

Lokalstyreinndeling: administrativ effektivitet og sosiale realitetar

English summary

Behind every area divisions of a country into municipalities there is a theory that gives it legitimacy. This theory includes a set of principles, norms and rules that justify the municipal institutions. This is the normative aspect of legitimacy. Its descriptive aspect concerns the degree to which these justifications are accepted by dominant groups in the environment of the municipal systems. The article discusses the concept of legitimacy and the normative justification of local self government in general and shows by use of data from research on Norwegian local government to what degree the norms are accepted by Norwegian citizens and politicians at the central level. The norms are accepted by both groups, but central political actors mistrust local politicians' ability and willingness to act as implementers of centrally formulated policies. They try to resolve what they regard as a problem of legitimacy by reducing the number of municipalities and the number of political offices, strengthen the role of political parties and increase the financial compensation of local office holders. The result is a change from a local democratic political system governed from below to a more elite governed democratic political system.

Føroyskt úrtak

Undir einhvørjum uppbyti av einum landi í kommunur finnast ástøði til at legitimera skipanina. Slík ástøði fevna um grundleggjandi meginreglur, normar og reglur at rættvísgera kommunalu stovnarnar. Hetta kunnu vit kalla normativa partin av legitimiteti. Frágreiðandi parturin av slíkum legitimitetsástøði snýr seg hinvegin um, hvørt ráðandi bólkarnir í kommunala umhvørvinum góðtaka slíka frágreiðing til at rættvísgera kommunalu skipanina. Greinin víðger hugtakið um legitimitet og møguleikar sum heild at rættvísgera lokalt sjálvstýri og vísir grundað á upplýsingar um lokalt sjálvstýri í Noregi, í hvønn mun norskir borgarar og landspolitikarar góðtaka hesa tilgongd til legitimitet. Tað vísir seg, at báðir bólkur góðtaka tilgongdina, men landspolitikararnir hava kortini ikki álit á

¹ Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Innlegg på Kommunuseminar i Læraraskúlahøllin i Havn 21.juni 2007.

evnum og vilja hjá lokalum politikarum til at seta í verk politisku málini, sum verða orðað á landsstøði. Landspolitikarar í Noregi royna at loysa hetta, sum teir meta sum ein legitimitetstrupulleika, við at lækka talið á kommunum og politiskum stovnum, styrkja politisku flokkarnar og økja fíggjarligu samsýningina til kommunupolitikarar. Úrslitið er ein broyting burtur frá eini lokaldemokratiskari politiskari skipan, ið er stýrd niðanifrá, til eina meira elitera demokratiska skipan, og at týðningarmesta eyðkennið við kommununum – at tær eru politiskir stovnar – verður undirgrivið.

Innleiing

Kommuneinndelinga í eit land er resultat av politiske prosessar og uttrykkjer det synet på kva kommunane er og kva dei kan brukast til som til ei kvar tid er ráðande innanfor eit politisk system. Slik sett har det í høg grad á gjere med legitimitetsgrunnlaget til kommuneinstitusjonen. I dette innlegget skal eg først gjere greie for kva eg legg í omgrepet 'legitimitet'. Dernest skal eg gje eit oversyn over ulike syn på kva ein kommune er og kva som er det normative grunnlaget for kommunar. På bakgrunn av norske undersøkingar vil eg så drøfte spenninga eg meiner er tilstades mellom synet på kommunane som politiske, og dermed konfliktfylte, institusjonar der borgarane aktivt påverkar dei politiske løysingane og oppfatninga om at kommunane er effektive instrument for tenesteproduksjon. Til slutt viser eg korleis det norske politiske systemet reagerer på minkande deltaking gjennom tradisjonelle politiske kanalar.

Om legitimitet

'Legitimitet' er eit sentralt omgrep í statsvitskapen, men som så mange andre omgrep er det omstridd kva som ligg í det. Reint allment står legitimitet for ei rettfærdiggjering av makt gjennom allment forpliktande prinsipp (Würtenberger, 2004: 677). Det blir vanlegvis skilt mellom to sider ved omgrepet. Det kan dels vere eit omgrep som inneber at ein set opp eit sett med prinsipp, normer og reglar som grunnjev kvifor ein institusjon eller organisasjon eksisterer, og kva den kan og ikkje kan gjere. Ei styringsordning kan t.d. vere grunnjeven ved å vise til tradisjon, til eit guddommeleg opphav, eller til rettfærd og fornuft. Dette er den normative sida ved legitimiteten. Den andre sida, den deskriptive, gjeld spørsmålet om i kva grad dei ulike grunnjevingane blir godkjende og støtta av dei gruppene som det er viktig for dei styrande å ha eit godt forhold til. Viktigast í eit demokratisk styresett er her sjølv sagt veljarane.

