



OPPGAVE 3

Innledning

En kommune kan forstås som så mangt. Noen mener en kommune er der de vokste opp, der de har sin familie, der de arbeider, osv. Andre mener kommunen er der de stemmer til lokalvalg og der de kjenner politikerne. For å fange opp dette mangfoldige begrepet "kommune" skisserer Dag Ingvor Jacobsen 4 ulike perspektiver, med tilhørende 4 sentrale verdier. Det første perspektivet handler om kommunen som territorium, med tilhørende verdi funksjonalitet. Det andre ser på kommunen som tjenesteyter, og her står verdien effektivitet sentralt. For det tredje kan vi se på kommunen som politisk arena, og her er demokrati verdien veldig viktig. Til slutt kan vi forstå kommunen som del av nasjonalstaten, med tilhørende verdi autonomi som viktigst. Basis for resten av denne oppgavebesvarelsen vil være fundert i perspektivet om kommunen som del av nasjonalstaten.

Norge er en tradisjonell "Rechtsstaat", noe som bl.a. innebærer at det politiske systemet er bygd på Montesquieus maktfordelingsprinsipp (fordeling av makt mellom Storting, regjering og domstolene) og John Lockes fakesuverenitetsprinsipp. Vi har et rigid rettsystem og Grunnlov, som hindrer at staten fullt ut kan gjøre



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 2 av 14

slik den finner det for godt. Ingen kan straffes uten at det er hjemlet i en lov. Loven må ha legitimitet hos befolkningen; den må være akseptert og respektert. En forutsetning for at Norge kan være en Rechtsstaat, er at landet er et liberalt demokrati.

I Norge har vi tre forvaltningsnivåer - staten, fylkeskommunene og kommunene. Fokus i denne besvarelsen vil ligge på staten og kommunene. Kommunenes selvstyre er ikke nedfelt i den norske Grunnloven, og kan dermed rent legalt beskrives som avledet statsmakt.

Staten både delegerer oppgaver ut til kommunene, samt at en god del oppgaver blir desentralisert. Delegasjon i sin rene form innebærer at staten overlater selve utførelsen av visse oppgaver til kommunene, men beholder beslutningsmyndighet og ansvar selv. Desentralisering ~~til~~ i sin rene form innebærer at både oppgaveutførelse, beslutningsmyndighet og ansvar overføres til kommunene.

Mange oppgaver er i dag både delegert og desentralisert. Kommunene har mange viktige tjeneste-, forvaltnings og utviklingsoppgaver, hvor de viktigste oppgavene omhandler skole (grunnskole), helse og omsorg.

Statlig styring av kommunene

Staten styrer kommunene på flere forskjellige



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 3 av 14

måter. For det første kan vi snakke om styring gjennom lov. Med innføringen av formannskapslovene i 1837 ble kommunene offisielt nedfelt som selvstendige rettssubjekt. Dette innebærer bl.a. at all statlig styring av kommunene må ha hjemmel i gjeldende lover. Staten styrer kommunene både gjennom generelle lover og særlover. De generelle lovene behandler kommunene som hvilke som helst andre aktører i det norske systemet - gjør kommunen noe kriminelt, skal den stilles til ansvar for det. I tillegg finnes det også andre lover som gjelder kun for kommunene og ikke andre aktører.

Vi har også særlover, som styrer kommunene på mer spesifikke saker og sektorer. Opplæringsloven er et eksempel på en slik særlov.

Staten styrer også kommunene gjennom inntekter. "Frihet til..." (som er et viktig prinsipp for kommunene) forutsetter at kommunene har en viss inntekt og også råderett over et sett ressurser. Kommunene er en uhyre viktig produsent av velferdsgodene, og det forutsetter en viss inntekt for å kunne levere disse tjenestene. Her har staten stor styringsmulighet ved standardisering. Skatter, spesielt inntektskatt men til dels også eiendomsskatt og naturskatt er kommunens viktigste inntektskilde. Her styrer staten ved å standardisere minimum og maksimum skattesatser. Ingen kommuner har valgt å legge seg på lavere skattesatser enn



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 4 av 14

nabokommunene.

