerkede tilskuddsordninger. Andre negative aspekter er at denne typen finansiering av og til krever at kommunen aktivt må søke etter midlene. Dette fører med seg økte kostnader til administrasjon, både for kommune og staten. Staten har også ekstra kostnader knyttet til

kontroll av utgitte midler (St. meld. nr. 12 (2011-2012):63f). For mange øremerkede tilskuddsordninger skaper også et uforutsigbart og kaotisk inntektssystem for kommunene. Tilskudd gitt gjennom rammefinansieringen gjør at kommunen bedre kan planlegge hvor mye midler de har å rutte med (NOU 1997:8:188f).

2.3.6 Utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd over tid

Graf 2 og tabell 4 viser utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd. Det har, siden omleggingen av inntektssystemet i 1986, vært en bevisst politikk å redusere bruken av øremerkede tilskudd. På tross av dette ser vi av grafen og tabellen at virkningsgraden har svingt. Etter år 2002 var det en jevn oppgang av øremerkede tilskudd målt som prosent av inntektene til kommunesektoren. Oppgangen fortsatte frem til 2008. Etter det året synker bruken og var i 2013 på ca 4,6% (Kommuneproposisjonen 2014:10).

Graf 2 Øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Prosent av sum inntekter i kommuneopplegget.



Graf hentet fra Econ 2007:3

Tabell 4 Utvikling i øremerkede tilskudd til kommunesektoren mellom 2004 og 2010. Tall er oppgitt i millioner.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Øremerkede tilskudd innenfor kommunepålegget	21480	24030	29420	33681	37550	39512	41664
Tilskudd til barnehager innlemmet fra 2011	9927	11655	15019	17896	21062	23840	26198
Øremerkede tilskudd i prosent av samlet inntekt innenfor kommuneopplegget	10,03	10,05	11,67	12,61	13,09	12,75	12,43
Øremerkede tilskudd, fratrukket tilskudd til barnehager, i prosent av samlet inntekt	5,40	5,41	5,71	5,91	5,75	5,06	4,61

Kilde: Vedlegg 3 i TBU-rapporten 2011, samt diverse tidligere TBU-rapporter. Hentet fra Telemarksforskning – «Er øremerking treffsikkert» 2011:18.

2.3.7 Øremerking i dagens budsjett

For å få en oversikt over bruken av øremerkede tilskudd i dag har Høyre-FrP regjeringen sitt forslag til endringer i den avgåtte regjeringens sitt nasjonalbudsjett for 2014 blitt gjennomgått. Tallene gjelder for kommunesektoren, dvs. både kommunene og fylkeskommunene.

I 2013 er kommunens inntekter anslått til å ha økt med 6,7 mrd. kroner, noe som tilsvarer 1,8 %. Av denne økningen er det ikke spesifisert hvor stor andel de øremerkede midlene utgjør, men de frie midlene er anslått til å ha økt med 4,2 mrd. kroner (1,4%). Anslått vil økningen i de øremerkede midlene komme på omtrent 2,5 mrd. kroner. I forslaget for budsjett for 2014 er det lagt inn en økning i kommunens samlede inntekter på 7,5 mrd. kroner. Av denne summen er de frie midlene anslått til å ha en reell økning på 5,5 mrd. kroner,

hvorav 4,3 mrd. kroner skal gå til kommunen. De øremerkede midlene er anslått til å være på 1,2 mrd. kroner (Prop.1 S tillegg 1 (2013-2014):22).

Tabell 5 Kommunesektorens inntekter i 2014 i forhold til henholdsvis anslått inntektsnivå i 2013 i revidert nasjonalbudsjett 2013 og oppdatert anslag på regnskap. Mrd. kroner

	Regnet i forhold til anslag for 2013 i	
	Revidert nasjonalbudsjett 2013	Tilleggsproposisjonen
Samlede inntekter	7,5	5,6
Herav:		
-Frie midler	5,5	3,6
-Frie midler til nye oppgaver	0,5	0,5
-Øremerkede tilskudd	1,2	1,2
-Gebyrer	0,3	0,3

Tabell hentet fra Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2014:23 og noe endret.

De øremerkede midlene som er foreslått skal gå til kommunalt rusarbeid, der midlene skal trekkes ifra rammetilskuddet (ibid:22). Dette er det eneste feltet som blir eksplisitt nevnt som et nytt felt der øremerking skal brukes, så jeg går utfra at den resterende summen som er satt av til øremerking går til opprettholdelse av eksisterende øremerkede ordninger.

2.4 Oppsummering

Kapittelet har gitt en innføring i viktig bakgrunnsinformasjon for resten av studien. Delen om kommunenes historie og utviklingen av forholdet stat-kommune gir bakgrunnskunnskaper for å forstå hvorfor forholdet i dag er preget av motsetninger. Delen om kommunens finanser gir relevant informasjon for å forstå de øremerkede tilskuddets rolle i statens finansiering av kommunene.

3 Metode

3.1 Innledning

Det følgende kapitlet vil gi en innføring i oppgavens metodiske valg. Dette for at leseren kan forstå tankene bak det som gjort. Spørsmål knyttet til kvaliteten på det innsamlede materiale blir også tatt opp. Kapitlet er strukturert med fire underkapitler 3.1-3.4. 3.1 gir en innledning til resten av metodekapitlet med en kort presentasjon av benyttet metode. I 3.2 blir valg av metode, med fokus på kvalitativ eller kvantitativ metode, intervju som metode, presentasjon av utvalget, gjennomføringen av intervjuene, dokumentstudier og datagrunnlaget tatt opp. 3.3 tar opp spørsmål knyttet til kvaliteten på studien. I denne delen kommer spørsmål om subjektivitet, reliabilitet, validitet, generaliserbarhet og etiske spørsmål. 3.4 er en avsluttende diskusjon om mine metodiske valg.

En masteroppgave i statsvitenskap er et vitenskapelig arbeid. Dette innebærer at de resultater jeg finner vil også andre kunne finne ved bruk av samme metode og valg av forskningsdesign, med de begrensninger som gis i utvalgets størrelse. (Johannessen og Olaisen 2006:17). Dette gjøres for å skille vitenskapelig kunnskap fra hverdagskunnskap. Vitenskapelige metoder deles inn i to hoveddeler: den generelle vitenskapelige metode og de spesifikke vitenskapelige metoder. Den generelle vitenskapelige metoden inneholder aspekter som betrakningsmåte, problemstilling, antakelser, teori, modell og forklaringer, mens de spesifikke vitenskapelige metoder er kvalitativ og kvantitativ metode (ibid:20). På spørsmålet om hvorfor det er viktig å ha en oversikt over begge hoveddelene, svarer Johannessen og Olaisen med en treffende metafor: «Å være god på enkelte spesifikke vitenskapelige metoder, men svak på den generelle vitenskapelige metoden, er som å ha en god motor i en råtten båt» (ibid:20).

I studien er det benyttet dybdeintervjuer til innsamling av ny data. Dokumentstudier, i hovedsak av statlige dokumenter er brukt til innsamling av bakgrunnsdata. I dette kapitlet vil det bli gjort rede for valg av metode og utvalg. Spørsmål knyttet til oppgavens reliabilitet, validitet, generaliserbarhet og subjektivitet blir tatt opp. Den generelle vitenskapelige metoden er tatt opp i andre kapitler⁹.

⁹ Kapittel 1 for problemstilling. Kapittel 4 for teori.

3.2 Valg av metode - kvalitativ eller kvantitativ metode?

Valget mellom kvalitativ eller kvantitativ metode er i et samfunnsvitenskapelig forskningsprosjekt en stadig tilbakevendende utfordring. Spørsmålet om metodevalg kan sees på som et valg mellom to forskjellige paradigmer (Tjora 2010:18). Frontene mellom leirene har til dels vært steile, med en manglende respekt for hverandres argumenter. På tross av dette mener de fleste samfunnsforskere at man trenger begge perspektivene for å kunne belyse en problemstilling best mulig (ibid:18). En definisjon på forskjellen mellom kvalitativ og kvantitativ metode er at data er kvantitativ hvis den kan beskrives i tall eller mengde, mens data som ikke kan beskrives på den måten er kvalitativ (Grønmo 1996:74). Denne definisjonen sier noe om ytterpunktene for hvor data kan plassere seg, men i virkeligheten finner man ofte data som ligger et sted imellom, som metriske data uttrykt ved andre mengdetermer og ikke-metriske data uttrykt ved tall (ibid:74).

Metoden som er valgt i et forskningsprosjekt avhenger av den problemstillingen som det søkes et svar på. Det er her vurdert slik at problemstillingen som skal besvares i denne oppgaven, best belyses gjennom kvalitative metoder. Kvantitative metoder kunne ha blitt anvendt, men for å komme i dybden på potensielle sammenhenger mellom de ulike aspektene, er kvalitative metoder best egnet. Denne studien vil undersøke om det er en sammenheng mellom det økonomiske aspektet og det styrende aspektet ved kommunene. Gjennom dybdeintervjuer får jeg tilgang på mer data og mer presise data, enn gjennom kvantitative spørreundersøkelser. Som en av informantene sa om spørreundersøkelser: *«Jeg bruker på sånne undersøkelser å dra på litt [...] for å få en effekt på det, men her bør man vel være mer presis»*.

I statsvitenskapelig leksikon står det tre hovedbegrunnelser for å velge kvalitativ metode. Det er for det første at feltet som det forskes på er for komplekst og uorganisert til at en kvantitativ måling er mulig. For det andre at det ikke er forsket nok på det aktuelle feltet, og for det tredje at aktørene lager sin egen verden som forskeren ikke kan forstå uten å dykke dypere inn i materialet (Østerud 2007:148). De to første forklaringsvariablene er relevante i denne oppgaven. Det dreier seg om intervjuobjektene personlige holdninger, og dette kan vanskelig uttrykkes gjennom tall. Gjennom dybdeintervjuer kan informantene snakke til dels fritt og følge opp egen assosiasjon. Dette åpner for en bedre forståelse av svarene, sammenlignet med det man kunne fått gjennom spørreundersøkelser hvor svarene må gis innenfor fastsatte kategorier. Det er dessuten ikke utført mye forskning med den spesifikke

vinklingen på temaet som denne studien har. Det er gjort en lignende undersøkelse før, men da med fokus på administrasjonen i kommunene¹⁰.

3.2.1 Intervju som metode

Kvalitative metoder inneholder en rekke forskjellige metoder, som alle har det fellestrekket at de benytter seg av verbale eller nedskrevne data. Eksempler er livshistorier, kasuistikk, historiske kildestudier, studier av rettsdokumenter, men mest brukt er intervjuer og deltagende observasjon (Holter 1996:15). Denne studien benytter en undergren av metoden intervju, dybdeintervjuer. Andre former for intervju er fokusgrupper og fokuserte intervju (Tjora 2010:104). Det videre fokuset vil være på dybdeintervju. I et dybdeintervju er målet å skape en intervjusituasjon som ligner på en fri samtale, der informanten snakker mest mulig fritt rundt det temaet som forskeren har bestemt. Man bør også sette av god tid til at informanten skal få mulighet til å reflektere over erfaringen og meninger som kan være relevant for temaet. Denne type intervju er passende å anvende for å studere meninger og holdninger (ibid:104f).

3.2.2 Utvalget

Utvalget i denne undersøkelsen består av seks kommuner, tre fra Troms og tre fra Akershus. Kommune er valgt ut med tanke på at det skal være noen komparative kjennetegn på tvers av fylkene. Utvalget ble da følgende: Tromsø, Lenvik og Lyngen fra Troms, og Bærum, Ullensaker og Hurdal fra Akershus. Tanken med utvalget er å få et dekket et bredt spekter av faktorer, men samtidig gjøre det mulig å sammenligne kommunene. Med dette utvalget er det sikret kommuner av ulik geografisk størrelse, ulik demografi og ulik politisk styring. Disse kommunene har i tillegg ulike utfordringer knyttet til vekst kontra fraflytting, og de har ulike økonomiske utgangspunkt.

¹⁰ <http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/1984.pdf>

Tabell 6 Utvalgte kjennetegn ved kommunen i utvalget

	Bærum	Ullensaker	Hurdal	Tromsø	Lenvik	Lyngen
Innbyggere per 1.1 2013	116 677	31 743	2685	70 358	11 455	3013
Areal i km2	189	251	261	2480	850	797
% - vis vekst mellom 2003-2012 i innbyggertall	13,8	38,4	0,8	15,5	3,7	-5,1
Frie inntekter per innbygger. Per 2013	51121	44375	51753	44376	73716	119036
Netto lånegjeld per innbygger Per 2013	50559	72702	68640	60586	73716	119036
Brutto drifts- inntekter i målt i 1000. Per 2013	8353331	2013803	220968	4747462	1003077	281232
Rammetilskudd Målt i 1000. Per 2013	1576230	671850	91655	1523390	390944	143595
Andre statlige tilskudd Målt i 1000. Per 2013	193779	34351	1616	138976	30854	5540

Tall på innbygger, areal og vekst hentet fra¹¹. Tall på rammetilskudd, brutto driftsinntekter og andre statlige tilskudd i 1000 hentet fra¹². Tall på frie inntekter og netto lånegjeld per innbygger hentet fra¹³.

¹¹ <http://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-057.html>

¹²

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Kostra3K21133Hov&nv=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&KortNavnWeb=kommregko&StatVariant=&checked=true>

¹³

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=kostrahoved&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&checked=true>

For å sammenlikne kommunene, er det valgt ut tre kommunepar. Kommuneparene er Tromsø og Bærum, Lenvik og Ullensaker og Lyngen og Hurdal. Tromsø og Bærum er sammenlignbare fordi begge er store, folkerike kommuner i sitt fylke som opplever befolkningsvekst. Videre er begge styrt av Høyre, og er urbane kommuner. Det kan forventes at de møter mange av de samme utfordringene. Ullensaker og Lenvik er begge middels store kommuner målt i innbyggertall, og de er landlige med spredd befolkning. Begge er trafikk-knutepunkt. Mens Ullensaker har Oslo lufthavn Gardemoen, har Lenvik anløp av hurtigbåter og bro over til Senja. Videre er de begge vekstkommuner, skjønt Ullensaker er i en langt høyere vekst enn Lenvik. Hurdal og Lyngen er kommuner med få innbyggere, og preges av enten veldig lav vekst eller fraflyttingsproblemer. Disse kommunene blir spesielt tatt hensyn til i inntektssystemet, gjennom småkommunetillegget og Nord-Troms- tillegget.

Som intervjuobjekter i de nevnte kommunene var det opprinnelig ønske å intervju den politiske ledelsen i det styrende partiet, som oftest ordfører. For Tromsø sin del, hvor det er parlamentarisme, ble byrådslederen valgt ut som intervjuobjekt. I Bærum hadde ikke ordføreren anledning til å stille opp. Telefonintervju var ikke aktuelt, ut ifra et mål om at alle intervjuene skulle bli utført på lik måte. Løsningen ble å intervju varaordføreren, som hadde lang fartstid i politikken og som virket meget faglig kompetent. Alle informantene viste stor velvilje til å stille opp på intervju, og det kunne virke som om de alle hadde vært i en liknende intervjusituasjon tidligere.

3.2.3 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene ble strukturert i tre deler: en startfase, en hovedfase og en avslutningsfase. I oppvarmingen ble det stilt spørsmål om inntektssystemet til kommunene, hvordan dette systemet slo ut for kommunen og om de hadde forslag til reformer. Det ble også gitt anledning til at informantene kunne si sin mening om tilstanden i kommunens økonomi. Denne innledningen skulle sette rammene for resten av intervjuet og lede informantene inn på relevante tankebaner. Ved å stille spørsmål om kommunens økonomiske situasjon fikk informantene også muligheten til å snakke om noe de hadde god innsikt i, og som dermed kunne føre til at de slappet mer av.

Hoveddelen av intervjuet handlet om holdninger til øremerkede midler, statlig styring og det kommunale handlingsrommet. Denne delen av intervjuet gav den mest relevante informasjonen for oppgavens problemstilling. Avslutningsfasen hadde spørsmål om politisk

tilhørighet, og ga i tillegg informantene mulighet til å tilføye noe på tidligere spørsmål og til å ytre sin mening. Alle intervjuene ble gjennomført med en relativt fri regi. En intervjuguide (se vedlegg 1) ble anvendt som ramme for intervjuene, men informantene fikk snakke fritt, og det var lite avbrytninger fra intervjuer sin side. Dette hadde både positive og negative virkninger. De positive virkningene var at informasjon dukket opp underveis som følge av assosiasjoner. Informantene trakk selv inn aspekter underveis som intervjuer ikke hadde tenkt igjennom på forhånd, og dette ga en ekstra dybde til dataene. Imidlertid kunne en slik «fri» form på intervjuet medføre at informantene i varierende grad snakket seg litt bort fra de opprinnelige spørsmålene. Dette ble særlig et problem i det ene intervjuet, fordi det medførte at tiden gikk ut før alle spørsmålene var stilt. I dette intervjuet tas det i etterkant også kritikk på at det ble stilt for få oppfølgingsspørsmål. Mangelen på dette fører til at, på spørsmålet om hva informantene forbinder med ordet kommunalt selvstyre, er det ikke mulig å finne et fullstendig svar. Dette kan, hvis det går igjen i flere intervjuer og på mange spørsmål, undergrave verdien av intervjuene. I dette tilfellet skjedde det bare i det ene intervjuet, så i det store bildet blir det ikke ansett som en stor svakhet.

Informasjonen fra informantene innfridde i all hovedsak forventningene. Alle informantene var reflekterte rundt temaene. De skilte seg noe fra hverandre i hvor «rett på sak» de var. Informantene som ikke var ordførere virket mer opptatt av å svare direkte på spørsmålene, og mindre opptatt av å snakke rundt temaet. Det varierte også hvor godt forberedt informantene var. Noen ønsket på forhånd å bli informert om hovedtemaene til intervjuet, noe som de ble, mens andre ikke visste annet enn at de skulle bli intervjuet. Dette førte med seg at de som hadde noe forhåndskunnskap kunne svare mer konkret, mens andre måtte «snakke seg litt varm».