Legitimiteten til kommunen dreier seg dermed ikkje berre om at innbyggjarane har tillit til kommunen, men like mykje om kva tilliten byggjer på. Det er meir enn det Albrow skriv om som „...belief in the rightness of rules, possible meaningful orientations for motives“ (Albrow 1972) Det er meir slik at „...organizational legitimacy refers to the degree of cultural support for an organization – the extent to which the array of established cultural accounts provide explanations for its

existence“ (Meyer and Scott 1983: 201). Det er i slike framstillingar vi vil finne grunnlaget for verdsetjing av organisasjonen. Legitimiteten til organisasjonen er dels eit spørsmål om korleis medlemmane i organisasjonen oppfattar grunnlaget for organisasjonen og dels eit spørsmål om korleis omverda oppfatta dette grunnlaget. I begge tilfelle vil legitimitet vere eit spørsmål om det finst eit rimeleg grunnlag for at organisasjonen fortener å bli godteken.

Legitimitet dreier seg om noko meir enn haldningar. Det dreier seg ikkje minst om teoriar – teoriar som grunnjev haldningane. Slike teoriar kjem berre i liten grad direkte til uttrykk i politikken. Teoriane må empirisk avleiest av munnleg og skriftleg materiale. Det er lettare å finne data om kva slags teori om kommunane ein finn på sentralt hald enn på lokalt hald. Kva slags teori, eller rettare sagt teoriar, finst i kommunane om kva kommunen er, kva han står for og kva verdiar han rømer finst det forholdsvis lite kunnskap om.

Om kommunar

Kommunane er politiske institusjonar. Dei tek seg av oppgåver som bli oppfatta å vere felles for dei som bur innanfor eit avgrensa geografisk område. Dei er styrde av lokale representantar for innbyggjarane. Legitimitetsgrunnlaget for posisjonen til desse representantane, dvs for den autoriteten den har, er at dei er valde av dei som dei styrer på vegner av. Men dei har også sin legitimitet gjennom den avleidd statsmakta dei forvaltar. Kommunane er ikkje suverene. Innanfor mange viktige saksfelt styrer kommunane på vegner av dei sentrale styresmaktene og må halde seg innanfor dei grensene lover, forskrifter og direktiv set. Statsmakta er i sin tur, i Norge som i andre demokratiske statar, legitimert gjennom at den er styrd av folkevalde representantar for heile landet. I eit demokratisk styresett skal styret vere av folket, ved folket og for folket, men folket er (minst) todelt. I dette tosidige demokratiske legitimitetsgrunnlaget, i møte mellom dei to folkeviljane, kan det ligge spire til legitimitetskrise for einskildkommunar og for det samla kommunale styringssystemet. Det finst dermed fleire legitimitetsgrunnlag for kommunane. Og det gjeld truleg meir allment. Ei viktig oppgåve for ein kvar organisasjon er å sikre at dei ulike legitimitetsgrunnlaga ikkje står i alt for stor motsetning til kvarandre. Det er mange aktørar som vil påverke legitimiteten til kommunane. Den lokale folkeviljen er langt frå eintydig, ulike grupper vil ha ulike interesser og ulikt syn på det offentlege. Staten er heller ingen einskapleg aktør. Her finst ulike departement med ulike profesjonar som alle vil ha sine oppfatningar av kva kommunane er og kva kommunane bør vere.

Kommunane som sosiale fellesskap

I ein republikansk, og særleg i ein kommunitarisk, tradisjon blir grunnlaget for kommunar og politiske organisasjonar i det heile, sett å vere nære band knytte til felles normer og verdiar. Det einskilde individ har felles interesser med det miljøet dei er en del av. Undersøkingar viser at innbyggjarane i stor grad

identifiserer seg med dei geografisk avgrensa styringseiningane, og særleg med bygda og nærmiljøet (Rose og Ståhlberg, 2000: 272-273). Men det finst ulike tolkingar av kva som er grunnlaget for ei slik identifisering. Lawrence E. Rose og Krister Ståhlberg har sett opp fire perspektiv på kvifor folk identifiserer seg med geografisk avgrensa styringseiningar. For det første eit genetisk perspektiv: styringseiningane har vakse fram historisk. Dei har eksistert i uminnelege tider og har utvikla sin spesielle kultur. Individida blir fødde inn i og blir ein del av denne fellesskapen. For det andre eit sosial-psykologisk perspektiv: at identifikasjonane med eit geografisk definert område har samanheng med dei personlege relasjonane den einskilde har til andre innbyggjarar i området. Det er dei sosiale banda og nettverka individida er ein del av, som knyter dei til området. For det tredje eit kontekstuellt perspektiv: at individida identifiserer seg med eit område fordi dei er stolt av området. Det kan dreie seg om topografi, klima, kultur eller livskvalitetar. Som eit fjerde og siste perspektiv, det rasjonelle, peikar dei på at identifiseringa kan vere eit biprodukt av at det einskilde individ får tilfredsstilt sine personlege ynskjer og krav. Individida blir oppfatta som kalkulerande og nyttemaksimerande einskildaktørar (Rose og Ståhlberg, 2000: 260-263).

Dei tre første perspektiva heng mykje saman og understrekar alle dei sosiale banda som knyter individida saman. Det utviklar seg over tid ei samkjensle og felles interesse mellom menneskjer som bur nær kvarandre. Det rasjonelle perspektivet manglar slike band mellom menneskje. Einskildindividida og deira nyttevurderingar for seg sjølve er i sentrum.

Men i kva grad er kommunene sosiale fellesskap slik dei tre første perspektiva legg vekt på? Er det slik at ein ved å bu på same område også har sine nære sosiale band til dette området. Det finst undersøkingar som viser at svært mange, om ikkje dei fleste, sosiale banda til folk ikkje er lokale. Mange av slekt og vener bur utanfor kommunen. Folk er ofte medlemar i organisasjonar og grupper som har sitt arbeidsområde utanfor kommunen, men som arbeider for saker folk kjenner som viktige. Og innanfor kommunen kan nettverka vere knytte til religion, etnisitet og yrke og ikkje først og fremst til kommunen.

Elizabeth Frazer har derfor argumentert med at det ikkje først og fremst er den *sosiale*, men den *lokale* fellesskapen, som er viktige for å forstå dei lokale politiske prosessane og dei institusjonelle rammene som omgir dei. Svært mange folk er immobile og stadbundne. Barn, unge, eldre, familiefolk, for å nemne nokre grupper, er derfor knytte til eit geografisk område deler av livet. Vi lever på jorda. Vi er stadbundne. Det betyr at området vi lever på må gje oss høve til arbeid, fritid, deltaking. Vi lever innpå folk anten vi likar det eller ikkje og er avhengig av det nære miljøet som omgir oss (Frazer, 1999: 168 ff).

Ei viktig side ved eit slikt lokalt fellesskap er at den einskilde ikkje utan vidare er

styr av felles normer og verdjar. Tvert imot kan det ofte vere skarpe konfliktar mellom folk som bur nær innpå kvarandre. For å gjere slike situasjonar levelege er det blitt utvikla lokale styringsordningar, politiske institusjonar, som nettopp er baserte på å handtere konfliktar. Og så leitar vi etter grunngevingar for dei.

Det normative grunnlaget for kommunar

Kvifor er kommuneinstitusjonen viktig i ei lokalstyreordning? Kvifor har sentrale styresmakter valt å gjennomføre mykje av offentleg politikk gjennom kommunar og ikkje gjennom ein lokal statsadministrasjon? Og kva er grunngevinga for å ha akkurat den kommunestrukturen ein har?

Det siste spørsmålet er kanskje det mest grunnleggande. Det dreier seg dels om kva ein oppfattar folket i kommunane å vere og kva relasjonar ein tilskriv dette folket. Det er to heilt ulike syn på dette i teoriar om lokalstyre. Det eine oppfattar at kommunane byggjer på eit sosialt fellesskap, og at dei som måtte styre, gjer det på vegner av dette fellesskapet, dvs på vegner av alle. Det andre synet ser kommunane berre som reine administrative ordningar som sentrale styresmakter kan organisere og omorganisere alt etter kva som måtte vere mest tenleg sett frå deira synsstad (Wickwar 1970, Hoffmann 1959).

I teoriar om lokalt sjølvstyre finn ein at kommunane blir grunnjevne ut frå i hovudsak tre verdjar (Sharpe 1970). For det første fremjar dei *fridomen* i samfunnet.

Fridomen til kommunane vil eg meine i stor grad må vere grunnjevnen i oppfatninga om kommunane som fellesskap (sosiale eller lokale). Fordi dei er slike fellesskap har dei også ein demokratisk rett til å styre seg sjølve. Dei skal i størst mogleg grad kunne føre ein politikk som er i samsvar med dei lokale fellesinteressene og ikkje dirigerast utanfrå.