3.2.4 Dokumentstudier som metode

Dokumentstudier er ikke-påtrengende metoder. Det vil si at de ikke involverer informanter. I denne metoden studeres eksisterende materiale, og det er en mye brukt metode for anskaffelse av bakgrunnsinformasjon (Tjora 2010:162f). I denne oppgaven blir det benyttet offisielle dokumenter som NOUer og Stortingsmeldinger for å få informasjon om statens syn på styring, øremerking og det kommunale inntektssystemet. I tillegg er det benyttet forskningsrapporter fra Telemarksforskning, som har forsket på en del av de aktuelle temaene. Kommuneproposisjonen og tallmateriale fra Statistisk Sentralbyrå er brukt som kilde til konkrete opplysninger om bruken av øremerking. Partiprogram har blitt brukt for å undersøke

hvordan de forskjellige politiske partiene forholder seg til øremerking. Av tidligere masteroppgaver er Jomar Talsnes Heggdals «Øremerking, hvorfor vekst i praksis tross prinsipiell motstand», blitt anvendt som kilde. Også fagbøker om kommunalt selvstyre og lokaldemokrati er blitt benyttet. Særlig «Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre» av Harald Baldersheim og Eivind Smith (red) og «Lokalvalg og lokalt folkestyre» av Jo Saglie og Tor Bjørklund har gitt et godt litteraturgrunnlag til bakgrunnskapitlet og analysekapitlet.

3.2.5 Datagrunnlaget

Dybdeintervjuene og dokumentstudiene danner til sammen det empiriske grunnlaget for denne masteroppgaven. Intervjuene varte fra 16 – 29 minutter, ble tatt opp på bånd og i sin helhet transkribert. Denne tidsforskjellen på intervjuene skyldes at det varierte hvor spesifikt informantene svarte. Av det materialet som kom ut av intervjuene er det meste blitt presentert i empirien. Det ble gjennomført ett ekstra intervju med en opposisjonspolitiker som ikke er blitt brukt i oppgaven. Intervjuet ble gjennomført for å se om det var en forskjell i holdninger mellom posisjon og opposisjon. Da det ikke dukket opp noe nytt i dette intervjuet sammenliknet med de andre intervjuene, ble det ikke utført flere intervjuer med denne typen informanter. Ett enkelt intervju er ikke grunnlag til å si at det ikke ville ha vært en forskjell i andre kommuner. Ved å intervju flere informanter i opposisjon kunne oppgavens generaliserbarhet ha økt på grunn av et større utvalg. Begrensinger i oppgavens omfang gjorde imidlertid at antallet intervjuer ble innskrenket til kun lokalpolitikere i posisjon.

I empirien ble noen ganger flere spørsmål slått sammen til ett overordnet tema, grunnet den løse intervjustrukturen. Med grunnlag i presentert empirisk materiale fra intervjuene, gjøres det i analysen et forsøk på å trekke noen slutninger. Selv om det ikke refereres til alle delene av det tidligere presenterte materialet, er det gjort en vurdering av at det var riktig å ta det med, da det er med på å bringe frem helheten i datamengden. Annet materiale er ikke presentert fordi det i analysen kun blir brukt i liten grad og kun til å belyse spesifikke områder. Det fylldige bakgrunnskapitlet er også ment å gi en innføring i de tema som blir tatt opp i analysen.

3.3 Kvalitetsmessige vurderinger

3.3.1 Subjektivitet og objektivitet

Ved bruk av kvalitativ metode blir det ofte stilt spørsmål rundt objektiviteten. Det er blitt hevdet at kvantitative metoder er mer objektive på grunnlag av de matematisk baserte analysemetodene som vil gi samme resultat hver gang. Dette stemmer nødvendigvis ikke, da resultatene tolkes på forskjellige måter, og i utvalget av spørsmål kan det komme inn subjektive holdninger (Tjora 2010:23). I kvalitative metoder kan ikke dataene i like stor grad bli analysert på en matematisk nøytral måte, så man er nødt til å ta hensyn til både intersubjektiv og forskersubjektive faktorer. Tjora definerer intersubjektiv som «en situasjon der flere personer skaper en felles forståelse av virkeligheten, for eksempel i løpet av en intervju situasjon» (Tjora 2010:224). Forskersubjektivitet defineres som «den personlige påvirkningen som forskeren vil ha på forskningen» (ibid:222). I denne oppgaven er innvirkningen av de intersubjektive faktorene forsøkt minimert ved at alle intervjuer er gjennomført på steder som informanten selv har valgt, som oftest på informantens kontor. Dette for at informanten lettere kan slippe av og falle inn i rollen som lokalpolitiker, og ikke som intervjuobjekt. Forskersubjektiviteten vil alltid være til stede, men ved å være bevisst på sin rolle kan man minimere effekten.

3.3.2 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Det å kunne verifisere kunnskapen blir ofte diskutert innenfor samfunnsforskningen, og da særlig med utgangspunkt i de tre begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet (Kvale 2001:158).

Reliabilitet er den påvirkningen som forskerens egne erfaringer kan ha på innhentingen og tolkningen av de dataene som finnes i et forskningsprosjekt. Innen samfunnsforskningen vil forskeren stort sett ha en form for engasjement i det temaet som det forskes på, og for å ikke la subjektive holdninger overstyre potensielle funn i materialet er det viktig å være bevisst på dette. Ved bruk av opptaker, som i denne oppgaven, kan direkte sitat benyttes i analysen. Dermed kommer det klart frem hva som er intervjuers tolkninger og hva som er informanten sine meninger. Det å kunne skille klart mellom disse to aspektene er viktig for at oppgaven skal få en høy grad av reliabilitet (Tjora 2010:203-206).

I samfunnsvitenskapelige fag er begrepet validitet knyttet opp mot to forskjellige definisjoner. Den snevre, positivistiske definisjonen er knyttet opp mot om man måler det man tror man måler. Kvale (2001:166) hevder at ved bruk av denne definisjonen så vil all kvalitativ forskning være ugyldig, fordi den ikke resulterer i tall. Ved bruk av en bredere tolkning har validitet å gjøre med om hvorvidt en metode undersøker det som den er ment å skulle undersøke. Tjora (2010:206f) er enig med Kvale sine definisjoner, og går videre med at det er under det som Kvale kaller kommunikativ gyldighet at samfunnsvitenskapen har mest å hente. Her er forskning valid ved at den blir prøvd ut ovenfor andre forskere innenfor samme felt, for eksempel gjennom å bli trykket i faglige tidsskrift. Viktig er det også å knytte forskningen opp mot tidligere forskning innenfor samme felt og aktuelle teorier/modeller. Tjora hevder at validiteten kan styrkes gjennom å være åpne rundt valg av metode og teori og ved en tydelig redegjørelse i oppgaven rundt dette.

I denne delen av oppgaven er det åpenhet omkring metodevalget og begrunnelsen for valg av intervju som metode. Dette er med på å styrke oppgavens validitet. Senere i denne oppgaven vil funn gjort under intervju knyttes opp mot teori og den allerede eksisterende empiri, og dermed vil også validiteten styrkes.

Det å generalisere funn gjort i samfunnsvitenskapelig forskning til å gjelde et større utvalg enn kun det utvalget som det forsket på, sees på som et naturlig mål. Det er imidlertid ikke like lett gjennomførbart i kvalitativ forskning som i den kvantitative forskningen, hvor man har statistiske metoder og dataprogram til å hjelpe seg (Tjora 2010:207). Innen kvalitative metoder finnes det tre forskjellige former for generalisering: moderat, naturalistisk og konseptuell generalisering. Moderat generalisering går i korte trekk ut på at forskeren selv skal beskrive i hvilke andre situasjoner resultatene kan være gyldige i. Tjora baserer seg på Payne og Williams sin bok «Generalization in qualitative research» fra 2005 i hans beskrivelser av denne typen generaliserbarhet. Payne og Williams mener at det er viktig at forskeren tar tak i generaliserbarheten ved et studium, slik at ikke leseren selv skal dra slutninger rundt hvilke områder som studien kan tenkes å gjelde på. Blant det en forsker kan gjøre for å legge til rette for en potensiell generalisering er at generaliseringen kun gjøres gyldig i bestemte tidsperioder, funn må knyttes opp til den forskningsbaserte kontekst og generaliseringen kan være avhengig av forskningsobjektets ontologiske status (ibid:212f).

Naturalistisk generalisering går i korte trekk ut på at forskeren i sluttproduktet skal ha beskrevet detaljer så grundig at leseren selv kan ta stilling til om funn vil ha gyldighet i andre kontekster (ibid:208). Denne formen for generalisering kan være aktuell innenfor avgrensede

casestudier som ikke tar opp generaliseringsspørsmålet i stor grad (ibid:209). Faren med denne typen er at man risikerer å ikke legge nok vekt på generalisering i samfunnsforskningen, og med det ender opp med mange enkeltstående forskningsprosjekter som ikke kan knyttes sammen til en større helhet.

Den siste formen for generalisering er konseptuell generalisering. Her har man som mål å utvikle typologier, konsepter eller teorier som skal ha relevans for andre studier enn den man selv gjennomfører (ibid:209). Her benytter man seg av en stegvis-deduktiv induktiv metode der man fremstiller sine funn i form av modeller, begrep, typologier eller lovmessigheter som ikke er dirkete knyttet opp mot empirien som ligger til grunn. For å sikre at det man forsker på er relevant også utenom den spesifikke casen knytter man det opp mot tidligere forskning og teorier (ibid:215).

I denne oppgaven er ikke generalisering funnet å være veldig viktig. Det er kun et lite felt som blir inngående belyst. Konseptuell generalisering er ikke funnet å være relevant for dette studiefeltet, da målet ikke er å utvikle nye modeller, begrep eller typologier i sluttproduktet. Det som kunne ha vært relevant er naturalistisk generalisering, en lite brukt metode, og med det på grensen til å være akseptert. Moderat generalisering kan derimot være aktuelt. På tross av det lave utvalget, er det mulig at de funn som gjøres kan gi en liten indikasjon på hvilke funn det kan forventes å finne hvis utvalget økes.

3.3.3 Ethiske spørsmål

Ved bruk av intervju som metode er det viktig å ta hensyn til at informanter ikke skal komme til skade av de opplysninger som blir gitt under intervjusituasjonen. Det har i denne studien vært et fokus på etikken ved at informantene har hatt muligheten til å bli anonymisert i oppgaven, en mulighet ingen har benyttet seg av, som oftest grunnet de er offentlige personer som står for sine meninger. De har også blitt tilbudt å lese igjennom deler av oppgaven hvis direkte sitat er blitt benyttet. Sitatsjekk er ikke veldig utbredt i samfunnsforskningen (Tjora 2010:160). Informantene har allikevel fått muligheten til det, nettopp fordi de er offentlige personer som fort kan tolkes utenfor kontekst. Flere av informantene har da også ønsket å benytte seg av denne muligheten. Som et siste ledd i de etiske betraktningene er det innhentet et skriftlig samtykke fra informantene. Dette for å være sikker på at de er innforstått med undersøkelsens mål, hva deres bidrag vil være og potensielle fordeler/ ulemper ved å delta (Kvale 2001:67).

3.4 Avsluttende diskusjon

Valg av metode har stor innvirkning på hvordan et forskningsprosjekt ser ut. Med valget av kvalitative metoder har føringer blitt lagt på det videre designet av prosjektet og på hvilken type resultater man sitter igjen med. Mitt resultat vil ikke bli generaliserbart på linje med kvantitative prosjekter. Resultatene kan derimot gi indikasjoner på hva man kan forvente å finne hvis man gjennomfører lignende studier. Oppgaven blir da en liten byggestein i en større faglig enhet. Jeg anser relabiliteten i denne oppgaven til å være på et høyt nivå. Mitt bruk av direkte sitater i empirien gjør at andre lesere kan finne ut hva som er mine oppfatninger som forsker, og hva som er informantene sine meninger. Jeg har i tillegg ingen ytre faktorer, av typen sponsorer, stipendier eller lignende, som sterkt påvirker mine meninger rundt temaet. Tolkningene gjort i oppgaven blir med det mine egne og jeg har knyttet dem opp mot annen forskning der det har vært mulig. Min manglende erfaring med innhenting og tolkning av data trekker oppgavens relabilitet ned. Oppgavens validitet er ivaretatt gjennom min åpenhet rundt valg av metode. Som nevnt over knytter jeg også mine funn opp mot annen forskning der det er mulig. Et aspekt som trekker validiteten ned er en begrenset bruk av aktuell teori. Slik jeg har valgt å legge opp denne oppgaven har ikke det teoretiske aspektet blitt vektlagt i stor grad, et bevisst valg der jeg heller har fokusert på tidligere forskning.

Jeg vurderer dataene som ble fremskaffet til å være av en tilfredsstillende kvalitet. Mine informanter gav meg svar på de spørsmål som jeg stilte og jeg fant ikke behov for å ta kontakt med dem på et senere tidspunkt for supplerende data. Jeg fikk for dårlig tid under ett intervju, noe som resulterte i manglende svar på ett spørsmål. På dette spørsmålet, om tilstanden til lokaldemokratiet i den aktuelle kommunen, har jeg dekket det manglende svaret med en nyhetsartikkel fra kommunal rapport, der informanter svarer på spørsmålet. En svakhet med utvalget er størrelsen og at fire av mine kommuner hadde informanter som kom fra partier som er skeptiske til øremerkede tilskudd. De politiske holdningene kan være et problem da mine funn må sees i lys av et noe skjevt utvalg. Jeg mener å ha gode grunner for å ikke ha valgt andre kommuner, da fordelene som økonomi, geografisk plassering og demografi etter min vurdering veier opp for like politiske oppfatninger.

4 Teori

I følgende kapittel blir studiens teoretiske grunnlag bli presentert. Teorien vil senere bli brukt til tolkning av de resultater som er fremkommet gjennom innsamling av empiri. Kapittelet er delt inn i tre underkapitler 4.1-4.3. 4.1 presenterer det lokaldemokratiske teoretiske perspektivet, 4.2 presenterer det effektivitets orienterte perspektivet, 4.3 diskuterer hvem som ønsker hvilket perspektiv.

Studiens problemstilling søker svar på hvordan lokalpolitikere i maktposisjon opplever statlig inngripen i det lokale selvstyret gjennom bruken av øremerkede tilskudd. I oppgaven finner man spor av de større linjene som preger relasjonen mellom kommune og stat i Norge, nemlig hva kommunens rolle skal være. Spørsmålet om kommunens rolle er også sentralt i valg av teorier. Studien benytter seg av to perspektiv som med ulike begreper belyser forskjellige vinklinger på hva kommunens rolle skal være. Det første perspektivet er Signy Irene Vabo og Ståle Opedal sine modeller om lokaldemokratiet i det norske demokratiet, hierarkimodellen og partnerskapsmodellen (Vabo og Opedal 1997). Det andre perspektivet er Fritz W. Scharpfs input- og output- orienterte syn på demokrati, med begrepene «government by the people» og «government for the people» (Scharpfs 1999). Perspektivene blir delt inn i to grupper, kommuneorientert som inneholder partnerskapsmodellen og Scharpfs input-orienterte syn og statsorientert som inneholder hierarkimodellen og det output-orienterte synet.

4.1 Det lokaldemokratiske perspektivet

Denne delen presenterer de to perspektivene som setter kommunene i fokus, og bygger opp under kommunene som viktige aktører innenfor det demokratiske systemet. Presentasjonen starter med partnerskapsmodellen til Vabo og Opedal før Scharpfs input-orienterte syn blir presentert.

Partnerskapsmodellen og hierarkimodellen ble først brukt til studier av forholdet mellom stat og kommune av Vabo og Opedal (1997), i den KS- støttede dokumentstudien «Oppfatninger av forholdet mellom staten og kommunene». Rapporten til Vabo og Opedal undersøkte hvilke oppfatninger Regjeringen, departementene, de politiske partiene og arbeidstakerorganisasjonene hadde gitt uttrykk for når det gjelder relasjonen mellom stat,

kommune og fylkeskommune. Blant temaene det ble fokusert på var spørsmålet om forholdet var hierarkisk, eller om det var mer preget av partnerskap.

En mer spesifikk beskrivelse av partnerskapsmodellen finnes i Per Stava sitt kapittel «Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet», fra boka «Lokalvalg og lokalt folkestyre» av Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.) fra 2005. Stava starter med å beskrive essensen i partnerskapsmodellen som: «Lokaldemokratiet er ein viktig del av det norske demokratiet» (Stava 2005:254). I denne modellen samarbeider de ulike styringsorganene som partnere om å finne de beste løsningene innenfor de rammer som staten har fastsatt. Styring skal ikke foregå gjennom strikte hierarkiske nivåer, man skal heller søke etter løsninger som alle parter kan akseptere (ibid:254). I modellen har det lokale demokrati en egenverdi som man bør tilrettelegge for, blant annet ved å sikre et godt kommunalt handlingsrom. Et godt kommunalt handlingsrom kan sikre at lokaldemokratiet får gode muligheter til å utvikle seg. I motsetning til hierarkimodellen, strekker man seg ikke mot effektivitet og måloppnåelse, men et levende lokaldemokrati (ibid:254). Oppsummert står denne modellen for kommunalt selvstyre og en stor grad av selvråderett til kommunen.

Fritz Scharpfs input- orienterte syn kan etter mine vurderinger brukes som en innfallsvinkel til kommunalt selvstyre. Perspektivene til Scharpf, er hentet fra boka «Governing in Europe: Effective and Democratic?» fra 1999, som handler om de demokratiske problemene europeiske nasjonalstater møter ved den stadig sterkere europeiske integrasjonen. Innenfor det input- orienterte perspektivet, blir begrepet «government by the people» brukt (Scharpf 1999:6). Med begrepet menes at demokratiske prosesser skal være utført gjennom deltagelse av folket. En politisk beslutning er legitim hvis den reflekterer de autentiske ønskene fra samfunnets medlemmer (ibid:6). Deltagelse og enighet er viktige retoriske grep som blir brukt i argumentasjonen til støtte for dette perspektivet. Scharpf hevder at dette er gode argumenter så lenge de er rettet mot problemer på det lokale plan, der avstanden mellom partene er små, så de lett kan samles og i fellesskap komme frem til vinn-vinn- løsninger (Scharpf 1999:7). Blir avstandene for store, faller argumentasjonen sammen, da det ikke lenger er oppnåelig med en vinn-vinn- løsning og en majoritet vil ta beslutningen på egen hånd. Dette er også den store svakheten ved det input-orienterte perspektivet. Det blir fort lite reelt, da majoritetsstyre er en vesentlig del av demokratiet (ibid:7). Dette perspektivet kan benyttes ovenfor kommune – stat forhold i Norge fordi det, på lik linje som partnerskapsmodellen, har fokuset rettet inn mot forhandlinger på et lokalt nivå, med målsetting om å oppnå en felles løsning som er best for alle parter.