Men det er også eit anna element i grunngevinga for frie kommunar. Og det har meir å gjere med individa innanfor dette fellesskapet: Dei frie kommunane vil verke som mellomliggende grupper mellom individa og sentrale styresmakter og vere eit vern for den einskilde borgar.²

For det andre er dei viktige arenaer der dei einskilde borgarane kan *delta* for å påverke den politikken det offentlege fører og som har betydning for dei sjølve og det lokalsamfunnet dei er ein del av. Dette er den demokratiske sida ved kommunane (Beetham 2002). Det kan vere verdt å merke seg at dette argumentet ikkje først og fremst er eit argument for at deltaking er viktig som

2 Dette er ein variant av argumentet til Kornhauser om at dei mellomliggende gruppene motverkar tendensar til massesamfunn ved at dei fungerer som støtputer mellom stat og individ (Kornhauser 1959).

legitimeringsmekanisme, men at den er viktig fordi folk dermed kan påverke innhaldet i offentlig politikk og utvikle seg sjølve som menneske. I tillegg vil ein ha sideverknader som er positive for det større politiske systemet ved at kommunane blir skular i demokrati. Den tredje verdien ved kommunane framhevar at kommunane er meir *effektive* styringseiningar enn andre ordningar. Dei er meir effektive fordi dei styrande der er nærare borgarane og lettare kan fange opp behov og krav. Dei er meir effektive fordi dei kan avlaste sentralnivået for saker som elles ville skape øydande konflikt mellom dei styrande sentralt. Og sist men ikkje minst er dei effektive fordi dei på ein god måte kan samordne alle dei tiltaka som kjem i frå sentralt hald innanfor eit geografisk avgrensa område (Kjellberg 1995). Den første effektivitetsgrunngevinga fell innanfor synet om at kommunane er eigne sosiale fellesskap. Den andre er meir tilpassa kommunane som administrative einingar innanfor ein samla offentlig forvaltning.

Spørsmålet er så i kva grad vi finn igjen desse verdigrunnlaga mellom dei ulike politiske aktørane i norsk kommunalpolitikk på sentralt og lokalt styringsnivå. Det er også eit spørsmål om i kva grad dei ulike aktørane har det same syn på kommunane eller om legitimitetsgrunnlaget til kommunane er meir fragmentert.

Litt norsk empiri

Legitimitet vil på det empiriske plan dreie seg om å etterspore kva tillit ulike aktørar har til kommuneinstitusjonen, og i kva grad tilliten og grunngevinga for tilliten er forskjellig frå aktør til aktør. Det vil vere mange aktørar som i praksis vil vere relevante for å kartlegge legitimiteten til kommuneinstitusjonen. Tilliten vil variere frå kommune til kommune, mellom ulike aktørar i kommunane og mellom forskjellige aktørar på sentralt hald. Eg skal her konsentrere meg om det som eg har funne av norske undersøkingar som har relevans for spørsmålet og skal skilje mellom så pass grove inndelingar som veljarar, sentrale politikarar og staten. Eg skal også skilje mellom det David Easton kalla diffus og spesifikk støtte (Easton 1975). Den diffuse støtta er den allmenne støtta som blir institusjonen til del som institusjon. Det vil dreie seg om dei kommunale strukturane og prosessane blir oppfatta som rettferdige og rimelege ut frå folks eigne vurderingar. Denne støtta kunne også kallast den emosjonelle. Den spesifikke støtta, eller den instrumentelle, er meir basert på vurderingar av krav og forventningar i konkrete saker og i kva grad kommuneinstitusjonen tilfredsstillar desse.

Sambandet mellom desse to sidene ved legitimiteten er sjølvsagt eit empirisk spørsmål som er viktig, men som vi ikkje har data om. Det er rimeleg å argumentere med at manglande instrumentell og spesifikk støtte vil kunne bryte ned den emosjonelle og diffuse. Ut frå ein slik tenkt samanheng kan ein dra konklusjonar frå kjenneteikn ved den spesifikke støtta til den diffuse. Men ein kan også tenkje seg at når den diffuse støtta er høg, så vil borgarane tole meir

av nedgang i den spesifikke. Det vil seie at lojaliteten til institusjonen kan gje seg uttrykk i det som Albert Hirshman har kalla „voice“ og ikkje i „exit“. Med andre ord kan uttrykt misnøye indikere høg legitimitet og ikkje nødvendigvis låg. Gregory Vickers understrekar kor viktig denne sida ved legitimiteten er når han skriv om legitimitetsytringane som kjem til uttrykk i protestar: „To preserve the legitimacy of protest is as important as to preserve the legitimacy of role; for they break together, and when they break, the conditions of civil war are present“ (Vickers 1970:189).

a) Veljarar

Samanlikna med andre land har dei norske politiske institusjonane stor politisk legitimitet. I ei undersøking der veljarane i forskjellige europeiske land skulle gje uttrykk for kor nøgde dei var med måten demokratiet fungerte på i det landet dei var borgarar av, ligg Danmark på topp med 83% som er fornøyde. Norge ligg rett etter med 82% og Luxembourg har 80% av borgarane som er fornøyde. I Storbritannia er prosentdelen 50 og nedst finn vi Hellas med 30% og Italia med 20% (Årdal 1999: 177). Også den norske kommuneinstitusjonen må i høg grad seiast å bli oppfatta som legitim av veljarane. Svært mange³ oppfattar at kommunen dei bur i lever opp til deira personlege syn på kva som er eit godt lokalt sjølvstyre (Pettersen og Rose 2003:70).