4.2 Det effektivitetsorienterte perspektivet

I det effektivitets orienterte perspektivet er hierarkimodellen og det output-orienterte synet til Scharpfs plassert. Dette perspektiver setter staten og statens rett til å styre i sentrum.

Stava fremhever at i hierarkimodellen er lokaldemokratiet «i all hovudsak ein redskap for dei nasjonale folkevalde organa» (Stava 2005:253), et vesentlig kjennetegn ved modellen. Staten er den dominerende maktfaktoren som dikterer hvilke oppgaver kommunene skal ha. De har full rett til å styre kommunen etter eget ønske, og med det muligheten til å overta oppgavene hvis kommunene ikke leverer som ønsket. Vurderinger av hvordan kommunene løser sine oppgaver blir gjort med rapportering og kontroller. Effektivitet og måloppnåelse er det man strekker seg etter (ibid:253). Lokaldemokratiet har en begrenset rolle, og skal kun gjøre seg gjeldende på de mest lokale spørsmålene. Alle andre demokratiske spørsmål bli tatt opp på statsnivå.

Scharpfs output-orienterte perspektiv med begrepet «government for the people», passer inn her gjennom perspektivets fokus på å maksimere nytten til flertallet i et geografisk område. Dette kan kun gjøres gjennom en sterk sentralmakt, da løsninger på potensielle problem ikke kan oppnås gjennom gjensidig enighet. I det output-orienterte systemet er en politisk beslutning legitim gjennom den kraften den har til å løse problemer som ikke kan løses gjennom individuelle grep, markedsløsninger eller frivillig samarbeid i det sivile samfunn. Eller med andre ord, en beslutning blir legitim hvis den resulterer i økt velferd for befolkningen (Scharpf 1999:11).

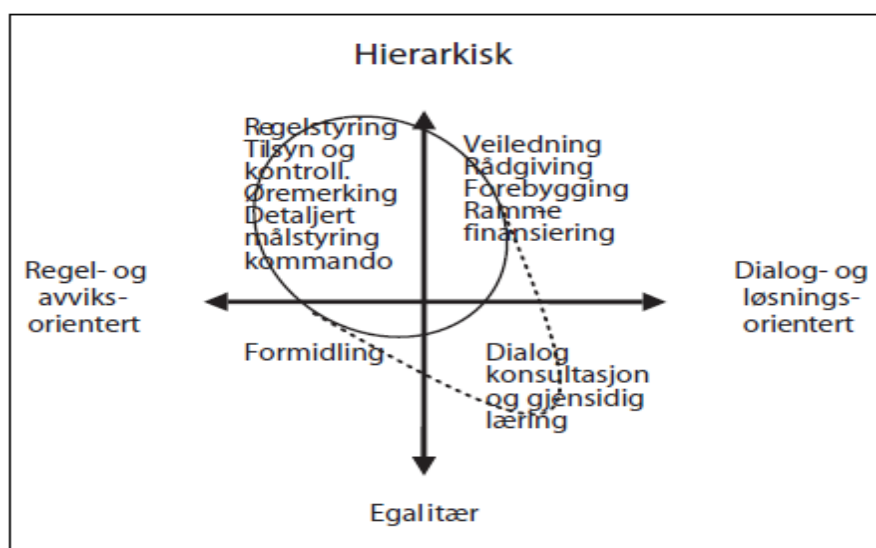
4.3 Hvem ønsker hva?

Et rimelig spørsmål å stille når har et valg mellom to perspektiver, er hvem ønsker hvilket perspektiv? Ut ifra innholdet i perspektivene skulle man tro at staten vil ha hierarkimodellen, og lokalpolitikere partnerskapsmodellen, men hva vil innbyggerne? Hvilket perspektiv man velger kan ha konsekvenser for hvilke spørsmål man stiller og hvordan man ser på demokratiet. Velger man det effektivitets orienterte perspektivet blir diskusjonen rundt kommunens rolle redusert til forvaltningsnivået, siden kommunen i det perspektivet kun fungerer som en oppdragsløser for staten. Velger man det lokaldemokratiske perspektivet, kan diskusjonen dreie seg om nye aspekter som folkestyret og lokalforvaltningen, og ikke kun om forvaltningsnivå.

4.3.1 Ønsker staten det effektivitets orienterte perspektivet?

I originalteksten til Vabo og Opedal benyttes av og til styring i stedet for hierarki, men innholdet i modellen er det samme. De fant ut at staten i hovedsak benyttet seg av hierarkimodellen i offisielle utredninger, mens de i en større grad snakket varmt om viktigheten av dialog og partnerskap i taler (Vabo og Opedal 1997:9). I samme undersøkelse ble arbeidstakerorganisasjoner spurt om hvordan de så på forholdet kommune- stat. De mente at det er det hierarkiske synet som dominerer (Ibid:70). Støtte for at staten benytter seg av hierarkimodellen finnes også i NOU 2005:6 «Samspill og tillit». Det er summen av mange forskjellige styringstegn som tilsammen utgjør en beskrivelse som ligger nært hierarkimodellen (NOU 2005:6 s 48).

Figur 2 Ulike trekk ved styrings- og samhandlingsforholdet mellom stat og kommunesektoren



(Hentet fra NOU 2005:6 s 62)

Denne figuren oppsummerer styringsforholdet mellom stat og kommune. Sirkelen er der lokaldemokratikommisjonen mener at forholdet er i dag, mens stipte linje er det de helst vil at det skal være. Altså et skifte fra det effektivitets orienterte perspektivet til det lokaldemokratiske (ibid:62).

Det som i midlertidig gjør at man kan stille spørsmål med om staten ønsker dette perspektivet er den historiske gjennomgangen som ble beskrevet i kapittel 2.2 og 2.3. I løpet av kommunens historie har fokuset i forholdet stat-kommune variert mellom en sterk

kommune og en sterk stat. Fra rundt 1980 økte staten sin kontroll over kommune, på tross av signaler på at det motsatte. Staten blir ikke helt enig med seg selv om den ønsker å beholde den makten som den nå har, eller om den skal slippe opp. Den manglende viljen til å grunnlovsfeste det lokale selvstyret sier noe om denne dualitet. Spørsmålet blir reist, for delvis støtte, men blir til slutt forkastet.

4.3.2 Ønsker innbyggerne i norske kommuner det lokaldemokratiske perspektivet?

I 1997 utførte Pettersen og Rose en undersøkelse rundt norske kommuner og hva innbyggerne ønsket at kommunes rolle skulle være. Deres hovedfunn er gjengitt i tabellen under og viser at effektivitet veier tyngre enn demokrati og autonomi. Dette kan tolkes som en støtte til det effektivitets orienterte perspektivet.

Tabell 7 Innbyggernes oppfatning av ulike kommunale målsetninger.

Aktuelle målsettinger	Prosent «svært viktig»	Prosent «viktigst»	Prosent «nest viktigst»
Autonomi			
-At lokale vurderinger teller mer enn nasjonale standarder	24	3	10
-At kommunen selv kan bestemme sine inntekter og utgifter uten statlige påbud	18	6	8
Demokrati			
-At det er god kontakt mellom innbyggerne og de folkevalgte	49	28	22
-At innbyggerne engasjerer seg i lokalpolitiske saker	28	3	10
Effektivitet			
-At innbyggerne får best mulig tilbud for det de betaler i kommunale avgifter og skatt	73	51	28
-At kommunale tjenester produseres billigst mulig	37	10	23

Tabellen viser at det er flest som synes det er viktig med effektivitet, etterfulgt av henholdsvis lokaldemokrati og viktigheten av lokal selvbestemmelse (Pettersen og Rose 1997:107f). På tross av dette hevder jeg at innbyggerne i dag ønsker seg det lokaldemokratiske perspektivet. Støtte til dette finnes i Per Stava sin undersøkelse fra 2005. Stavas undersøkelse er av nyere dato, og med det mer aktuell for dagens forhold. Stava har også undersøkt mer spesifikt hvilke modellvalg innbyggerne ønsker.

Sentralt i undersøkelsen var tre påstander som respondentene skulle ta stilling til, der svarene ble avgjørende for hvilken modell de støttet.

Tabell 8 Holdninger til påstander om lokaldemokrati

	Norsk demokrati er like godt uten lokalt selvstyre	Staten bestemmer når staten betaler (Påstand 1)	Lokalt folkestyre ikke så viktig bare tjenestene blir levert
Enig	14	37	42
Uenig	86	64	59
Sum	100	101	101
	(N= 1753)	(N=1890)	(N=1966)

Hentet fra Stava 2005:257

Svarene på påstand 1, «Det norske demokratiet kunne fungert like bra uten lokalt selvstyre», gir støtte til viktigheten av det lokale selvstyret og med det partnerskapsmodellen. På påstand 2 ble respondentene bedt om å velge det utsagnet de var mest enige i. Valget stod mellom «Person A: Når staten overfører penger til kommunene, er det rimelig at staten bestemmer hva pengene skal brukes til» og «Person B: Selv om staten overfører penger til kommunene, bør lokale folkevalgte bestemme hvordan midlene brukes». Som vi ser av tabellen, er de fleste enige i påstand nummer 2 som også er støtte til partnerskapsmodellen. Spørsmål nummer 3, «Det lokale folkestyre er ikke så viktig bare de offentlige tjenestene blir opprettholdt», har som mål å undersøke om det er viktig for innbyggerne at kommunen er mer enn bare en tilbyder av velferdsoppgaver. De som sier seg enige, er da også enige i at det lokale selvstyret

har en verdi i seg selv, og med det støtter de partnerskapsmodellen. Selv om svarene her er mer jevnt fordelt, så er det også en støtte til partnerskapsmodellen. Resultatet er da, utfra denne forskningen, at partnerskapsmodellen har god støtte blant innbyggerne i kommunene (Stava 2005:255ff).

To undersøkelser, to forskjellige svar. Det kan virke som om innbyggeren ikke har en klar formening om hva de ønsker seg fra kommunene. De ønsker både et levende lokaldemokrati og en effektiv kommune som tilbyr tjenester av god kvalitet.

4.3.3 Hva med lokalpolitikere?

Jeg vil anta at lokalpolitikere ønsker det lokaldemokratiske perspektivet, da den gir dem størst innflytelse og makt. Jeg forventer at det i mine intervjuer er indisier som tilsier at informantene kan plasseres inn under det nevnte perspektiv. Dette vil være svar som fremhever viktigheten av det lokale selvstyre, som bygger opp under det lokale handlingsrom og som er negativt innstilt ovenfor statlig styring og øremerkede tilskudd.

4.4 Avslutning

Kapitlet har presentert to teoretiske perspektiv som har fokus på hva kommunens rolle skal være i Norge. Det er også blitt diskutert hvem som ønsker hvilket perspektiv. I de avsluttende bemerkninger vil jeg komme tilbake til hva lokalpolitikere ønsker.

5 Empiri

I dette kapittelet vil oppgavens empiriske materiale bli presentert. Dette består av funnene som ble gjort under dybdeintervjuene. Kapittelet vil bli strukturert i fem underkapitler, 5.1 til 5.5. Her vil 5.1 ta for seg generelle og store temaer som kommunalt selvstyre og statlig styring. 5.2 tar for seg spørsmålene relatert til kommunal økonomi, mens 5.3 inneholder spørsmålene om øremerking. I kapittel 5.4 vil spørsmål som kan relateres til kommunalt selvstyre og statlig styring, tas opp. Deretter vil kapittel 5.5 ta opp spørsmålene om politisk tilhørighet. Etter hvert delkapittel følger en kort del som ser om det er noen trekk ved svarene som går igjen, enten ut ifra et nord/sør aspekt eller mellom kommunene som er inndelt i par. Siste delkapittel oppsummerer alle intervjuene som er gjennomført.

5.1 Stat- kommuneforhold

Denne delen av kapittelet tar for seg de store og prinsipielt viktige spørsmålene, holdninger til øremerkede midler, assosiasjoner med kommunalt selvstyre og holdninger til statlig styring.

Spørsmål 5.1.a Har dere en bevisst holdning til statens bruk av øremerkede midler?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Ja, vil ha mindre</i>	<i>Ja, vil ha mindre</i>	<i>Ja, vil ha mer</i>	<i>Ja, vil ha mindre</i>	<i>Delvis, vil ha mindre</i>	<i>Ja, vil ha mindre</i>

Alle kommunene mener de har et bevisst forhold til statens bruk av øremerkede midler. De har alle en oppfatning om de ønsker denne typen finansiering eller ikke. Fem av kommunene ønsker seg mindre øremerking, med litt forskjellig argumentering. Informanten fra Bærum ønsker en generell nedgang av prinsipielle grunner. Dette forklarer de med at hvis kommunene styrer selv, så blir pengene brukt på en mer fornuftig måte. Informanten fra Tromsø mener øremerking kan være et gode, fordi det dekker kostnadene ved å sette i gang nye tiltak. På tross av dette er han i hovedsak negativ til øremerking. Han ønsker mindre bruk av øremerking fordi det reduserer det lokale selvstyret, eller som han selv sier: «*Hvis du har veldig mye øremerkede midler så blir kommunen bare et ekspedisjonskontor for storting og regjering*».

Et fellestrekk som ovennevnte informantene deler med informantene fra Hurdal og Lyngen, er en skepsis til at rammefinansieringen fra staten etter en periode med øremerking øker i tilstrekkelig grad. Informanten fra Lyngen beskriver det slik: «Vi ønsker jo mer i ramme, øremerkede midler gjør at vi på en måte [.....] er bondefanget, i den forstand at hvis vi bruker de øremerkede midlene til å ansette folk i prosjekter og budsjettperioden går ut, så sitter vi der. Og det sies at pengene skal legges i rammen, men det gjøres antagelig ikke det, det er i alle fall veldig vanskelig å finne de pengene igjen». Informanten fra Lenvik er fornøyd med at «de frie inntektene fra staten er på ca 70-74%» og «nå har jo trenden vært at mer og mer har blitt frie midler fra staten, noe jeg mener er et veldig fornuftig prinsipp». Informanten fra Ullensaker er den eneste som stilte seg positiv til øremerkede midler, og det av partipolitiske grunner: «FrP står jo veldig sterkt i denne kommunen, vi har over 40% oppslutning ved forrige valg, og Frp har jo i sitt program gått inn for å ha mest mulig øremerkede midler». På spørsmål om de ønsker at staten skal bevilge mer av midlene som øremerkede og mindre som rammeoverføring ble det svart: «Det har vært FrP sitt ønske».

Spørsmål 5.1.b Hva forbinder du med ordet kommunalt selvstyre?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Styre utviklingen selv</i>	<i>Lokalpolitikere skal ha innflytelse</i>	<i>Uklart</i>	<i>Disponerer innenfor en ramme</i>	<i>Valgte representanter skal styre</i>	<i>Folkets representanter skal styre</i>

Informantene svarte svært forskjellig på dette spørsmålet. Informanten fra Ullensaker svarte ikke direkte på spørsmålet med dette svaret: «Ja, jeg føler at vi har kommunalt selvstyre på de fleste områder der ikke fylkesmannen kan styre oss»¹⁴. Lenviks informant svarte på spørsmålet med en økonomisk tolkning: «Skal man beholde det systemet man har, så skal staten finansiere kommunene, og kommunene må styre innenfor de budsjetttrammer, og det må være opp til hver enkelt kommune å disponere innenfor rammene. Dette er etter min mening det ideelle så lenge man leverer de lovpålagte tjenestene til innbyggerne». Informanten fra

¹⁴ Her burde jeg fulgt opp med et oppfølgingsspørsmål for å få nøyaktig den informasjonen som jeg er ute etter. Denne typen problemer er diskutert i metodekapittelet.

Bærum er opptatt av at de som kommune selv skal kunne styre utviklingen sin. Han tok opp poenget med at det kommunale selvstyret ikke er en del av grunnloven, så konstitusjonelt sett er kommunene en del av staten: «Så er det jo det å styre utviklingen selv, på alle områder der kommunen har god kompetanse. I form av en god administrasjon og i form av et kommunestyre. Og å påvirke prioriteringene selv, det er det som er det viktigste i et kommunalt selvstyre». Informantene fra Tromsø, Hurdal og Lyngen snakket alle om at viktigheten ved kommunalt selvstyre handler om at det er de lokale politikerne, valgt av innbyggerne i kommunen, som skal ha makten. Det er de som har best kjennskap til lokale forhold som skal ta beslutningene. Informanten fra Hurdal sier det på denne måten: «Jeg forbinder det med at de valgte lokale representanter i størst mulig grad skal styre over de ressursene man har til rådighet ut ifra [.....] de lovene som ligger der [.....]. Og så må det være opp til lokalpolitikere å finne de gode løsningene».

Spørsmål 5.1.c Hva er dine holdninger til måter som staten styrer kommunene på?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
Liker det ikke	Liker det ikke	Liker det ikke	Liker det ikke	Liker det ikke	Staten må få lov til å styre

Her ser vi at de fleste informantene er samstemte i at de ikke liker statlig styring av kommunene. Informanten fra Lyngen skiller seg ut ved å mene at staten må kunne styre kommunene, for som hun sier: «Jeg er jo AP dame, jeg synes vi må ha lover og forskrifter». Men også hun mener det kan bli for mye statlig styring, og det er viktig at det kommunale selvstyret ikke blir overkjørt. Hos de andre kommer det hyppig opp under intervjuet at staten styrer for mye og for strengt. Særlig mener de at systemet er alt for tungrodd og innfløkt. Informanten fra Lenvik sa det på denne måten: «Lovendringer kommer stadig, og forskriftsendringer kommer stadig og jeg har til gode å oppleve at det har kommet en forenkling i anvendelsen». Informantene hevder også det er for mye detaljregulering, staten vegrer seg for å gi slipp på den kontrollen som de nå har. Informantene fra Tromsø og Ullensaker var i tillegg opptatt av innsigelsesretten som mange statlige organer har. Informanten fra Tromsø ordla seg slik: «Nei, altså jeg har store problemer med at det er veldig mange statlige og fylkeskommunale etater som har muligheter til å stoppe prosesser som man gjør lokalt [.....]. Det gjelder spesielt i reguleringsaker der det er veldig mange

statlige og fylkeskommunale etater som har innsigelsesrett til planene og som gjør det veldig vanskelig å gjennomføre disse».

På de tre ovennevnte spørsmålene er det ingen klar forskjell mellom kommunene i nord og kommunene i sør. Likhet mellom kommuneparene finnes på spørsmålet om hva de forbinder med kommunalt selvstyre. Der trekker informantene fra de små kommunene frem kommunalt selvstyre i betydning demokrati og viktigheten av at folkets valgte representanter som skal styre. Informantene fra de store kommunene er samstemte ved at de begge er opptatt av at de skal kunne styre utviklingen selv.

5.2 Kommunal økonomi

I denne delen blir spørsmål knyttet til kommunens økonomi presentert. Det er hvordan informanten opplever kommunens økonomi, om informantene er fornøyd med inntektssystemet for kommunene og om de eventuelt har forslag til endringer.

Spørsmål 5.2.a Hvordan er økonomien til din kommune?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>God, en del gjeld</i>	<i>Anstrengt, forholdsvis høy gjeld</i>	<i>God, ganske stor gjeld</i>	<i>Anstrengt, ganske høy gjeld</i>	<i>God, mye gjeld</i>	<i>Balanser, mye gjeld</i>

På spørsmål om hvordan den økonomiske situasjonen er i kommunene er det en spredning på svarene. Informantene fra de tre kommunene Bærum, Ullensaker og Hurdal mener alle de har en god økonomisk situasjon. Informantene fra Bærum og Hurdal forklarer dette med god økonomisk styring fra kommunens side. Fra Tromsø og Lenvik sier informantene at de har en anstrengt økonomi på grunn av store utgifter som følge av at de er kommuner i vekst. Informanten fra Lenvik nevner i tillegg at de har en del særskilte utgifter ved «*at vi tiltrekkes av innflyttere som ofte er personer som har spesifikke og særlige behov*». Informanten fra Lyngen mener de har en balansert økonomi og er mest fornøyd med at de i 2010 ble fjernet fra ROBEKK-lista. Som hun selv sier på spørsmål om det var en gledens dag da de ikke lenger var under statlig administrasjon: «*Ja det var det, for da var den ripa i lakken til Lyngen kommune borte*».

Alle informantene oppgir at kommunene i utvalget har mye gjeld. Gjelden er i hovedsak knyttet til investeringer som kommunene har gjort. De mener alle at de har kontroll over gjelden.

Spørsmål 5.2.b Er du fornøyd med hvordan inntektssystemet fungerer?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Delvis fornøyd</i>	<i>Nei</i>	<i>Delvis fornøyd</i>	<i>Delvis fornøyd</i>	<i>Delvis fornøyd</i>	<i>Ja</i>

Spørsmålet om hvordan inntektssystemet fungerer, gir sprikende svar fra informantene. De fleste er rimelig fornøyde med dagens system, men kun informanten fra Lyngen mener det fungerer bra. Informanten fra Tromsø er klart misfornøyd og etterlyser en ordning som støtter opp om vekstkommunene. Dette synet støttes også av informantene fra Ullensaker og Lenvik, som begge representerer kommuner i vekst. Det som går igjen hos de tre nevnte, er en oppfatning av at utgiftene de har til økt utbygging av infrastruktur som følge av befolkningsvekst, ikke tilfredsstillende blir dekket inn. De har alle egne argumenter som forklarer hvorfor de er misfornøyde. Informanten fra Tromsø utdyper ikke mer om hvordan de mener de er «straffet», mens informanten fra Ullensaker er tydelig på hva han mener: «gjennom den store veksten så må vi også ta fylkeskommunale og statlige oppgaver, på veisiden spesielt». Han mener at inntektssystemet ikke gir dem nok midler, når de i tillegg til egne oppgaver også må ta på seg oppgaver fra andre styringsnivå. Informanten fra Lenvik trekker fram at kommunen må ta på seg oppgaver fra småkommuner i samme distrikt: «vi leverer en del av tjenestene til innbyggerne i de kommunene, og sånn sett føler vi at det ikke alltid treffer i forhold til at vi både er en vekstkommune, men som også har tatt på oss oppgaver på vegne av andre kommuner». Informanten fra Lyngen er den eneste som stiller seg positiv til systemet. Dette begrunnes med at: «Vi vet heller ikke om noe annet, så dermed er jeg ikke i stand til å si at sånn og sånn kunne ha vært bedre».

Spørsmål 5.2.c Har du noen forslag til reformer som kunne gjort inntektssystemet bedre for din kommune?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>	<i>Nei</i>

De fleste informantene uttrykte egne ideer til forbedringer av inntektssystemet. Informanten fra Bærum ville ha økt andelen av kommunens inntekter som kommer fra skatt: «Øk skatteandelen til minst 50%, [.....] og la kommunene få en del av bedriftsskatten til å motivere kommunene til å satse på bedriftsinvesteringer». Informanten fra Tromsø ville ha premiert vekstkommuner bedre blant annet gjennom «at man vektlegger dette [...] med nye innbyggere mye sterkere, at man har en sats for det». Informanten fra Ullensaker etterlyste et tettere samarbeid mellom kommune og stat fordi «de har et forferdelig tungvint system». Informanten fra Lenvik er fornøyd med systemets inntekts- og utgiftsutjevning, men ville ha gjort noe med skattesystemet. I likhet med informanten fra Tromsø ønsket han å beholde en større del av selskapsskatten. Hverken fra Hurdal eller Lyngen hadde informantene noen forslag til forbedringer. For informanten fra Lyngen sin del er dette ikke overaskende, da hun som eneste informant sa seg fornøyd med inntektssystemet. For Hurdal sin del så kan det virke som om informanten har innfunnet seg i hvordan systemet er og prøver å gjøre det beste ut av det. Som han selv sier: «Jeg kan vel ikke si at jeg er veldig godt fornøyd med inntektssystemet som det er, samtidig så har jeg også en viss forståelse for den omlegginga, blant annet også for å kunne bidra til midler inn mot pressområdene».

På dette temaet er det en nord/sør- dimensjonen på spørsmålet om kommunal økonomi, der kommunene i Troms alle oppgir å ha dårligere økonomi enn kommunene fra Akershus. Aspektet kommunepar har her relevans på spørsmålet om reformer der begge småkommunen skiller seg ut ved at de ikke har noen forslag. På spørsmålet om hvordan inntektssystemet fungerer kan det trekkes frem at de små kommunene er delvis eller godt fornøyd

5.3 Øremerkede midler

Denne delen tar opp spørsmålene knyttet til øremerking. Som nevnt hadde alle informantene gjort seg opp en bevisst holdning til statens bruk av denne typen finansiering. Spørsmålene som ble presentert var: Har dere lagt opp politikken taktisk for å dra nytte av øremerkede

tilskudd, føler dere at staten utfører streng kontroll med bruken av øremerkede tilskudd, mener du at bruken av øremerkede tilskudd er et inngrep ovenfor det lokale selvstyret.

Spørsmål 5.3.a Har det forekommet at dere har lagt opp politikken taktisk for å dra nytte av øremerkede ordninger?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Nei, men er flinke til å søke når det passer inn i planene</i>	<i>Nei, har unnlatt å søke for ikke å bygge opp</i>	<i>Ikke i stor grad. Muligens på barnevern</i>	<i>Til dels, følger med.</i>	<i>Til dels</i>	<i>Nei</i>

Dette spørsmålet måler hvorvidt kommunene venter med å sette i gang reformer til staten kommer med øremerkede midler til den aktuelle sektoren. En slik strategi vil unngå at de blir «straffet» ved at det kommer en øremerket ordning som kommunen kunne ha dratt nytte av, men som de ikke fikk brukt fordi de allerede hadde bygget ut den aktuelle sektor. Basert på svarene synes det ikke som om kommunene har vært opptatt av å opptre strategisk for å sikre seg mulige statlige midler. Informanten fra Bærum kan ikke komme på noen eksempler der kommunen hadde opptrådd taktisk. De søker på midler som er lyst ut dersom det passer inn i allerede eksisterende planer. Heller ikke informanten fra Tromsø kan komme på at kommunen har opptrådd taktisk. Han mener at de ikke aktivt søker på utlyste midler, fordi de ikke har mulighet til å sette av penger til drift når den øremerkede ordningen går ut. Informanten fra Ullensaker hevder at de ikke handler strategisk i stor grad, men at det kan ha hendt innenfor barnevernsektoren. Informanten fra Lenvik sier: «Vi følger jo med på hva som kommer. Vi er veldig spent nå på hva som kommer innenfor psykiatri og helse, der har vi klart et konsept som vi holder litt på, i påvente av neste års statsbudsjett». Informanten vedgår da at de velger å være taktiske ved å holde igjen store satsinger til det kommer eksterne midler fra staten. Informanten fra Hurdal har en pragmatisk innfallsvinkel til det. På tross av at han ikke liker øremerking, forteller han at han har holdt igjen satsninger til den rikspolitiske debatten har lagt seg, for så å søke hvis det dukker opp noen øremerkede midler. Informanten fra Lyngen forteller at de ikke venter med sine satsninger og har opplevd å bli «staffet»: «Vi har vært

ganske så flinke til å bygge ut sykehjemsplasser, og så kom satsninga fra regjeringen om at her skal vi gi billige investeringer til det der, og da satt vi der og ikke fikk nytte av det».

Spørsmål 5.3.b Føler du at staten utfører streng kontroll med bruken av øremerkede midler?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Ja</i>	<i>Usikker, tror ja</i>	<i>Nei</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja, tror det</i>

De fleste i mitt utvalg mener at staten har en streng oppfølging med hva de øremerkede midlene ble brukt til. Flere av informantene gir imidlertid uttrykk for at dette ikke er noe de har spesielt god oversikt eller kontroll på. Dette er noe administrasjonen i kommunene tar seg av. Informanten fra Bærum mener: *«At staten generelt sett har en sterk kontroll med øremerkede midler, til tross for at det har vært eksempler i nyere tid på kommuner som har fått øremerke midler, men som ikke ar brukt de til det formålet som de skulle brukes til».* Informantene fra Tromsø og Lyngen gir begge uttrykk for at de ikke er eksperter på feltet, men at de har inntrykk av at det er en del rapportering og kontroll.

Informanten fra Lyngen karakteriserer det slik: *«Det var det i alle fall før, er ikke sikker nå. Jeg fikk i alle fall tilbakemeldinger på at den rapporteringa er et forferdelig styr for dem som må gjøre det».* Informanten fra Hurdal føler også at kontrollen er steng, men at den er rettferdig og rimelig fordi: *«Det må den nesten også være når man velger en sånn modell da. Der man ønsker en øremerking og en satsning på et område så bør det jo følges opp, enten man liker det eller ikke».* Informanten fra Lenvik trekker kontrollen med øremerkede midler inn i temaet statlig kontroll med kommunene, og mener følgende: *«Nå har jo staten generelt sett etter min vurdering altfor sterk kontroll på hvordan kommunen disponerer de inntektsrammene som de for».* Informanten fra Ullensaker skiller seg ut fra resten av utvalget ved at han mener at staten ikke fører en streng kontroll, det er mer eller mindre fritt frem for dem til å bruke pengene på hva de vil: *«I fjor fikk vi på tampen 360 000 som departementet hadde funnet en liten pott på. Jeg tror ikke departementet ville føre en sterk kontroll med hva de pengene blir brukt til».*

Spørsmål 5.3.c Vil du si at bruken av øremerkede midler er et inngrep ovenfor det lokale selvstyret?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>

I dette spørsmålet er alle samstemte. Informanten fra Bærum er krystallklar: «*Ja, at bruken av øremerkede midler er et inngrep, ja helt klart. Det mener vi helt klart, og det har vi vært ganske sterke til å uttrykke. For det betyr som sagt i økonomisk teori at det er noen andre som gjør nyttevurderingen for deg*». Informanten fra Hurdal drar mer på det, men havner på samme konklusjon: «*Ja inngrep det hørtes veldig, men ja inngrep, ja det er vel egentlig det. Det setter jo oss i en situasjon hvor vi faktisk i enkelte situasjoner nærmest blir presset til å nettopp gjøre de valgene og prioritere det område*». Selv informanten fra Ullensaker som ønsker seg mer øremerking mener at det er et inngrep og svarte dette på spørsmålet: «*Jeg har vel signalisert at vi som lokalpolitikere bør være de som kjenner dette best, og vi har jo mulighet til å supplere der staten betaler ut forlite*».

I denne delen er det ingen klar nord/sør forskjell. På spørsmålet om taktisk opplegging av politikken er informantene fra de store kommunene enige om at de ikke er strategiske. Hos de mellomstore oppgir begge informantene at de opptrer taktisk, mens informantene fra de små kommunen spriker i sine svar.

5.4 Kommunalt selvstyre

Denne delen vil ta for seg spørsmålene om det kommunale selvstyret og den statlige styringen. Som vist innledningsvis hadde de fleste av informanente klare oppfatninger om begrepet kommunalt selvstyre. De fleste var også motstandere av statlig styring. Andre spørsmål som vil bli presentert her er om informantene er fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer i dag, om de er fornøyd med størrelsen på det lokalpolitiske handlingsrommet og hva slags statlig styring de mener er det største inngrepet på det lokale selvstyret.

Spørsmål 5.4.a Er du fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer i dag?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Ja, relativt godt fornøyd</i>	<i>Ja</i>	<i>Ikke svart</i>	<i>Nei</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>

De aller fleste sier seg fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer i dag. Det er kun informanten fra Lenvik som ikke mener det fungerer tilfredsstillende grunnet: «*At både valgdeltagelse og interesse for lokalpolitikk er nedadgående, og har vært det lenge etter min oppfatning*». De andre som har svart på dette spørsmålet er stort sett enige og fornøyd, men ser også forbedringspotensialet. Informanten fra Bærum mener at de kan forbedre dialogen med innbyggerne, muligens gjennom en bedre bruk av moderne informasjonsteknologi. Informanten fra Tromsø vil ha mer fokus på de store politiske spørsmålene og hindre at det blir: «*Mer detaljer, prosedyrer og reglementer enn politiske veivalg*». Informanten fra Hurdal benytter dette spørsmålet til å stille noen egne spørsmål om kommunestruktur og hvilke oppgaver som det er naturlig at en kommune skal ha. Mens informanten fra Lyngen mener politikerne innimellom må bringes ned på bakken: «*Altså slik at vi ikke skal gå så langt på viddene at vi kun taler våres sak, min sak, ikke folkets sak*». Grunnet dårlig tid under intervjuet var jeg nødt til å sløyfe dette spørsmålet til Ullensaker.

Spørsmål 5.4.b Er du fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer i dag?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Nei</i>	<i>Nei</i>	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>	<i>Brukbart fornøyd</i>	<i>Brukbart fornøyd</i>

Det er stor spredning i svarene på dette spørsmålet. Informantene fra Bærum, Tromsø og Lenvik er alle misfornøyd. De etterlyser et større handlingsrom. Informantene fra Lenvik og Tromsø mener de har fått et mindre lokalpolitisk handlingsrom de siste årene. Informanten fra Bærum mener på sin side at handlingsrommets størrelse er uforandret. Informantene fra Hurdal og Lyngen er begge brukbart fornøyd. Informanten fra Hurdals kommentar var imidlertid: «*Jeg skulle ønsket å ha et større spillerom, men generelt sett så er jeg brukbart*

fornøyd med det». Informanten fra Ullensaker mener han har et godt nok handlingsrom og at det har vært en økning i handlingsrommet den siste tiden: «Jeg føler at vi har fått mer handlingsrom, men det går som sakt på å få kontroll med administrasjonens bruk av penger».

Spørsmål 5.4.c Hvilket av statens styringsverktøy overfor kommunene mener du at er det største inngrepet i det lokale selvstyret?

Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
<i>Detaljstyringen</i>	<i>Innsigelsesretten</i>	<i>Rundskriv</i>	<i>Lover og forskrifter</i>	<i>Vil ikke velge</i>	<i>Øremerking</i>

Her ser vi et relativt stort sprik i hva informantene har vektlagt. Det er kun informanten fra Lyngen som mener øremerking er det største inngrepet grunnet usikkerheten rundt finansieringen når den øremerkede perioden var over. Informanten fra Hurdal ville ikke foreta et valg grunnet at *«Det er klart at det må ligge noe lovverk i bunn og en viss type overordnet styring, men den må ikke være detaljstyring, det må ligge et handlingsrom lokalt, det er viktig. Og det gjelder jo egentlig enten det er lover og forskrifter eller om det er øremerking for sådan»*. Informanten fra Bærum peker på at det er detaljstyringen han liker minst. Den typen styring legger begrensinger på hvordan de som kommune kan bruke sine ressurser, gjennom å binde opp store deler av budsjettet i faste poster. Informanten fra Tromsø peker på innsigelsesretten, noe han også trakk frem da holdninger til statlig styring ble diskutert. Informanten fra Ullensaker trekker frem en form for statlig styring som ingen andre i utvalget nevnte, nemlig rundskriv: *«Sånn som lovene og forskriftene gjelder i dag, og rundskriv, ikke minst rundskriv fra en reguleringskåt statsråd, det er en mye større begrensning enn inntektssystemet»*. Informanten fra Lenvik mener at lover og forskrifter har mest å si: *«Grunnet rapportering, tilsyn og ressursbruk for å følge opp de ulike retningslinjene som staten pålegger kommunene»*.

Det er ingen nord/ sør- forskjell å finne i denne delen som gjelder kommunalt selvstyre. På kommunepar er det en interessant tendens på spørsmålet om handlingsrom. Småkommunene er begge brukbart fornøyd med hvor stort handlingsrom de har, mens de store er misfornøyd. Hos de mellomstore er det ikke samsvar.

5.5 Politisk standpunkt

I denne delen er det fokus på hva som er de forskjellige partienes standpunkt til øremerkede tilskudd og om det er en sak som blir diskutert på politiske møter.

Spørsmål 5.5. Hva er ditt partis standpunkt til øremerking?

Bærum (H)	Tromsø (H)	Ullensaker (FrP)	Lenvik (H)	Hurdal (V)	Lyngen (Ap)
<i>Skeptisk</i>	<i>Skeptisk</i>	<i>Positiv</i>	<i>Skeptisk</i>	<i>Skeptisk</i>	<i>Skeptisk på lokalt nivå</i>

De fleste informantene oppgir at deres parti i utgangspunktet er skeptisk til bruk av øremerking. Informantene fra Bærum, Tromsø og Lenvik er alle fra Høyre. De legger vekt på litt forskjellige aspekter når de skal forklare på hvilket grunnlag Høyre er skeptisk til øremerking, og om det blir diskutert på partisamlinger. Informanten fra Bærum mener det absolutt blir diskutert og at motstanden mot øremerking er partiets generelle syn, uten å utdype det noe ytterligere. Informanten fra Tromsø trekker frem et ønske om å redusere bruken av øremerkede tilskudd, for å kunne øke det lokale selvstyret. Han sier og at det ikke i stor grad blir tatt opp på politiske møter fordi: «*Det har vært en uttalt politikk fra regjeringa at man skal øke det lokale selvstyret så det er ikke noe vi trenger å hamre så mye på i politiske møter med våre egne, fordi vi vet at det går i den retninga*». Informanten fra Lenvik er enig med at det ikke blir diskutert i stor grad. Han mener at Høyre er imot øremerking grunnet: «*Beslutninger skal tas på lavest mulig nivå, samfunn bygges nedenfra og opp, ikke ovenfra og ned*».