Vidare er veljarane positive til lokale politikarar i om lag like stor grad som til rikspolitikarane, 48% vs 51% (Rose og Pettersen 1999: 108). Og ordføraren og kommunestyret rangerer føre Stortinget og den offentlige forvaltninga (Baldersheim m.fl. 2003:74). Veljarane er opptatt av kommunepolitikk i like stor grad som i rikspolitik og utanrikspolitikk, og dei oppfatar kommunevala som viktige.

Den spesifikke støtta til kommuneinstitusjonen kjem til uttrykk t.d. ved at veljarane i hovudsak meiner kommunalpolitikken har betydning for eigen kvardag, og dei meiner dei sjølve har gode vilkår for å påverke politikken i kommunen. I tillegg viser det seg at dei alle fleste innbyggjarane er nøgde med dei kommunale tenestene (Pettersen og Rose 2003, Baldersheim m.fl. 2003).

Samla sett må konklusjonen bli at dei norske borgarane tillegg kommuneinstitusjonen høg grad av legitimitet. Det gjeld både når dei vurderer dei kommunale organa og dei kommunale politikarane så vel som innhaldet i den kommunale politikken.

Om vi prøver å finne ut kva verdigrunnlag veljarane vurderer kommunane i forhold til, er det vanskeleg. Vi veit ikkje mykje om kva teoriar veljarane har om

3 Gjennomsnittsverdien på eit spørsmål om dette ligg på rundt 5,5 på ein skala frå 0 til 10.

kommuneinstitusjonen og dermed heller ikkje om kvifor dei ser kommunane som viktige for seg. Men gjennom spørjeundersøkingar er det gjeve eit omfattande og rikt bilete av kva veljarane legg vekt på når dei blir bedne om å vurdere kommunane ut frå dei tre tradisjonelle verdiane ved kommuneinstitusjonen. Det gjennomgåande funnet i desse undersøkingane er at veljarane har eit instrumentelt forhold til kommunen. Det er prosentvis langt fleire som legg vekt på effektivitetsverdien, og særleg at det blir levert gode tenester. Derneft er det flest som legg vekt på demokrativerdien, og særleg at det er god kontakt med dei valde representantane (mindre at dei sjølve kan påverke). Minst viktig synest autonomiverdien å vere. Dette går igjen i undersøking etter undersøking. Men ein kan ikkje dermed utan vidare dra den konklusjonen at veljarane overser den kommunale fridomen. Rune Sørensen har vist at jamvel om handlingsrommet for kommunane objektivt sett ikkje er det største, så opplever ein forholdsvis stor del av veljarane (60%) den som stor. Kanskje er det på den bakgrunn dei svarar som dei gjer når det gjeld den kommunale fridomen. Den blir opplevd som forholdsvis stor. Det viktige blir dermed at tenestene er gode. Det same kan ein argumentere for i forhold til demokrativerdien. Den er sjølvstøtt og ikkje utfordra. Uroa er tenestene. Rose og Ståhlberg (2000: 284) konkluderer då også med at „Municipal identification, it would seem, is an important element in democratic citizenship, but this citizenship appears to be calculated and related to assessments of the benefits that might accrue from local involvement“

Eit argument mot ei slik tolking er at folk gir ulike svar på legitimitetsspørsmåla avhengig av korleis dei blir formulerte. Mest støtte til kommunen er det når spørsmålet dreier seg om samanslåing med nabokommunen og minst når det er snakk om sjølv å betale 1000 kr for å sleppe samanslåing.

b) Sentrale politikarar og staten

I Norge har skiljet mellom dei som ser kommunane som sosiale fellesskap og dei som ser dei som tenlege administrative einingar historisk vore eit viktig skilje mellom borgarlege og sosialistiske parti. Dei borgarlege, og særleg Høgre og Senterpartiet, har tradisjonelt lagt stor vekt på kommunane som sosiale fellesskap, medan sosialistiske parti, og særleg Arbeidarpartiet har lagt vekt på kommunane som tenlege administrative einingar innanfor ei samla offentleg forvaltning (Hansen og Klausen 2002)⁴.

Den diffuse støtta til kommuneinstitusjonen, eller det som Fimreite m.fl.

⁴ Hansen og Klausen skil dessutan mellom eit syn som understrekar fridomen til kommunane *frå* innblanding frå andre, og fridomen kommunane har *til* å ta på seg oppgåver som blir oppfatta som viktige av interessentane. Arbeidarparti-kommunen vil vere å finne i kombinasjonen Administrativ eining og Fridom til; Høgre/Sp-kommunen i kombinasjonen Sosialt fellesskap og Fridom frå (Hansen og Klausen 2002:51-52).