Informanten fra Hurdal tilhører Venstre, som også er et parti som er skeptiske til øremerkede tilskudd fordi «*Vi ønsker å ha nettopp den selvråderetten og lokaldemokratiet, et levende lokaldemokrati. Det er klart at da er ikke øremerking akkurat noe som klinger veldig bra i venstre ører*». Samtidig mener han det ikke blir diskutert i så stor grad, men at motstanden sier seg selv: «*Vi er jo et sosialliberalt parti og derfor sier det seg selv egentlig, at vi ikke ønsker for mye system på dette her*». Informanten fra Lyngen er skeptisk til øremerking på det lokale plan, men satt i en vanskelig posisjon da Arbeiderpartiet satt i regjering: «*Jeg kan jo kanskje noen ganger syntes at AP er veldig opptatt av øremerking for å*

få sin politikk frem. Forhåpentligvis blir det bedre nå». Hun svarer også at det blir diskutert på partipolitiske møter. Informanten fra Ullensaker sier seg positiv til øremerking fordi det som nevnt er en del av partiprogrammet. Dette er også grunnen til at det blir diskutert på partipolitiske møter.

Her har ingen av mine andre aspekter betydning, da politisk tilhørighet er uavhengig av geografisk plassering og i mitt utvalg av kommunens størrelse.

5.6 Oppsummering av intervjuene

De viktigste funnene i intervjuene er at alle informantene hadde gjort seg opp en klar mening om øremerke tilskudd. Bevisstheten til denne formen for finansiering er høy og informantene er godt klar over både de positive og negative sidene. Alle ser på øremerkede tilskudd som et inngrep ovenfor det lokale selvstyret, men de fleste mener at andre former for statlig styring har større innvirkning på det kommunale selvstyret. Spørsmålet om hvilken styringsform som er det største inngrepet, er der det er størst sprik i hva informantene svarer. Informantene er også splittet i synet på det lokalpolitiske handlingsrommet.

Det er gjennomgående enighet blant de som er intervjuet. Informantene som skiller seg mest ut er ordføreren i Lyngen og ordføreren i Ullensaker. Nord/sør- dimensjonen ser ut til å ha liten innvirkning på hvordan informantene har svart, mens kommunepar kan ha et større forklaringspotensial. Dette blir diskutert nærmere i neste kapittel.

6 Øremerking og kommunalt selvstyre - En diskusjon

I det følgende kapittel kommer det en sammenligning av resultatene fra studiens intervjuer, og resultatene fra annen aktuell forskning på området. Målet er å finne et svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene som er gjort rede for i oppgavens kapittel 1.

Problemstilling for denne studien er følgende: «Hvilken oppfatning har lokalpolitikere om forholdet/sammenhengen mellom øremerking av statlige midler og kommunalt selvstyre». Som forskningsspørsmål vil jeg se om holdninger til øremerking kan knyttes opp mot variabler/forhold som politisk tilhørighet, kommunal økonomi, kommunal størrelse samt om det finnes geografiske spor i resultatene dvs et eventuelt -nord/sør skille. Jeg går også nærmere inn på den potensielle sammenhengen mellom kommunal økonomi og oppfatning rundt det lokalpolitiske handlingsrommet.

Jeg vil også sammenstille mine funn opp mot resultater som framkommer i en annen norsk undersøkelse, der fokuset lå på hva representanter fra kommuneadministrasjonen mente om tilsvarende spørsmål. Dette for å se om det er sammenfall mellom holdningene til den politiske ledelsen og den administrative ledelse i kommune-Norge.

I den påfølgende delen av kapittelet vil teksten bli organisert i tre hoveddeler 6.1- 6.3. kapittel 6.1 tar for seg aspekter knyttet til lokalpolitikernes oppfatninger av øremerking av statlige midler og vil søke etter forklaringer på hvorfor informantene mener det de gjør. Kapittel 6.2 tar for seg andre aspekter som ble tatt opp under intervjuene som kommunalt selvstyre, statlig styring og lokalpolitisk handlingsrom. Delen sammenligner funn fra denne studien med annen relevant forskning. Kapittel 6.3 tar opp kommunal økonomi og en potensiell sammenheng mellom kommunal økonomi og lokalpolitisk handlingsrom.

6.1 Lokalpolitikeres oppfatning av forholdet mellom øremerking av statlige midler og kommunalt selvstyre

Før intervjuene ble utført hadde jeg en formening om lokalpolitikere som lite opptatt av øremerkede tilskudd. Grunnene er at omfanget i dag er relativt beskjedne, de aller fleste midlene fra staten kommer som rammeoverføringer. Og fordi jeg hadde en ide om at lokalpolitikere tenkte at penger er penger, og alt kommer godt med. Jeg tok kraftig feil. Alle informantene var bevisste og opplyste rundt tematikken, øremerkede tilskudd fra staten. De

var samstemte i at det er en sammenheng mellom øremerkede tilskudd og kommunalt selvstyre. Informantene ser på denne typen finansiering som et inngrep ovenfor lokaldemokratiet. Kapittelet vil videre ta opp forskjellige aspekter ved informantenes holdninger. Målet er å finne mulige grunner til holdningene, som politisk tilhørighet, geografisk plassering og kommunal økonomi.

6.1.1 Holdninger forklart med geografiske variabler

Kommunene møter forskjellige utfordringer basert på geografisk plassering i Norge og hva slags kommune de er. Mitt utvalg av kommuner ble gjort med tanke på å se om det var en forskjell på holdningene til lokalpolitikere i et fylke i Nord-Norge kontra i et fylke i Sør-Norge. Kommunene ble klassifisert i tre kommunepar etter noen komparative likheter. Forenklet ble det store kommuner, mellomstore kommuner og små kommuner. I empirien hadde jeg en kort gjennomgang for å se om de geografiske aspektene hadde noen innvirkning på hvordan informantene mine svarte.

Kommunens størrelse kan ha innflytelse på mengden øremerkede tilskudd den mottar. Riksrevisjonen gjennomførte i 1999-2000 en undersøkelse om virkningen av øremerkede tilskudd som et statlig styringsverktøy. I den påfølgende rapporten kom de frem til at små kommuner mottok gjennomsnittlig mer i øremerkede tilskudd per innbygger enn det mellomstore og store kommuner gjorde. Tallene viste at små kommuner i gjennomsnitt mottok 4800 kr per innbygger, mellomstore mottok 3700 kr og store kommuner 3100 kr (Dokument 3:5:36). For å undersøke om dette kan ha relevans i dag, har jeg gjort noen enkle utregninger med bakgrunn i de tall som er presentert i metodekapittelet. Utregningen er utført med basis i SSB sitt tallmateriale på variablene, «andre statlige tilskudd i 1000 kroner» og innbyggertall per 1.1 2013. Det er ikke spesifisert i tallmaterialet til SSB om andre statlige tilskudd inneholder mer enn kun de øremerkede tilskuddene, men Håkonsen og Løyland forsvarer bruken av disse tallene. De begrunner det med at i TBU-rapportenes vedlegg 1 «Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen. Nasjonalregnskapets gruppering» så benyttes det kun kategoriene «rammetilskudd» og «øvrige tilskudd». De finner det da sannsynlig at posten «øvrige tilskudd» også inneholder andre tilskudd enn de øremerkede, som momskompensasjon. På tross av dette velger de å benytte seg av tallmaterialet fordi det gir spesifikke tall for primærkommunene og ikke hele kommunesektoren (Håkonsen og Løyland 2011:18f). For min del velges den nevnte kategorien fordi den hos SSB leverer tall på

spesifikke kommuner. Talldata som er spesifisert som øremerkede tilskudd finnes kun på nasjonalnivå.

Tabell 9 Andre statlige tilskudd i kroner per innbygger.¹⁵

Kommune	Tilskudd per innbygger
Bærum	1660
Tromsø	1975
Ullensaker	1082
Lenvik	2693
Hurdal	601
Lyngen	1838

Tabellen viser at det er få likhetstrekk mellom mitt utvalg og Riksrevisjonen sitt. Potensielle feilkilder er et lavt utvalg og variabelen «andre statlige tilskudd» som potensielt inneholder en stor andel tilskudd som ikke er øremerkede. Det er også en stor tidsforskjell mellom mine tall og Riksrevisjonen sine. Tabellen viser imidlertid at det er store forskjeller i det geografiske nord/sør aspektet. Kommunene i Troms mottar ca. dobbelt så mye per innbygger sammenlignet med kommunen i Akershus. For å se om dette er en nasjonal trend utførte jeg samme type utregning med alle kommunene i Troms og Akershus. Resultatet viser at gjennomsnittlig tilskudd per innbygger i Akershus ligger på 1359 kr, og i Troms på 4229 kr. Det er altså en betydelig forskjell i hvordan midlene blir fordelt, der Troms mottar nesten fire ganger så mye per innbygger enn det Akershus sitter igjen med. En mulig forklaring kan være at det bor færre innbyggere i Troms, så øremerkede tilskudd som kommer fast pris tilskudd vil gi bedre effekt på tilskudd per innbygger.

På kommunenivå kan det stilles spørsmål ved hvorfor det er så store svingninger mellom kommunene. Lenvik mottar over dobbelt så mye per innbygger som Ullensaker.

¹⁵ Utregningen utført ved å dele tallene under «andre statlige tilskudd» på innbyggertallet i den aktuelle kommunen.

Lyngen over tre ganger så mye som Hurdal. Mulige forklaringer kan henge sammen med de forskjellige typene øremerkede tilskudd, der de ikke-prisvridende ofte krever at kommunene selv bidrar med egne midler og aktivt søker etter tilskuddene. For kommunene i Troms er det blant annet blitt lyst ut midler til barnevern for 2013 og rusomsorgen for 2014 (Fylkesmannen 2014)¹⁶. Hvis kommunene i mitt utvalg i varierende grad har aktivt søkt etter tilskudd, kan det dukke opp store forskjeller i sluttsummen. En annen forklaring er de tilskuddene som blir fordelt etter skjønn eller objektive kriterier. Dette kan også gi store utslag mellom kommunen.

Som visst er det store forskjeller rundt kommunens geografiske plassering og mengden øremerkede tilskudd den mottar. Dette kan ha en innvirkning på informantens holdninger gjennom hvor store mengder øremerkede tilskudd kommunen mottar. Mengden øremerkede tilskudd en kommune mottar kan telle både positivt og negativt for informanten sitt svar. Dette er avhengig av om tilskuddene har hvert til nytte, eller bryderi for kommunen. Det vil nå bli undersøkt om geografiske aspekter kan ha en innvirkning for hvorfor informantene har svart slik de har.

Aspektet nord/sør har ingen relevant innvirkning på hvordan de svarte. Det eneste spørsmålet der denne typen skillelinje fantes, var på spørsmål rundt kommunens oppfatning av egen økonomi, der informantene fra Troms anså sin egen økonomi til å være dårligere enn det informantene fra Akershus gjorde. Om denne oppfatningen stemmer blir undersøkt i kapitelets del 6.3. En mulig forklaring på dette er at avstandene er større og befolkningsmengden og tettheten er lavere, så infrastruktur og kommunale tjenester kan bli dyrere i produksjon og vedlikehold.

Aspektet kommunepar kan ha en forklaringskraft på enkelte spørsmål. Mine mellomstore kommuner svarer ofte forskjellig og kommunepar er da ikke en god forklaringskraft for deres holdninger. Paret store kommuner er enige i alle de prinsipielt viktige spørsmålene og har da samme oppfatning rundt statens bruk av øremerkede tilskudd. Paret små kommuner er også enige på de fleste store spørsmålene, men er i motsetning til de store kommunene uenige i om staten skal kunne styre kommunene. Både de store og de små kommunene er, på tross av forskjellen i størrelsene, enige på overraskende mange av de store spørsmålene. Det kan da tyde på at kommunenes størrelse ikke har en stor innflytelse på informantens holdninger til de stilte spørsmål. Et spørsmål som det derimot kan se ut som om størrelsen har innflytelse på, er om informantene er fornøyd med størrelsen på det

¹⁶ <http://www.fylkesmannen.no/Troms/Sok-tema/?q=%C3%B8merk>

lokalpolitiske handlingsrommet. De store kommunene er det ikke, mens de små er delvis fornøyd. Oppsummert vil jeg si at kommunens størrelse har liten innflytelse på informantens holdninger til statens bruk av øremerkede tilskudd. Og med det har det geografiske aspektet liten forklaringskraft.

6.1.2 Holdninger forklart ved politiske variabler

I denne delen av kapittelet blir informantens opplysninger fra intervjuene vurdert opp mot de forskjellige partiers offisielle program, og eventuelt tidligere uttalelser fra partitopper. Dette for å undersøke lokalpolitikernes lojalitet til eget partis offisielle holdning. Eventuelle avvik kan være et tegn på et spenn mellom synspunkter på lokale nivå versus høyere politisk nivå. Det vil også bli undersøkt om politiske holdninger har en innvirkning på informantene sine svar.

Tre kommuner i min studie er Høyrestyrt: Bærum, Tromsø og Lenvik. I Høyres stortingsvalgsprogram for 2013-2017 er ikke øremerking som virkemiddel ovenfor kommunene nevnt, men det står skrevet at de ønsker å «Styrke lokalsamfunnets makt på bekostning av statens makt, men ikke på bekostning av enkeltmennesket», og «For Høyre er det grunnleggende å bygge samfunnet nedenfra og opp. Høyre vil derfor styrke kommunene og det lokale selvstyret» (Stortingsvalgsprogram Høyre 2013-2017:63). I den ideologiske plattformen fra landsmøtet i 2006, blir øremerking spesifikt nevnt: «Dette vil vi oppnå gjennom å fortsette arbeidet med å myke opp den statlige styringen i kommunesektoren ved å gå imot nye regler, reguleringer og øremerking av penger som svekker kommunenes handlefrihet» (Ideologisk plattform Høyre 2006:3). Høyre har også i posisjon vært kritiske til øremerking. I kommuneproposisjonen fra 2008, uttalte de følgende: «Regjeringen øker kommunesektorens frie inntekter gjennom en reduksjon i øremerkede tilskudd». (Høyre 2008¹⁷). Oppsummert er Høyre et parti som prinsipielt er motstandere av øremerking. Dette støttes også av Heggdal (2010) som har undersøkt hvordan de forskjellige partier argumenterer på stortinget rundt bruken av øremerking. Høyres politikere hadde flest innlegg rundt dette temaet og den største andelen av innlegg som viste motstand mot øremerking. Argumenter om kommunal frihet og økonomisk effektivitet ble mye brukt (Heggdal 2010:70-73). Mine informanter støtter sitt partis offisielle holdninger og bruker argumenter som Heggdal har funnet i sitt studie. Et eksempel er Bærum med: «Jeg har en solid basis i

¹⁷ https://www.hoyre.no/Styrket+lokaldemokrati+og+%C3%B8kt+frihet.b7C_xlLQYp.ips

økonomisk teori for å si at jo mindre øremerking jo mer [...]samfunnsnytte». Informantene sier og at øremerking til dels blir tatt opp på politiske møter, da gjerne i forbindelse med en større diskusjon rundt forenkling av kommunal sektor.

Venstre er også et parti som prinsipielt er skeptisk til øremerking. Heggdal fremhever at Venstre i klart størst grad trekker frem argumenter om demokrati, mens de som Høyre også benytter seg hyppig av frihetsargumentasjonen (Heggdal 2010:77). I stortingsvalgsprogrammet for perioden 2009-2013 var øremerking nevnt: «Venstre vil foreslå at kommunen får rett til å velge å få all finansiering fra staten som frie midler, uten øremerking. Øremerkingen må generelt reduseres til et minimum, og erstattes av frie midler fra staten» (Stortingsvalgsprogram Venstre 2009-2013:75). For perioden 2013-2017 er ikke øremerking direkte nevnt, men ideene om økt kommunal frihet og selvstyre står igjen (Stortingsvalgprogram Venstre 2013-2017:76). Hurdal er kommunen der informanten kommer fra Venstre. Meningene fra informanten er i tråd med resten av partiet. Informanten mener at øremerking ikke i stor grad blir diskutert i partiet fordi: «Vi er jo et sosialliberalt parti og derfor sier det seg selv egentlig at vi ikke ønsker for mye systemer på dette her».

Informanten fra Lyngen tilhører Arbeiderpartiet, et parti som ifølge Heggdal kan ha et ambivalent forhold til øremerking. Partiet skifter meninger mellom innstillinger og debatter. I innstillinger argumenteres det i hovedsak for øremerking, mens i debatter argumenteres det imot. En forklaring på dette er at det ikke er de samme personene som sitter i komiteer på stortinget og fremmer forslag, og de som argumenterer imot i debatter. Heggdal trekker også frem at Arbeiderpartiet har mange tidligere ordførere og andre lokalpolitikere som representanter, og disse kan ha en tendens til å argumentere mot øremerking og for kommunal frihet (Heggdal 2010:67f). I Arbeiderpartiets sitt program for 2013-2017 blir ikke øremerking nevnt i forbindelse med lokaldemokratiet, det er i det hele tatt ikke mye fokus på kommunalt selvstyre. Det som står er at «Arbeiderpartiet ønsker et levende demokrati både lokalt og regionalt. Kommunene spiller en avgjørende rolle for velferdstilbud og næringsutvikling, og for å sikre et levende lokaldemokrati» (Partiprogram 2013-2107 Ap:65). Andre kilder til Aps politikk på dette feltet er deres hjemmeside. Der står det at de i løpet av tiden i regjering har styrket kommuneøkonomien vesentlig og at hovedveksten har kommet i form av frie midler (Arbeiderpartiet 2013¹⁸). I valgprogrammet for 2009-2013 står det at de vil styrke lokaldemokratiet både lokalt og regionalt (Valgprogram 2009-2013:30). Oppsummert er det

¹⁸ <http://arbeiderpartiet.no/Politikken-A-AA/Kommunene-og-lokalpolitikk/Kommuneoekonomi>

ikke noe klart standpunkt i programmene til Ap om bruken av øremerkede midler. Dette støtter da opp funnene til Heggedal om en ambivalent holdning. Min informant fra Lyngen hadde også tendenser til det samme. Informanten var i hovedsak imot øremerking, og så på det som et inngrep ovenfor det lokale selvstyret. Informanten hadde imidlertid også forståelse for at det ble brukt som et styringsverktøy fra stortinget og mente at staten måtte kunne styre kommunene. Sånn sett er informanten i tråd med partiet sitt.

Informanten fra Ullensaker representerer FrP. I Prinsippprogrammet for 2013-2017 står det at FrP vil la kommunene få større kontroll over egne inntekter samtidig som at staten gjennom stykkprisfinansiering skal betale for viktige velferdstjenester som helse, sosial og utdanning (Prinsippprogram 2013-2017:6). I handlingsprogrammet for samme periode følger de opp teksten i prinsippprogrammet med: «Vi vil derfor at kommunene skal gis større økonomisk ansvar ved at den statlige økonomiske utjevningen mellom kommunene reduseres, og at de statlige overføringene baseres på et objektivt differensiert innbyggertilskudd, fritt skattøre og eierskap til selskapsskatt. I tillegg vil vi sikre 100 prosent finansiering av primæroppgavene gjennom statlig stykkpris» (Handlingsprogram 2013-2017:7). De vil med andre ord både ha mer lokal styring over økonomien, samtidig som de vil øke statens bruk av øremerkede midler gjennom stykkprisfinansiering. Heggedal finner på den tid da han gjorde sine undersøkelser, at FrP argumenterte kraftig for øremerking og imot at kommunene skulle få så mye i frie midler (Heggedal 2010:68ff). Her ser vi at de har endret syn på frie midler siden 2010. Informanten i utvalget er positiv til øremerking samtidig som han mener det er et inngrep ovenfor det lokale selvstyret. Generelt liker informanten ikke at staten styrer kommunene. Informanten begrunner likevel sin støtte til øremerking med at det er en måte for staten å ta ansvar på.

Oppsummert så er informantene i stor grad i samsvar med hva man skulle kunne forvente ut ifra partitilknytning. Det har ikke blitt gjort noen funn som kan tyde på sprik mellom lokalt og statlig nivå rundt holdninger til øremerkede midler.

6.1.3 Holdninger forklart med økonomiske variabler

Blant informantene i utvalget er det ikke en sterk sammenheng mellom kommunal økonomi og holdninger til øremerkede tilskudd. Alle informantene, med unntak av informanten fra Ullensaker, gav uttrykk for at de er negativt innstilt til øremerkede tilskudd. Denne enigheten går på tvers av de presenterte økonomiske linjene. Interessant er det at informantene fra

Lyngen, Lenvik, Hurdal og Tromsø, mer eller mindre direkte trakk frem den økonomiske utfordringen som øremerkede midler førte med seg. Fra Lyngen ble det sagt klartest; hun følte seg fanget av øremerkede midler. Dette har som nevnt tilknytning til en frykt for opphør av finansiering når den øremerkede perioden er over. Denne oppfatningen deles av de andre nevnte informantene.

Tromsø og Hurdals informanter mente til forsvar for øremerking, at den typen finansiering kan slå gunstig ut økonomisk, fordi den ofte dekker alle utgifter ved opparbeidingen av et nytt tiltak. Dette støttes i en PwC- rapport skrevet på oppdrag av KS, «Hvem tar regningen? Finansiering av reformer som vedtas på statlig nivå og implementeres i kommunen» fra 2010. Rapporten sier at statlige reformer, finansiert gjennom øremerkede tilskudd, ofte er bedre finansiert i oppstartsfasen, og med det nærmere fullfinansiert enn reformer finansiert gjennom rammetilskudd (Askim og Siversten 2010:225). På tross av dette er skepsisen til hva som skjer når tilskuddsperioden slutter, større enn gleden ved en kortvarig fullfinansiering.

6.1.4 Oppsummert: mulige grunner til holdningene

Fire av informantene i undersøkelsen tilhører politiske parti som grunnleggende er kritiske til øremerking som virkemiddel. De samme er generelt kritiske til statlig styring. Dette medfører en overvekt av svar som er negative til øremerkede tilskudd og statlig styring. Sett bort fra dette er det en informant som har skilt seg ut i sine synspunkter, nemlig informanten fra Ullensaker. Som ordfører fra FrP er dette den eneste informanten som er positivt innstilt til øremerking og ønsker seg mer av denne typen tilskudd. Slik jeg ser det er det politisk tilhørighet som i størst grad forklarer informantene sine holdninger. Gjennomgående er det informantene som tilhører FrP og Ap som skiller seg ut med sine meninger. På de aktuelle spørsmål er det ingen andre forklaringsfaktorer som spiller inn i vesentlig grad.

6.2 Andre aspekter i intervjuene

I intervjuene ble det spurt om holdninger til en del temaer som er relatert til øremerkede tilskudd. Dette ble gjort for å kunne få et helhetlig bilde rundt informantene sine holdninger. Denne delen vil presentere noen av de aspektene og knytte dem opp mot annen relevant forskning.

6.2.1 Øremerkede midler og statlig styring

Øremerke tilskudd utformet som prisvridende tilskudd har en direkte påvirkning på kommunenes prioriteringer. Staten kan med bruk av denne typen tilskudd, effektivt diktere kommunene når det skal bygges opp en satsning på et betydningsfullt område. Det generelle omfanget av øremerkede tilskudd har i det siste gått kraftig ned målt i prosent av totale overføringer fra staten. For 2014 er det satt til 4% av kommunens samlede inntekter (Kommuneproporsjonen 2014:10). Denne delen av kapittelet undersøker informantenes meninger om statlig styring av kommunene og øremerking som styringsverktøy. Funn gjort under intervjuene blir sammenlignet med resultater som Telemarkforskning fikk i 2011.

Telemarkforskning utføre i 2011 på oppdrag fra KS en undersøkelse om hvorvidt øremerking er treffsikkert. Rapporten er skrevet av Lars Håkonsen og Knut Løyland, og har tittelen *«Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring»*. I studien ble administrativ ledelse i seks kommuner intervjuet om hvordan de opplevde den statlige styringen blant annet gjennom øremerkede tilskudd. Her kommer en kort gjennomgang av utvalgte resultater. Informantene hevdet at øremerkede tilskudd ikke hadde en stor betydning for kommunenes prioriteringer de siste årene. En sterkere juridisk styring har til dels tatt over for øremerkede tilskudd. Enkelte informanter følte seg økonomisk «staffet», da de hadde ligget i forkant av tilskuddsordninger og gått glipp av potensielle midler. Informantene mente også at det hadde blitt en økende grad av statlig tilsyn (Håkonsen og Løyland 2011).

I mitt utvalg er flertallet motstandere av statlig styring. Unntaket er informanten fra Lyngen, som mener at staten har en legitim rett til å styre kommunen, som det humoristisk ble sagt: *«Jeg synts ikke vi kan ha fristaten Lyngen»*. Men også denne informanten mener den statlige styringen må begrenses, og at øremerkede midler i hovedsak slår negativt ut for kommunen. Informantene er samstemte i at øremerkede tilskudd er et inngrep ovenfor det lokale selvstyret. På tross av dette er det kun informanten fra Lyngen som velger å trekke frem øremerking som det styringsverktøyet som har størst innvirkning på det lokale selvstyret. De resterende informantene peker på detaljstyring, lover og forskrifter, rundskriv og innsigelsesrett som styringsverktøy de mener har større innflytelse. Forklaringen kan ligge i at øremerkede tilskudd utgjør en lav andel av kommunenes samlede inntekter.

6.2.2 Statlig styring og lokalpolitisk handlingsrom

En måte å se lokalpolitisk handlingsrom på, er knyttet opp mot kommunale finanser. I studien er dette en god vinkling grunnet utformingen av dybdeintervjuene der økonomi og lokalpolitisk handlingsrom var knyttet sammen. Hva som legges i begrepet handlingsrom kan være uklart. Videre i oppgaven vil denne definisjonen på lokalpolitisk handlingsrom være gjeldende: «Å ha tilgang til ressurser som overstiger dem som går med til å finansiere det man oppfatter at man må gjøre» (Håkonsen, Lunder og Løyland 2005:177). Med andre ord opplever lokalpolitikere først en reell handlefrihet når de, etter å ha dekket de lovpålagte minimumskravene, fremdeles har midler igjen på budsjettet.

Blant informantene i utvalget kommer informanten fra Ullensaker et svar som fremhever denne sammenhengen: «Hvis noen kommer til meg og sier det at, ja men [.....], du har ikke handlefrihet, så er det bare tull. Jeg kunne ha innført eiendomsskatt i Ullensaker kommune [.....] og fått inn 150 millioner ekstra». Tryggheten i å vite at han kan få inn økte inntekter hvis det er ønskelig gjør at han mener han har lokalpolitisk handlefrihet. Blant de andre informantene er meningene delte. Informantene fra Bærum og Tromsø er misfornøyd med størrelsen på det lokalpolitiske handlingsrommet, mens informantene fra Hurdal og Lyngen begge er brukbart fornøyde.

Statlig styring og lokalpolitisk handlingsrom kan også sees i sammenheng med bruken av øremerkede tilskudd. En utstakt bruk av øremerke tilskudd beregnet på å bygge opp nye tjenester, kan føre til minket handlingsfrihet grunnet økte kostnader til drift av nye tjenester. Dette har flere av informantene trukket frem som et negativt aspekt ved øremerkede tilskudd.

I en forskningsrapport fra 2005 utført av Telemarksforskning på oppdrag fra det Kommunal- og Regionaldepartementet, ble den potensielle sammenhengen mellom bruken av øremerkede tilskudd og lokalpolitisk handlefrihet undersøkt. Studien er en evaluering av et forsøk der 15 øremerkede midler til kommunene ble kuttet og gjort om til rammefinansiering. Sluttrapporten er skrevet av Håkonsen, Lunder og Løyland. Et av resultatene er at redusert øremerking ikke fører til en opplevelse av lokalpolitisk handlefrihet. Rapporten hevder at økt handlefrihet ikke er knyttet så tett opp mot økonomiske rammer som man skulle tro. Handlingsrommet blir i større grad påvirket av politiske roller, identiteter og forståelsesformer som har utviklet seg i løpet av de siste årtier i det norske politiske kulturen og ukritisk blir videreført innenfor endrede rammer (ibid:178).

Informantene i min studie trekker frem andre former for statlig styring til å ha større påvirkning på det lokalpolitiske handlingsrommet. Informantene fra de store kommunene trekker frem detaljstyring og innsigelsesrett. Fra Lenvik ble det svart lover og forskrifter, mens informanten fra Ullensaker svarte rundskriv. Det var kun informanten fra Lyngen som trakk frem øremerking

6.3 Kommunal økonomi

Utvalgets kommuner deler seg i et geografisk nord/sør- skille når det kommer til oppfatningen av egen økonomi. Kommunene fra Troms anslår at de har en dårligere økonomi sammenlignet med de kommunene fra Akershus anslår. De samme trekkene finner man også på det nasjonale plan. Fylkesmennene i Troms og Oslo og Akershus redegjør for økonomien til kommunen i årsrapporten. I Troms blir det bemerkt at økonomien er anstrengt med høy gjeld, flere kommuner på og i grenseland til ROBEK- lista. Det er også få kommuner med betydelige økonomiske reserver (Årsrapport Fylkesmannen i Troms 2013:4). I tilsvarende rapport for Akershus er den kommunale økonomien nedtonet til kun å bli bemerkt med «Ingen kommuner på ROBEK- lista» (Årsrapport Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2013:4).

Kommunens inntektssystem har en potensiell stor innflytelse på kommunens økonomi. Som skrevet i kapittel 2 inneholder systemet en rekke mekanismer som skal utjevne den økonomiske tilstanden mellom kommunene. Informantene i studien blir «rammet» forskjellig av disse mekanismene. Informanten fra Bærum, en kommune med høy skatteinngang, «taper» ved at de for beholde mindre av skatteinntektene. Informanten fra Lyngen «tjener» gjennom små kommunetillegg og Nord-Norge tillegget. Dette kan potensielt spille inn på hvilke holdninger de har til inntektssystemet. Resultatet viser derimot at de fleste informantene var delvis fornøyd med hvordan systemet fungerer. Informanten fra Lyngen utrykte at hun var godt fornøyd. Informanten fra Tromsø var den eneste som var direkte misfornøyd. Det er da ingen klar sammenheng mellom informantene som «vinner» og de som «taper» på inntektssystemets sin utforming.

I denne delen av kapittelet blir det undersøkt om hvorvidt det er en sammenheng mellom kommunenes økonomi og informantenes holdninger til øremerkede tilskudd. Kommunens økonomi har en innvirkning på hvor mye øremerkede tilskudd en kommune mottar. Dette kommer frem i Riksrevisjonens sin rapport om øremerking fra 1999-2000. Rapporten undersøker hvordan øremerkede midler fordeler seg mellom kommunene, blant

annet med utgangspunkt i kommunal økonomi. Det vil nå kort blir presentert noen av resultatene fra undersøkelsen. Selv om tallmaterialet stammer fra 1996, gir de en indikasjon på sammenhengen kommunal økonomi og øremerkede tilskudd.

Rapporten viser en sammenheng mellom kommunens økonomiske situasjon og andelen mottatte øremerkede tilskudd. Kommuner med svak økonomi, dvs. med en korrigert inntekt på under 93% av gjennomsnittet, mottok i snitt 3031 kr per innbygger. Normale kommuner mottok 3388 kr og rike kommuner, dvs. kommuner med korrigert inntekt på over 106% av gjennomsnittet, mottok 4351 kr. Oppsummert mottok kommuner med god økonomi betydelig mer i øremerkede tilskudd, sammenlignet med kommuner med svak økonomi (Dokument 3:5:37). En forklaring er at rike kommuner har en bedre mulighet til å søke på og benytte seg av tilskuddsordninger som krever medfinansiering. Dette støttes av Håkonsen og Løyland, som i sine resultater fant at kommuner med bedre saksbehandlingskapasitet og økonomi kunne i større grad dra nytte av søknadspliktige øremerke tilskuddsordninger (Håkonsen og Løyland 2011:116f).

6.3.1 Testet på eget utvalg

For å undersøke Riksrevisjonens «gjennomsnittlig tilskudd per innbygger etter kommunens økonomiske evne», så benyttes den informasjonen som informantene gav under intervjuene. Kommunene fra Akershus oppgav at deres økonomi var god. Tromsø og Lenvik sa anstrengt og Lyngen oppgav balansert. For å teste om informantenes oppfatning av økonomien stemmer overens med virkeligheten, benyttes KOSTRA- tall for netto driftsresultat, arbeidskapital og langsiktig gjeld som prosent av driftsinntektene¹⁹. Dette er indikatorer som gir et tilfredsstillende bilde av en kommunes økonomi der både kortsiktige og langsiktige aspekter blir ivare tatt.

¹⁹ Netto driftsresultat er målt som prosent av driftsinntektene og regnes ut fra brutto driftsinntekter. Langsiktig gjeld er regnet ut som prosent av driftsinntektene. Indikatoren viser langsiktig gjeldsbelastning i forhold til ordinære renter og avdrag på lån som finansieres av driftsinntektene. Arbeidskapital viser som prosent av driftsinntektene og defineres som forskjellen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld og er et uttrykk for kommunens likviditet.

Tabell 10 Utvalgte økonomiske variabler.

Indikator:	Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
Netto driftsresultat	5,9%	0,1%	5,4%	-0,2%	14,2%	1,6%
Langsiktig gjeld	189,6%	206,8%	220,1%	219,4%	205,2%	272,6%
Arbeidskapital	37,4%	2,1%	11,1%	4,4%	6,6%	-4,6%

Tall hentet fra iKostrA, Telemarksforskning²⁰

Tabellen viser at informantenes oppfatning av kommunes økonomi stemmer godt overens med de utvalgte indikatorene. Den eneste endringen som blir gjort er Lyngen som er plassert sammen med de andre Tromskommunene. Dette gir to kategorier, god og anstrengt økonomisk situasjon. Kommunen fra Akershus er plassert i kategorien god økonomi, og kommunene fra Troms i kategorien dårlig.

Tabell 11 Gjennomsnitt av tilskudd per innbygger fordelt på kommunal økonomi.

Økonomisk evne	Tilskudd per innbygger
God	1114
Anstrengt	2168

I dette tilfellet er funnene motsatte av Riksrevisjonen sine funn. Kommuner i utvalget med anstrengt økonomi mottar ca. dobbelt så mye i tilskudd per innbygger som det de med god økonomi gjør. Her spiller det geografiske nord/sør- aspektet inn. Dette kan til dels forklares med er generelt lavere befolkningsgrunnlag i Tromskommunene. En annen forklaring er at kommunene i Troms har høyere kostnader til drift av infrastruktur og andre kommunale tjenester grunnet klimatiske forhold, i tillegg til geografiske forhold knyttet til en spredt befolkning.

²⁰

<http://www.ikostrA.no/Sammenligning/tabell?kommunenr=1902&kommunenr=1931&kommunenr=1938&kommunenr=0239&kommunenr=0219&kommunenr=0235>

6.3.2 Potensiell sammenheng mellom kommunal økonomi og lokalpolitisk handlingsrom

Kommunal økonomi og lokalpolitisk handlingsrom kan bindes sammen gjennom Robert A. Dahl og Edward R. Tufte sine begrep *borgereffektivitet* og *systemkapasitet* (citizen effectiveness og system capacity) fra boka «Size and Democracy» fra 1974. Begrepene gir forklaringer på to aspekter som er nødvendig å oppnå for å kunne føre en ideell politikk. Borgereffektivitet er definert som et system der borgerne har full kontroll over de politiske beslutningene og handler ansvarlig med den kontrollen (Dahl og Tufte 1973:20). Systemkapasitet er definert som et system der myndighetene fullt ut har muligheten til å respondere på borgernes kollektive behov (ibid). Begrepene henger sammen i den forstand at det ikke er mulig å oppnå et maksimalt utbytte på begge aspektene. Et system med høy grad av borgereffektivitet vil være så geografisk begrenset at det mister ressursene til effektivt å ha en systemkapasitet og visa versa (ibid:138f).

Den videre bruken av begrepene er for å få en forklaringsvinkel på hvorfor informantene svarer slik de gjør på spørsmålene om kommunalt selvstyre og opplevd handlingsrom. Etter min tolkning av Dahl og Tuft vil politikere i små kommuner oppleve en sterkere grad av borgereffektivitet da avstanden mellom politiker og velger er kort. Jacob Aars (2007) ser på Dahl og Tufte sine begreper som kjennetegn på et godt lokaldemokrati. Han har lansert fem kjennetegn på borgereffektivitet. Borgerkontrollen er et av kjennetegnene og går ut på innbyggerens mulighet til å belønne eller straffe de folkevalgte gjennom valg. Innbyggerne kan utøve denne kontrollen direkte gjennom stemmeseddelen, eller mellom valgperiodene der politikerne handler ut ifra en ide om hva velgerne ønsker (Aars 2007:13ff).