(2004: 12) kaller emosjonell tillit, er stor mellom stortingspolitikarane. Den festtaleprega tilslutningen til det kommunale sjølvstyre er „...tilnærmet unison”, men samstundes er det på det meir spesifikke plan stor misnøye med korleis kommunane ter seg i praksis. Lokalpolitikarane blir oppfatta å mangle konkret vilje og evne til å prioritere velferdsspørsmål (Fimreite m.fl. 2004:71).⁵

I forhold til det normative grunnlaget for institusjonen er det tilslutning blant dei fleste til sentrale verdiar som deltaking og effektivitet. Men stortingspolitikarane skil seg frå kvarandre med omsyn til om institusjonen står for eit lokalt fellesskap eller meir er del av ein administrativ styringsstruktur. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har eit meir organisk syn på kommunane enn det reint instrumentelle som pregar dei andre partia. I praksis er det likevel det instrumentelle synet på kommunane som dominerer på sentralt hald (Fimreite m.fl. 2004 : kap. 2 og 3).

Det instrumentelle synet har fått meir gjennomslag i dei seinare åra. Det kjem klart til uttrykk i forarbeida til kommunelova av 1992. Lova blei presentert som ei frigjerung av kommunane. Og det var den når det gjaldt korleis kommunane kunne organisere seg. Her blei restriksjonane i stor grad oppheva. Men samstundes var det klart at målstyringstankegangen der staten stiller opp mål og kommunane fungerer som iverksettingsorgan for sentrale styresmakter fekk gjennomslag. Kommunane er frie til å gjere det staten vil. Vi fekk det som er blitt kalla ein effektueringskommune (Fimreite m.f.:2004).

Legitimitet og effektiv styring

Kommuneinstitusjonen har stor grad av legitimitet mellom innbyggjarane i kommunane. Og kommunane blir oppfatta som legitime av ein større del av innbyggjarane i dei mindre kommunane enn i dei større. I tillegg har kommuneinstitusjonen stor emosjonell støtte i det sentrale politiske miljø. Men dette miljøet manglar tillit til at kommunane gjennomfører den sentralt utforma politikken slik intensjonane er. Dette reiser spørsmålet om kva som ligg i den emosjonelle støtta til institusjonen. Kva er grunngevinga for den diffuse støtta? Det må sjølv sagt bli eit diffust svar på eit slikt spørsmål, men la meg prøve.

Argumentet for at kommunane er effektive organisasjonar i ein samla offentleg forvaltning går på at dei er effektive i den meining at dei er gode til å samordne dei ulike krav og pålegg som kjem frå dei ulike sektordepartementa sentralt. Det som ikkje er samordna sentralt, kan bli samordna lokalt. Men effektiviteten i forhold til lokale problemoppfatningar blir meir sett på som eit problem.

5 Det er interessant å sjå at dei stortingspolitikarar som har mest erfaring frå kommunalt arbeid er dei som er mest kritiske til kommunepolitikarane. Som forskarane skriv: "Resultatet må sies å være oppsiktsvekkende." (Fimreite m.fl. 2004:66).

Og når den lokale deltakinga blir lovprisa samstundes som det er den sentrale problemoppfatninga som skal gjelde, kan ein stille spørsmål om kva grunngevingar som ligg bak. Det er truleg ikkje utan grunn at det særleg er den minkande valdeltakinga som er mest framme i debatten om folks politiske aktivitet. Den kan tolkast som uttrykk for minkande legitimitet, og det er nettopp det norske politikarar gjer. Men det betyr at det er legitimiteten, dvs støtta og kanskje særleg den diffuse støtta som dermed blir problemet. Men både på bakgrunn av den legitimitet som ein kan etterspore i empiriske undersøkingar og på bakgrunn av kor mange som deltar i to på kvarandre fylgjande val⁶, er dette truleg mindre å vere redd for enn det som kjem til uttrykk i offentleg debatt.

Men kva haldning har sentrale (og for den saks skuld, lokale) styresmakter til at folk deltar og prøver aktivt å påverke den kommunale politikken også mellom vala? Ofte blir slik deltaking – som då mange ganger vil vere protestar og innvendingar – bli oppfatta negativt som sand i eit velsmurt maskineri. Så blir saksgangen meir lukka, protester frå kommunalt tilsette blir forsøkt undertrykte, og saker tatt vekk fra den offentlege arenaen.⁷

Men det er viktig at protestar også er legitime. Protestar kan sjølvsagt vere uttrykk for eit system i krise, men det kan nettopp også vere uttrykk for eit levande demokrati med aktive deltakarar.