Jeg velger med bakgrunn i Aars sine vurderinger og en undersøkelse som viser at kommuner på under 5000 innbyggere i gjennomsnitt har er 4 prosentpoeng høyere valgdeltagelse enn større kommuner (Christensen, Arnesen, Ødegård og Berg 2013:42), å benytte meg av valgdeltagelse ved kommune valget i 2011 for å måle borgeraffektivitet. En høy valgdeltagelse tyder på høy grad av borgeraffektivitet. Hva mine informantene selv har svart på spørsmålet om hvordan de opplever det kommunale selvstyret i sin kommune, er også tatt med. Under intervjuet i Ullensaker fikk jeg av tidsmessige grunner ikke tid til å spørre om informantens oppfatning av lokaldemokratiet. Dette gir en svakhet i resultatene for den kommunen. Informanten har i midlertidig uttalt seg til Kommunal rapport, der han uttrykker bekymring med tilstanden til lokaldemokratiet (Kommunal rapport 2014). Dette erstatter det

manglende spørsmålet. Disse faktorene gir en enkelt indikasjon på hvordan det står til med borgereffektiviteten.

Systemeffektiviteten tolkes til å ha en sammenheng med kommunal økonomi, der en rik kommune vil ha større muligheter til respondere på innbyggernes ønsker, grunnet økt økonomiske handlingsrom. For å måle dette benyttes informantens eget svar på spørsmålet om opplevelse av egen kommune sin økonomiske situasjon. Denne oppfatning er tidligere bevist til å stemme godt overens med virkeligheten, og dekker også de tre indikatorene som ble presentert tidligere²¹. Befolkningsvekst er tatt med, da en økende befolkning gir en langsiktig investering i økte skatteinntekter og med det en potensielt bedre økonomi. De samme tallene på vekst som er presentert i metodekapittelet er brukt. Siste relevante variabel er innbyggertall. Denne henger sammen med vekst, da den angir utgangspunktet som veksten bygger på. Tallmaterialet er det samme som i metodekapittelet. Forventede funn er at småkommunene Lyngen og Hurdal vil skåre høyt på borgereffektivitet og lavt på systemkapasitet, mens Tromsø og Bærum vil ha motsatt skår. Lenvik og Ullensaker vil plassere seg i midten.

²¹ Tatt opp i kapittelets del 6.3.1.

Tabell 12 Borgereffektivitet og systemkapasitet i utvalget.

		Bærum	Tromsø	Ullensaker	Lenvik	Hurdal	Lyngen
Borgereffektivitet	Valgdeltagelse 2011 i %	70,2	65,0	60,6	59,4	65,6	63,8
	Egen oppfatning av lokalt-selvstyre	Godt	Godt	Dårlig	Dårlig	Godt	Godt
	Min konklusjon av graden Borger - effektivitet	Høy	Høy	Lav	Lav	Høy	Høy
Systemkapasitet	Egen oppfatning av økonomi	God	Anstrengt	God	Anstrengt	God	Anstrengt
	Befolkningsvekst 2003-2012	13,8	15,5	38,4	3,7	0,8	-5,1
	Innbyggertall per 1.1.2013	116677	70258	31743	11455	2685	3013
	Min konklusjon av graden system-kapasitet	Høy	Middels	God	Lav	Middels	Lav

Tall på valgdeltagelse hentet fra SSB statistikkbanken²². Tall på netto lånegjeld hentet fra SSB statistikkbanken²³

²²<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectTable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=kommvalg&CMSSubjectArea=valg&StatVariant=&PLanguage=0&checked=true>

²³<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=kostrahoved&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&checked=true>

I tolkningen av graden borgereffektivitet veier valgdeltagelse tyngst i vurderingene, da denne variabelen gir best indikasjonen på innbyggernes interesse for lokaldemokratiet.

Valgdeltagelse på over landsgjennomsnittet på 64,5% (SSB 2011²⁴) tyder på høy borgereffektivitet, deltagelse under gjennomsnittet har motsatt betydning. Egen oppfatning av lokaldemokratiet blir brukt som kontrollvariabel. Enkelt forklart vil høy valgdeltagelse og god oppfatning føre til høy borgereffektivitet. På systemkapasitet vektlegges oppfatning av egen økonomi tyngst, da denne sier noe om de folkevalgtes eget syn og de faktiske forhold; deretter vekst og til slutt innbyggertall. God egen oppfatning kombinert med høy vekst og stort innbyggertall gir høy systemkapasitet. Er økonomien anstrengt krever det høy vekst for ikke å havne på dårlig systemkapasitet.

På borgereffektivitet oppnår begge de små kommunene, som forventet, en høy grad av borgereffektivitet. Lyngen oppnår dette på tross av en valgdeltagelse som så vidt ligger under landsgjennomsnittet, men egen oppfatning av lokaldemokratiet veier opp. Begge kommunene oppnådde ikke de 4 prosentpoengene høyere valgdeltagelse som Christensen, Arnesen, Ødegård og Berg kom frem til i sin forskning. Dette kan skyldes lokale svingninger, da deres forskning dekket hele landet. Bærum og Tromsø har overraskende funn, da begge oppnår høy borgereffektivitet. Dette står i kontrast til min tolkning av Dahl og Tufte. Begge har høyere valgdeltagelse enn gjennomsnittet, Bærum med god margin. Begge er fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer. Ullensaker og Lenvik har lav borgereffektivitet. Begge er misfornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer og valgdeltagelse er markant lavere enn landsgjennomsnittet.

På systemkapasitet er det store utslag mellom forventede og funnet resultater. Bærum plasserer seg som forventet med høy systemkapasitet. De skårer høyt på alle variabler. Det samme oppnår Ullensaker. Tromsø ble forventet å ha høy systemkapasitet, men havner på middels, grunnet dårlig økonomi. De blir ikke plassert på dårlig grunnet høy vekst og høyt innbyggertall. Hurdal plasseres på middels grunnet lav vekst og få innbyggere. De to faktorene trekker da ett hakk ned på tross av sterk økonomi. Lenvik oppnår lav systemkapasitet. Dette kan diskuteres, da de er i vekst og har til å være en kommune i Troms, mange innbyggere. Jeg vektlegger derimot økonomien sterkere enn de to andre variablene. Tromsø «reddes» av høy vekst, noe Lenvik ikke i like stor grad kan vise til.

²⁴ <http://www.ssb.no/kommvalg/>

Spriket mellom hva mine resultater viser og hva jeg forventet ut ifra tolkingen av Dahl og Tufte, kan skyldes hvordan jeg vektlegger variablene. Med mindre vekt på vekst i innbyggertall vil Lenvik og Hurdal oppnå høyere systemkapasitet. Det må også åpnes for at variabler som ikke er tatt med kan spille inn og endre rangeringene. Til slutt kan det også ligge skjulte skjevheter i utvalget som påvirker resultatene. En godt svar vil man først kunne få hvis man øker utvalget og antallet variabler.

6.4 Avslutning

Kapitlet har gått igjennom datamaterialet fra intervjuene og knyttet det opp mot annen relevant forskning. Fokuset har ligget på plassere egne resultater inn i en større sammenheng. Det er også blitt diskutert potensielle forklaringer på hvorfor lokalpolitikere har de oppfatninger som de har.

7 Avsluttende diskusjon

Dette kapitlet tar for seg avsluttende resultater og knytter empirien sammen med det teoretiske rammeverk. Kapitlet plasserer også resultatene inn i en større kontekst. Kapitlet er delt inn i tre hoveddeler 7.1- 7.4. Her vil 7.1 ta opp aspekter knyttet til lokalpolitikernes holdninger, og det vil komme en oppsummering av de viktigste resultatene fra intervjuene. 7.2 tar opp de teoretiske perspektivene ved studien. Del 7.3 oppsummerer resultatene. 7.4 tar opp veien videre og stiller spørsmål ved relevansen til øremerkede tilskudd i dag.

7.1 Oppsummering av resultater knyttet til holdninger

Studien har vært utført med mål om å finne svar på problemstillingen: «Hvilke oppfatning har lokalpolitikere om forholdet mellom øremerking av statlige midler og kommunalt selvstyre?». Gjennom seks dybdeintervjuer er data blitt hentet inn og gjennomgått. Resultatene viser at lokalpolitikerne i utvalget har en meget klar oppfatning rundt temaet øremerke tilskudd, og sammenhengen mellom denne typen finansiering og det kommunale selvstyret. De oppfatter denne typen finansiering i hovedsak som negativt og som et inngrep ovenfor det lokale selvstyret. Øremerkede tilskudd er et av statens styringsverktøy, men flertallet av informantene trekker frem andre former for styring til å ha større innflytelse på den daglige driften av kommunen. De fleste informantene hevder også at det lokalpolitiske handlingsrommet ikke er av en tilfredsstillende størrelse.

Informantene ble valgt ut med tanke på dekke en rekke aspekter som geografisk plassering, kommunens størrelse og politisk styring²⁵. Dette for å se om resultatene ville variere ut ifra nevnte kriterier. Slik var det ikke i mitt utvalg, da svarene fra utvalget ikke grupperer seg i et tydelig mønster etter de nevnte kriterier. Min vurdering er at det er politisk tilhørighet som har størst innflytelse på hvordan lokalpolitikerne svarte.

7.1.1 Oppsummering av resultater knyttet til kommunal økonomi

Kommunene i utvalget delte seg i et geografisk nord/sør skille etter økonomiske kapasitet. Kommunen i Troms har dårligere økonomiske forutsetninger enn kommunen fra Akershus.

²⁵ Se kapittel 3 for en nærmere utdypning.

Samtidig mottar kommunene²⁶ i Troms nesten fire ganger så mye i øremerkede tilskudd per innbygger enn det Akershus kommunen får.

I mitt materiale er en mulig sammenheng at informantene fra Troms kommunene alle trakk frem negative økonomiske aspekter ved øremerkede tilskudd. De hevder at på lang sikt slår øremerkede tilskudd negativt ut for kommuneøkonomien. Grunnen er at potensielle frie midler blir bundet opp til drift av de områder som er blitt bygget opp. Fra kommunene med god økonomi var det kun informanten fra Hurdal som trakk frem økonomiske positive aspekter ved øremerkede tilskudd. Oppsummert har jeg ikke en klar støtte i mitt materiale for en klar sammenheng mellom kommunal økonomi og holdninger til øremerkede tilskudd.

7.2 Teoretiske vurderinger

Studiens teoretiske rammeverk benyttes til å plassere resultatene fra intervjuene i en større kontekst. Målsetningen er å undersøke om lokalpolitikere, som man skulle forvente, foretrekker en kommune-stat relasjon preget av det lokaldemokratiske perspektivet. En gjennomgang av det empiriske materialet med fokus på å identifisere trekk på de forskjellige perspektivene, viser at dette i hovedsak stemmer.

Det effektivitets orienterte perspektivet kan i empirien spores gjennom informantene sine holdninger til øremerking og annen statlig styring. Øremerking kan forstås gjennom Scharpfs output perspektiv som et hjelpemiddel til å maksimere nytten til flertallet, der staten tar kontrollen og dikterer hvilke velferdsoppgaver det skal satses på. Statlig styring gjennom rapportering og kontroller er trekk som er sentrale i hierarkimodellen, der staten vil ha kontroll over kommunene. På både holdninger til øremerking og statelig kontroll er informanten i hovedsak negative til. Informanten fra Lyngen er den eneste som gir uttrykk for at staten skal kunne ha muligheten til å kontrollere kommunene.

Det lokaldemokratiske perspektivet finnes i empirien i utsagn som støtter det lokale handlingsrommet, da dette er et av kjennetegnene ved partnerskapsmodellen. Motstand mot øremerking er et annet kjennetegn, da denne typen finansiering bryter med Scharpfs «government by the people», der en beslutninger skal reflektere de autentiske ønskene til befolkningen. Ved øremerking, overstyrer staten det lokale demokratiet og med det den lokale befolkningen. Også utsagn som støtter det lokale selvstyre, taler til denne modellens forsvar. I

²⁶ Ikke bare mitt utvalg

det input orienterte perspektivet blir det argumentert for viktigheten av å løse problemene på det lokale plan. Blir enhetene for store er det vanskelig å finne gode løsninger.

Det er god dekning i det empiriske materialet til å si at informantene ønsker det lokaldemokratiske perspektivet. Flertallet uttrykker misnøye med øremerking, ønsker seg større lokalt handlingsrom og er negativt innstilt til statlig styring. Unntaket er informanten fra Ullensaker, som mer enn de andre har trekk ved sine svar som støtter opp rundt det effektivitets orienterte perspektivet, som støtte til mer øremerkede midler. På tross av dette gir også denne informanten i flertallet av sine svar støtte til det lokaldemokratiske perspektivet.

Selv om informantene er tilhengere av det lokaldemokratiske perspektivet er det ikke gitt at kommunene som en institusjon ønsker det samme. Slik kommunen er finansiert Norge, er de avhengig av overføringer fra staten. Historien viser at når kommunens økonomi har vært for anstrengt har de snudd seg mot staten for støtte og søkt et tettere sammenkobling. Man kan også stille spørsmål med hvem det er som representerer kommunens oppfatninger, lokalpolitikerne eller innbyggerne? Svaret på hvilket perspektiv som foretrekkes trenger ikke å bli det samme hvis du spør begge gruppen.

Tilbake til mitt utvalg så passer motstanden mot øremerking og statlig styring som ble uttrykt av informantene inn i det store bildet der lokalpolitikerne er interessert i mest mulig kontroll over egne rammer og muligheter. Nedgangen i bruken av øremerke tilskudd fra statens side kan sees på som et kompromiss fra staten, der de slipper opp på bruken av et styringsverktøy, for heller å øke på bruken av andre. Dagens Høyre/FrP regjering har i sin regjeringsplattform skissert opp en del endringer i forholdet mellom stat og kommune. Inntektssystemet skal endres, slik at kommunene kan beholde en større andel av skatteinntektene sine. Regjeringen vil senke detaljstyringen over kommunen blant annet gjennom å begrense fylkesmannens innsigelsesrett. Regjeringen vil også jobbe for å slå sammen kommuner til større enheter (Regjeringsplattform 2013:47).

De nevnte endringene er i tråd med hva flere av informantene trakk frem som ønskelig. Større deler av kommunens inntekter skal komme gjennom skatt, noe informantene fra Bærum og Tromsø ønsket. Fylkesmannens anledning til å komme med innsigelser skal minke, noe informanten fra Ullensaker, Bærum og Lenvik vil være godt fornøyd med. Disse endringer kan sees på som et forsøk fra regjeringen til å dreie statens kurs i retning av å vektlegge det lokaldemokratiske perspektivet i større grad. Samtidig sier plattformen også noe om en uvilje til å slippe opp for mye. Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform med

tanke på å oppnå større kommuner, med mulighet for å bruke tvang. Som nevnt i kapittel 1 legger utkastet til reformen mest vekt på kommunen som tilbyder av statlig tjenester, et tegn på det effektivitets orienterte perspektivet. Sett under ett er det få tegn som tyder på at staten er villig til å gi slipp på for mye av den styringen med kommunene som de har i dag. Det virker som om Vabo og Opedal (1997) sine funn om at staten sier en ting i taler, men gjør det motsatte i praksis også kan være gjeldene i dag.

7.2.1 Teori knyttet til de økonomiske resultatene

Scharpfs sine begreper som er presentert i kapittel 4 har en relevans for tolkningen av de økonomiske resultatene som er gjort studien. Tore Hansen (2011:87) hevder at velferdsstatens utvikling har ført til at vi beveger oss bort fra «government by the people» og mot «government by the people». Dette er en utvikling som kommer som en følge av innbyggernes ønske om bedre velferdstjenester, kanskje på bekostning av lokaldemokratiske prinsipper. Innbyggernes ønsker er som beskrevet i kapittel 4.3.2 tvetydige, i betydning hva de ser på som viktigst. Med utgangspunkt i at utviklingen til Hansen stemmer, skulle resultatet i mitt utvalg på borgereffektivitet som måler kommunen etter lokaldemokratiene kriterier, vise lave verdier. Samtidig kan det forventes høye verdier på systemkapasitet som etter økonomiske kriterier setter kommunen i stand til å tilby de tjenestene som innbyggeren ønsker.

Utfra de kriteriene og vurderingene som er gjort i min studie, ser dette ikke ut til å stemme. Det er kun Ullensaker som kan etter mine vurderinger følger dette mønstret. Blant de kommunene i utvalget er det flere som skårer høyt på borgereffektivitet enn det er som skårer høyt på systemkapasitet. Dette kan tyde på at overgangen til Hansen ikke har kommet så langt i utvalget og lokaldemokratiet står sterkt.

En annen forklaring er at kommunene er i stand til å kombinere høye verdier på begge aspektene. Det vil i så fall forklare Bærum sin skår. Her kan inntektssystemets utjevnings mekanismer spille en rolle. Hansen hevder og med bakgrunn i undersøkelse om en potensiell sammenheng mellom kommunestørrelse og bruttoutgifter per innbygger fra 2007, at det ikke er slik at små kommuner nødvendigvis har dårligere økonomi enn de store, og med det en lavere grad av systemeffektivitet. Dette fordi det kommunale inntektssystemet kommer inn med spesielle tilleggsstønader for små kommuner (ibid:76f). Dette finner man ikke klare tegn til i mine funn, der småkommunen er plassert på midles og lav grad av systemeffektivitet. Det

er da mulig at jeg vektlegger vekst innbyggertall for høy, siden Hurdal ikke oppnår bedre enn midles. Det er også mulig at man i et større utvalg vil se klarer tendenser til høye verdien på begge aspektene.

7.3 Oppsummering resultater

Slik jeg tolker resultatene er lokalpolitikernes oppfatninger til statens bruk av øremerkede tilskudd en del av det overordnede bildet. Øremerkede midler og motstanden mot den formen for finansiering er en motstand mot statens vilje til å detaljstyre kommunen. Øremerkede tilskudd blir et symbol for den statlige kontrollviljen og med det noe det er en høy grad av bevissthet rundt. Det lokaldemokratiske perspektivet har støtte blant informantene og muligens blant innbyggerne. Dette innebærer en støtte til kommuner som en sentral del av det norske politiske system. Kommunene skal ha en større rolle en kun iverksettere av statlig velferdsoppgaver: de blir verdsatt som en viktig lokalpolitisk aktør.

7.4 Avsluttende bemerkninger

7.4.1 Hvor ille er øremerking?

Avslutningsvis vil jeg stille et spørsmål med hvor «ille» øremerking egentlig er for dagens kommuner. Staten har og har hatt et sterkt fokus på bruken av øremerkede tilskudd, med forskningsprosjekter, evalueringer og ikke minst hele omleggingen av inntakssystemet i 1986. I løpet av det siste året er det 16 ganger tatt opp saker på stortinget med øremerkede tilskudd og lokal forvaltning som tema. Fra 2010 er tallet 61 og går man tilbake til 2000 er det 175 saker (Stortinget 2014²⁷). Er dette en bortkastet debatt?

Man skulle da tro at dette med øremerkede tilskudd var noe som kommunene så på som en sterk, om ikke den sterkeste formen for statelig styring. Blant informantene i utvalget er ikke dette tilfellet. Flertallet trekker frem andre former for statelig styring som et større inngrep ovenfor det lokale selvstyret. Også Telemarksforskning finner at øremerking ikke er den typen statelig styring som deres informanter, administrasjonen i kommunene, mener har størst påvirkning på deres hverdag. De trekker frem økt juridisk styring gjennom

²⁷ <http://sok.stortinget.no/?groups=BA1043+BA807&querytext=%C3%B8remerkede+tilskudd&aid=120&>

fylkesmannen og tilsynssystemet som de største hindrene for dem (Håkonsen, Løyland 2011: Kapittel 10).

Det kan også stilles spørsmål rundt effekten øremerkede midler har til å påvirke det lokale selvstyret gjennom å endre prioriteringen til kommunene. Dette er en sterk støtte til øremerkede tilskudds omprioriteringseffekt, blant annet i Econ 2007 «Statlige bindinger på kommunene». Tvil om styrken på effekten finner man i to rapporter fra Telemarksforskning. I «Statlig styring av kommunene» fra 2000 skrevet av Håkonsen, Løyland og Lie, var hovedfunnene at kommunenes prioriteringer på utvalgte sektorer i relativt liten grad lot seg påvirkes av øremerkede tilskudd. Derimot var det betydelige lekkasjer til andre sektorer, det vil si øremerkede tilskudd til en sektor førte til at kommunene flyttet egne midler over til andre sektorer (Econ 2007:15). Rapporten «Er øremerking treffsikkert?» fra 2011, sår tvil om omprioriteringseffekten til øremerkede tilskudd er så sterk. Blant rapportens utvalg var resultatet at øremerkede tilskudd ikke hadde stor betydning for de ressursmessige prioriteringer som ble gjort i kommunen.

Funn fra egen undersøkelse gir delvis støtte til dette. De fleste av informantene gir uttrykk for en pragmatisk holdning til øremerkede tilskudd. De legger ikke opp politikken etter tilgjengelige øremerkede ordninger, men benytter seg av de som finnes der de passer inn i allerede eksisterende planer. Samtidig er de alle klare på at øremerke tilskudd er en problematisk finansieringsmåte som griper inn i det lokale selvstyre.

Øremerkede midler står i dag for omkring 4% av kommunes samlede inntekter (Kommuneproposisjonen 2014:10) og har vært i nedgang de siste årene. Dette kan være med på å forklare hvorfor informantene trekker frem andre aspekter ved den statlige styringen som større inngrep i det lokale selvstyret og hvorfor omprioriteringseffekten ser ut til å være beskjedent. Slik jeg tolker mine funn holder øremerking stand som en prinsipiell styggedom som de fleste kommuner vil ha mindre av, men som i realiteten ikke har stor innflytelse på den daglige driften av kommune. Jeg mener at man kan si seg fornøyd med nivået de øremerkede tilskuddene er på i dag. Dagens nivå er til å leve med for kommunen, de er beviste på potensielle fordeler og ulemper ved tilskuddene og staten har fremdeles muligheten til å styre direkte gjennom spesifikke økonomiske tiltak. Samtidig fører kommunens bevissthet til at staten ikke uten motstand kan øke bruken av denne typen finansiering.

7.4.2 Videre forskning

Hadde omfanget av studien vært større kunne min problemstilling blitt bedre belyst ved å øke utvalget. Dette kan gjøres både ved å velge flere kommuner, men også ved å intervju flere lokalpolitikere fra hver kommune. Man kunne ha gjennomført en kvantitativ undersøkelse som dekker et representativt utvalg av landets lokalpolitikere, der man senere utøver eventuelle funn med kvalitative dybdeintervju.

Andre aktuelle forskingsfelt innen samme tema er å gå nærmere inn på de andre formene for styring som kommunen opplever som problematisk og belyse dem fra både kommunen og staten sin vinkel. Dette kan bidra med relevant informasjon rundt hva man bør legge fokus på for å sikre en god og fruktbar relasjon mellom kommune og stat også i fremtiden.

Litteraturliste:

Arbeiderpartiet (2013). *Kommunene og lokalpolitikk. Et Historisk løft*. Hentet 25.4.2014 fra: <http://arbeiderpartiet.no/Politikken-A-AA/Kommunene-og-lokalpolitikk/Kommuneoekonomi>

Askim, Jostein og Sivertsen, Trygve(2010). *Hvem tar regningen? Finansiering av reformer som vedtas på statlig nivå og implementeres i kommunen*. Trykt i Baldersheim, Harald og Smith Eivind (red.). (2011) *Lokal demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag ss 213-230.

Aars, Jacob (2007) *Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati*. Rokkansenteret.

Bukve, Oddbjørn (2012) *Lokal og regional styring, eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget

Christensen, Dag Arne, Arnesen, Sveinung, Ødegård, Guro og Bergh, Johannes (2013) *Valgdeltagelsen Ved kommunestyre Valget 2011*. Institutt for samfunnsforskning Oslo 2013:01

Difi (2010). *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4

Grønlie, Tore (2004) «Fra veldferskommune til velferdsstat – hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans» *Historisk tidsskrift*, 83:633-649

Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo (2005) *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal

Bjørklund, Tor (2005) «Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet» Trykt i Saglie, Jo og Bjørklund, Tor (red.) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal

Dahl, Robert A. og Tufte, Edward R. (1973) *Size and Democracy*. Stanford, California: Stanford University Press.

Dokument nr 3:5 (1999-2000) *Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene*. Riksrevisjonen.

Econ (2007) *Statlige bindinger på kommunene*. Rapport 2007-078.

Fylkesmannen i Troms (2014) *Søk Tema øremerk*. Hentet 5.5.2014 fra:
<http://www.fylkesmannen.no/Troms/Sok-tema/?q=%C3%B8remerk>

Grønmo, Sigmund (1996) «Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen». Trykt i Holter, Harriet og Kalleberg, Ragnvald (red.) (1996) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget

Handlingsprogram 2013-2017 FrP. Hentet 25.5.2014 fra:

<http://www.frp.no/nor/mener/En-enklere-hverdag/Prinsipp-og-handlingsprogram>

Hansen, Tore (2011) «Demokrati og finanser. Om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati». Trykt i Baldersheim, Harald og Smith Eivind (red.). (2011) *Lokal demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag. Ss 73-100.

Heggdal, Jomar Talsnes (2010) «Øremerking: Hvorfor vekst i praksis tross prinsipiell motstand?» *Masteroppgave Institutt for statsvitenskap*. Universitetet i Oslo.

Holter, Harriet (1996) «Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning». «Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen». Trykt i Holter, Harriet og Kalleberg, Ragnvald (red.) (1996) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget

Høyre (2008). *Styrket lokaldemokrati og økt frihet*. Hentet den 24.4.2014 fra:
https://www.hoyre.no/Styrket+lokaldemokrati+og+%C3%B8kt+frihet.b7C_xlLQYp.ips

Håkonsen, Lars og Løyland, Knut (2011) *Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring*. Bø: Telemarksforskning (Bestilt av KS)

Håkonsen, Lars, Lunder, Tom Erik og Løyland, Knut (2005) *Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd*. Bø: Telemarksforskning (Bestilt av Kommunal og regional departementet).

Ideologisk plattform Høyre (2006). Hentet den 24.4.2014 fra
http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Landsmter_konferanser_og_arrangementer/Landsmter/LM_2006/ideologisk_plattform_vedtatt.pdf

ikostra Telemarksforskning (2014). *Sammenligning av kommuner*. Hentet 5.5.2014 fra <http://www.ikostra.no/Sammenligning/tabell?kommunenr=1902&kommunenr=1931&kommunenr=1938&kommunenr=0239&kommunenr=0219&kommunenr=0235>

Indset, Marthe, Jan Erling Klausen, Geir Møller, Eivind Smith og Hilde Zeiner (2012) *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Oslo: NIBR og Telemarksforskning. (Bestilt av KS).

Jacobsen, Dag Ingvar (2009) *Perspektiver på Kommune – Norge. En innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jenssen, Jan Inge og Robertsen, Karl (2000) *Kommunaløkonomi – i et styringsperspektiv*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Johannessen, Jon-Arild og Olaisen, Johan (2006) *Vitenskapsstrategi og vitenskapsfilosofi*. Bergen: Fagbokforlaget

Kommunal rapport (2014) «Fire av ti politikere vil ikke fortsette – Lokalpolitikerundersøkelsen» Artikkel 13.02.2014. Hentet 6.5.2014 fra: <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=05501120140213AA3C88FE290175A15D1B2A80BC283B95&serviceId=2>

Kommuneproposisjonen 2014. *Prop. 146 S*. Kommunal og regionaldepartementet.

Kommunal og regionaldepartementet (2015) *Kriterier for en god kommunestruktur*. Hentet 5.5.2014 fra: http://www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/rapporter/Kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf

Kvale, Steinar (2001) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lovdata (2014) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Hentet 4.2.2014 fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

Meld.St.12 (2011-2012) *Stat og kommune- styring og samspel*. Kommunal og regionaldepartementet.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (2009) *Datsett: Local Elections in Norway, 2007*. Hentet 7.3.2014 fra:
<http://nsddata.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http%3A%2F%2Fnsddata.nsd.uib.no%3A80%2Fobj%2FStudy%2FNSD1353&mode=documentation&submode=abstract&v=2&>

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (2014) *Datset: Local Election Survey 2011*. Hentet 7.3.2014 fra:
<http://nsddata.nsd.uib.no/webview/index.jsp?v=2&submode=abstract&study=http%3A%2F%2F129.177.90.161%3A80%2Fobj%2FStudy%2FNSD2028&mode=documentation&>

NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*, Kommunal og arbeidsdepartementet.

NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal og regionaldepartementet.

NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Kommunal og regionaldepartementet.

Partiprogram Arbeiderpartiet 2013-2017. Hentet 25.4.2014 fra:
<http://arbeiderpartiet.no/file/download/6247/77471/file/Partiprogrammet.pdf>

Pettersen, Per Arnt og Rose, Lawrence E. (1997) «Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket» Trykket i Baldersheim, Harald, Bernt, Jan Frithjof, Kleven, Terje og Rattsø, Jørn (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano-Ashehoug.

Prinsippprogram 2013-2017 FrP. Hentet 25.4.2014 fra:
<http://www.frp.no/nor/mener/En-enklere-hverdag/Prinsipp-og-handlingsprogram>

Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) *Endring av Prop. 1 S (2013–2014) Statsbudsjettet 2014*

Smith, Eivind (2011) «Hinderløypa: grunnlovfesting av kommunalt selvstyre i Norge?». Trykt i Baldersheim, Harald og Smith Eivind (red.) (2011) *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag. Ss. 49-72.

Statistisk Sentralbyrå (2011). *Kommunestyre og fylkestingsvalg 2011*. Hentet 5.3.2014 fra:

<http://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalg>

Statistisk Sentralbyrå (2014) *Statistikkbanken*. Hentet 3.2.2014 fra:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=FinNokktallKom&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&KortNavnWeb=kommregnko&StatVariant=&checked=true>

Statistisk Sentralbyrå (2014) *Statistikkbanken*. Hentet 19.04.2014 fra:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=kostrahoved&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&checked=true>

Statistisk Sentralbyrå (2014) *Statistikkbanken*. Hentet 19.04.2014 fra:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Kostra3K21133Hov&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&KortNavnWeb=kommregnko&StatVariant=&checked=true>

Statistisk Sentralbyrå (2014) *Statistikkbanken*. Hentet 30.04.14 fra:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectTable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=kommvalg&CMSSubjectArea=valg&StatVariant=&PLanguage=0&checked=true>

Statistisk Sentralbyrå (2014) *Statistisk årbok*. Hentet 4.4.2014 fra:

<http://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-057.html>

Stokstad, Sigrid (2011) «En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre». Trykt i Baldersheim, Harald og Smith Eivind (red.) (2011) *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag. Ss. 25-48

Stortinget (2014). *Søk i Stortinget.no*. Hentet 11.05.2014 fra:

<http://sok.stortinget.no/?groups=BA1043+BA807&querytext=%C3%B8remerkede+tilskudd&aid=120&>

Storingsvalgsprogram Høyre 2013-2017. Hentet 24.4.2014 fra:

https://www.hoyre.no/admin/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Storingsvalgprogram/Hyresstoringvalgprogram2013-2017bokmaal_web.pdf

Storingsvalgsprogram Venstre 2009-2013. Hentet 25.4.2014 fra:

http://www.venstre.no/files/sentralt/1m2009/storingsvalgprogram_vedtatt_260409.pdf

Stortingsvalgsprogram Venstre 2013-2017. Hentet 25.4.2014 fra:
http://www.venstre.no/files/sentralt/program2013/stortingsvalgprogram_2013_web.pdf

Tjora, Aksel (2010) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.

Vabo, Signy Irene og Opedal, Ståle (1997). *Oppfatninger om forholdet mellom staten og kommunen, en dokumentstudie*. NIBR notat. Oslo: KS forskning.

Valgprogram Arbeiderpartiet 2009-2013. Hentet 25.4.2014 fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10337.pdf>

Østerud, Øyvind (red.) (2007) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Årsrapport Fylkesmannen i Troms (2013)

Årsrapport Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2013)

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Startfase:

- Er du fornøyd med hvordan dagens inntektssystemet fungerer?
 - Ved kort svar; Kan du utdype hva du mener?
 - Hva er etter din mening de største svakhetene, eventuelt styrken ved dagens modell?
 - Hvilke reformer er det viktigst å gjennomføre?
- Kan du kort si noe om hvordan den økonomiske situasjonen til kommunene oppleves i dag?
- Har du gjort deg noen tanker rundt hvordan inntektssystemet kunne ha vært gjort bedre for kommunene?
- For å runde av denne delen av intervjuet vil jeg stille noen konkrete spørsmål som:
 - Vil du si at inntektssystemet fungerer: Veldig bra, bra, dårlig eller veldig dårlig?

Hovedfase:

- Har din kommune en bevist holdning til statens bruk av øremerkede midler?
 - Hvis ja, vil du si at dere er veldig bevist eller noe bevist? Hvis nei er det veldig ubevisst eller ubevisst?
 - Hva er ditt personlige holdning til statens bruk av øremerkede midler?
- Hvis du hadde en bevisst holdning til statens bruk av øremerkede midler, har det da hendt at du har lagt opp politikken på en slik måte at den er tilpasset øremerkede midler?
- Har du noen konkrete eksempler på hvordan øremerking har påvirket kommunen eller har det en mer generell virkning der politikerne tar signalene fra staten og setter i verk egne tiltak?
 - Har effekten av de øremerkede midlene vært nyttig for kommunen?
 - Føler dere at staten har utført en streng kontroll over de øremerkede midlene, eller opplever dere en større grad av frihet?
- Vil du si at bruken av øremerkede midler er et inngrep ovenfor det lokale selvstyre?
 - Ved kort svar: På hvilken måte er det ett inngrep? Og i hvor stor grad?
 - Kan du si noe om hva som er de mest negative sidene ved øremerkede tilskudd?
- Hva er dine holdninger til andre måter som staten styrer kommunene på, som lover og forskrifter?

- Synts du øremerking er et større eller mindre inngrep i det kommunale selvstyret enn de andre måtene staten styrer på?
- Hva forbinder du med ordet: kommunalt selvstyre?
- Er du fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerer i dag?
 - Ved kort svar; Kan du utdype hva du mener?
- Har du merket en utvikling i det lokalpolitiske spillerommet? Har dere fått større eller mindre handlingsrom?
 - Er du fornøyd med strøelsen på det lokalpolitiske handlingsrom?
 - Ser du en sammenheng mellom lokaldemokratiets muligheter og inntektssystemet til kommunene?

Slutfase:

- Et kort spørsmål vedrørende ditt politiske parti. Er øremerking noe som dere på parti nivå er opptatt av? Blir det diskutert?
- Er det noen som du vil legge til på et av de temaer som er blitt tatt opp?
- Er det noen annet som du gjerne vil få sagt rundt dette temaet men som jeg ikke har vært inne på med spørsmålene mine?
- Har du noen tips til noen dokumenter eller saker, som du mener at jeg bør se nærmere på? Dette gjelder både saker fra din kommune eller fra andre organisasjoner.

Vedlegg 2: Samtykkeerklæring

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Holdninger til Øremerkede midler blant lokalpolitikere.

Bakgrunn og formål

Formålet med studien er å undersøke holdninger blant lokalpolitikere i 6 kommuner, 3 i Troms og 3 i Akershus til øremerkede midler fra staten og hvordan denne typen midler påvirker det lokale selvstyret.

Denne typen midler er en del av de statlige overføringene til kommunene. Dette er et spesielt interessant tema fordi er del av en større diskusjonen om kommunenes rolle i Norge.

Dilemmaet ligger i at øremerking kan sees på som et inngrep i det lokale selvstyret, men samtidig har staten en legitim rett til å utøve styring ovenfor kommunene.

Studien er en masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø, Norges arktiske universitet.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltagelse i denne studien innebærer at man lar seg intervjuet i ca 1 time, med spørsmål rundt temaer som øremerkede midler, kommunal finansiering, kommunalt selvstyre og statlig styring. Data vil helst bli tatt opp på bånd og senere bli transkribert.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kun Mathias Sem og veileder, Hans Kristian Hernes vil ha tilgang på dataene mens studien gjennomføres.

Det er opp til hver enkel deltager om de vil anonymiseres eller ikke i sluttproduktet.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.05.2014

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med: Mathias Sem, Mathiassem@gmail.com, Tlf 97782624

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)