På ein underleg måte verkar det som om sentrale politikarar oppfattar kommunane som administrative einingar som kan organiserast på den mest tenlege måten avhengig av tid og stad samstundes som dei legg vekt på at den kommunale politikken på eitt eller anna vis ikkje er fylt av konflikhtar, i alle fall ikkje gode og oppbyggjelege konflikhtar. Lokalpolitikken blir forholdsvis upolitisk. Det kan verke som om det sentralt er ei slags forestilling om at kommunane eigentleg er fellesskap utan store konflikhtar der dei politiske problema berre er å kome fram til gode tekniske løysingar på felles mål. På denne måten blir kommunane oppfatta både som administrative einingar og som sosiale fellesskap der det er tenleg. Men å ri to hestar samstundes har sine sider.

Det er ikkje sikkert at legitimiteten til kommunane slik den kjem til uttrykk i dei empiriske undersøkingane av haldingane mellom veljarane til kommunen og den kommunale politikk eigentleg er uttrykk for kommunal legitimitet. Kanskje spring haldningane like mykje ut av folks oppfatning av legitimiteten til det offentlege styresettet i det store og heile. Det vil seie at haldningar, ideologiar

6 Ved stortingsval er det 95% som stemmer anten ved det eine eller det andre valet. Tilsvarande om enn noko mindre prosentdel er det ved kommuneval.

7 Deltaking kan ende opp som „participation as tyranny“ for å sitere Cooke and Kothari 2004: 1ff. Deltakinga skal skje på dei styrandes premissar.

og kulturar i det omliggjande samfunnet er vel så viktig for å forstå legitimiteten til kommunane som direkte erfaringar med spesifikke kommunale vedtak og aktivitetar.

Fimreite m.fl. og Hansen og Klausen argumenter nettopp for at mykje av haldningane på sentralt nivå til kommuneinstitusjonen meir skuldast ulike syn på kor stor del av aktiviteten i den norske samfunnet som skal gå gjennom det offentlege som at det dreier seg om kommunane i og for seg. Det gjeld vel så mykje velferdsstatens rolle i samfunnet som kommunal legitimitet.

Ei side ved dette er den upolitiske individualiseringa av mykje av den statleg utforma lokalpolitikken. Kommunane skal vere effektive. Dei skal gje gode tenester til innbyggjarane. Dei skal gje tenester som innbyggjarane krev. Det er ein slags dâm av at alle behov skal tilfredsstillast, og at det ikkje skapar politiske konflikhtar å tilfredsstillast dei. Spørsmåla er med andre ord ikkje politiske. Dei har ei teknisk løysing som marknadsmekanismane kan ta seg av⁸.

Ei anna side er overføring av sentrale oppgåver som t.d. sjukehus til eigne foretak, styrde av direktørar og skjerma mot politisk innsyn og påverknad. Kjernen i kommuneinstitusjonen – det politiske – blir sett på som eit problem og forsøkt unngått.

Det er uttakssida i det politiske systemet som blir det grunnlaget legitimiteten blir vurdert ut frå. Tenestene skal vere billege og gode. I den grad kommunane ikkje kan oppfylle dette kravet betre enn private bedrifter, skal oppgåvene leggest ut på marknaden. Lojalitet og „voice“ blir erstatta av „exit“ for å bruke Hirschmans omgrep. Men Hirschman skriv også om problema med exit. Dei dyktigaste forsvinn først. Dermed blir tilbodet dårlegare. Og ein vond sirkel set inn.

Dei styringsteknikkane som blir importert i mange kommunar har innebygde i seg verdiar som ein ikkje alltid ser. Dei inneber i seg sjølv visse oppfatningar om kva ein kommune er og kva han bør vere.

I staden for å nettone eller jamvel forsøke å administrere vekk lokale konflikhtar bør eit lokalstyresystem gje opning for at verdiar og interesser får høve til å kome til uttrykk og bli aksepterte for det dei er, nemleg særinteresser. Politisk deltaking blir først viktig når den påverkar, dvs endrar innhaldet i politiske vedtaksprosessar. I eit representativt demokratisk system er det derfor ikkje så mykje deltaking i og for seg som er viktig. Det viktige er potensiale for politisk deltaking som kan aktiviserast når det trengst.

8 Dette er noko av kjernen i vår tids globaliseringsideologi: pengar er alle tings målestokk.

Derfor er det også grunn til å vere skeptisk til kva lærdommar norske politikarar dreg av den klare nedgangen dei ser i valdeltakinga, i medlemstala i dei politiske partia, i at så mange som rundt 60 % av kommunestyremedlemene ikkje tek attval og at nesten halvparten av dei som kunne tenkje seg å ta på seg offentlege verv ikkje vil bli medlemmer av eit politisk parti. Botemidla er å skjære ned talet på verv i kommunestyre og utval, gje fleire politikarar løna verv og gje statleg støtte til dei politiske partia. Utviklinga går i retning av ei profesjonalisering av eit mindre sjikt av politikarar, avstanden mellom dei styrande og innbyggjarane vil auke. Vilkår for demokrati og politikk i dagens norske kommunar er i ferd med å bli endra frå eit folkestyrt til eit meir elitestyrt demokratisk politisk system.

Ei alternativ utvikling kunne vere å ha større kommunestyre og dra fleire innbyggjarar med i utvalsarbeid. På den måten vil ein auke og spreie den politiske kompetansen mellom innbyggjarane, og deltakarpotensialet vil auke.

Konklusjon

Legitimitetsgrunnlaget for dei norske kommunane er godt på symbolplanet. Den diffuse støtta er stor. Mellom veljarane er også den spesifikke støtta stor. Derimot er haldningane på sentralt hald prega av tvisyn. Kommunane får mykje diffus støtte, men den spesifikke støtta er varierende og til dels liten. Kommunane og det kommunale sjølvstyret blir av dei fleste aktørane sentralt på den eine sida oppfatta som svært viktig å ta vare på. På den andre sida blir dei sett på som reine administrative einingar som skal gjennomføre statleg politikk, og som ikkje skal ha andre interesser enn dei statlege⁹. I tillegg blir dei dels også oppfatta som fellesskap utan særlege interessekonfliktar der problem kan analyserast og løysast til beste for alle. I alle tilfelle underkjenner ein det viktigaste kjenneteiknet ved kommunane: at dei er politiske institusjonar.

Litteratur:

Albrow, Martin 1972 „Weber on legitimate norms and authority: a comment on Martin E. Spencer's account”, *British Journal of Sociology*, vol.23, pp 483-487.

Cooke, Bill and Uma Kothari 2001 „The Case for Participation as Tyranny“ i Bill Cooke and Uma Kothari (eds) 2001 *Participation: The new Tyranny?*, London: Zed Books.

9 Eit eksempel på dette er den tidlegare helseminister Høybråten sine lite milde ord til ein lokal delegasjon av politikarar som skulle legge fram gode argument for å halde oppe eit lokalsjukehus. „Dere motarbeider meg”. Men lokale politikarar har lokale interesser å ta vare på. Dei representerer sine veljarar først og fremst. Slike protestar er legitime.

Easton, David 1975 “ A Re-Assessment of the Concept of Political Support“ *British Journal of Political Science*, vol 5, pp. 435-457.

Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars 2004: *Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Bergen: Rokkansenteret, Rapport nr 2 2004

Frazer, Elizabeth 1999: *The Problems of Communitarian Politics. Unity and Conflict*. Oxford: Oxford University Press.

Hansen, Tore og Jan Erling Klausen 2002: „Between the Welfare State and Local Government Autonomy“, *Local Government Studies*, Vol. 28, No.4 (Winter), pp. 47-66.

Hirschman, Albert O. 1970: *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.

Hoffmann, Stanley 1959: „The Areal Division of Powers in the Writings of French Political Thinkers“, i Arthur Maass (ed.): *Area and Power. A Theory of Local Government*, Glencoe, Illinois: The Free Press. pp. 113-149.

Kjellberg, Fransesco 1995 „The Changing Values of Local Government“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540 (July), pp 40-50.

Meyer, John W. and W. Richard Scott 1983: „Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government“, i John W. Meyer and W. Richard Scott: *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, Beverly Hills: Sage Publications, pp. 199-215.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose 2003: „Innbyggernes engasjement og tilfredshet. Småkommunenes romantikk eller storbyenes rasjonalitet?“ i Kommunenes Sentralforbund (red.): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringar?. Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen.*: Oslo: Kommuneforlaget.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen 1999: „Confidence in Politicians and Institutions: Comparing National and Local Levels“, i Hanne Marthe Narud og Toril Aalberg (eds.): *Challenges to Representative Democracy: Parites, Voters and Public Opinion*, Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence E. og Krister Ståhlberg 2000: „Municipal Identification and Democratic Citizenship: A Finnish-Norwegian Comparison“ i Lauri Karvonen and Krister Ståhlberg (eds.) 2000, Åbo: Abo Akademis Förlag.

Vickers, Gregory 1970: *Freedom in a Rocking Boat. Changing Values in an Unstable Society*, Harmondsworth: Penguin Books.

Wickwar, W. Hardy 1970: *The political theory of local government*, Columbia: University of South Carolina Press.

Würtenberger, Thomas ,2004: „Legitimität, Legalität“, I Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck (Hrsg): *Geschichtliche Grundbegriffe*, Stuttgart: Klett-Kotta, Band 3, S.677-740.