På den økonomiske siden styrer staten også gjennom overføringer til kommunene. Slike overføringer går både på å utjevne kommunale forskjeller på inntektssiden og på utgiftssiden.

Gjennom earmarkedde midler kan staten gå inn å kontrollere kommunene på detaljniva. Da overføres det midler som skal gå til helt spesifikke områder. Tradisjonelt har det blitt gitt mye earmarkedde midler spesielt til barnvern, rus og psykisk helse.

Rammeoverføringer er et annet økonomisk kontrollmiddel. Her gis ikke midlene til helt spesifikke områder, det er mer opp til kommunen hva den vil bruke pengene til.

Staten kan i tillegg styre kommunene gjennom produksjonsbelastende- og andre avgifter.

Spesielt i senere tid har det vokst frem en rekke kontrollorgan, såkalte tilsynsorgan som skal gi staten mulighet til å kontrollere hva kommunen har gjort, hvordan ulike oppgaver er gjennomført, osv. Dette henger sammen med økt fokus på mål- og resultatorientert styring som har gjort seg gjeldende etter at Norge innførte visse New Public Management elementer i den offentlige forvaltning.

Staten har også mulighet til å påvirke underveis. Den kan f.eks. gå inn i selve tjenesteproduksjonen og bidra med råd. Både kontroll i "ettertid" og



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 5 av 14

"underveis" er ulike måter staten kan styre kommunene på.

Den kanskje mest ekstreme måten staten kan styre kommunen på er gjennom kommunesammenslåinger. Dette endrer kommunestrukturen og den territorielle dimensjonen. I 1956 fikk Schei-komiteen Stotingsmandat til å gjennomføre en tvangssammenslåing av kommunene. Som følge av dette ble det i en tidsperiode fra 1958-68 gjennomført en betydelig sanering av kommunene, og man gikk fra rundt 700 til rundt 400 kommuner. Scheikomiteens arbeid utløste stor misnøye, og dermed ble det på 1990-tallet fattet et vedtak om at ingen kommuner skulle utsettes for tvangssammenslåing - all slik "aktivitet" må være fundert i frivillig samtykke. Vi har dermed hatt et veldig jevnt antall kommuner i lang tid (428 pr. 01.01.13). Dog har den nye regjeringen i år varslet en stor strukturreform, da dagens inndeling ikke betraktes som ~~funksjonell~~ funksjonell.

Foruten kommunesammenslåinger er det en annen relativt ekstrem måte staten kan styre kommunene på. Dette går ut på å overta all styring av kommunen. Kommuner som støtter økonomien sin veldig dårlig kan risikere at staten går inn og overtar all økonomisk styring. Slike kommuner kalles ofte Robek-kommuner.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 6 av 14

Lokal autonomi vs. Sentralstyring

Det lokale autonomi er ikke grunnlovstestet i den norske Grunnlov. Likevel anses det lokale autonomi for svært viktig, og er en tradisjonsrik sedvane i Norge.

Som nevnt innledningsvis kan man betrakte kommunene ut fra 4 perspektiver med de tilhørende verdiene funksjonalitet, effektivitet, demokrati og autonomi. Autonomiverdien kan på mange måter betraktes som en basis for de tre andre. ^{For oss} Når så mye av velferdsproduksjonen blir "overlatt" til kommunene bygger dette bl.a. at nærhet fører til høyere effektivitet.

Likevel, selv om autonomiverdien på mange måter danner eksistensgrunnlaget for kommunene, er det visse utfordringer knyttet til denne verdien (som oftest folk flest vil ha mest mulig av). Utstrakt lokal autonomi fører bl.a. til ulikhet. Dersom hver kommune får fritt spillerom til lokale tilpasninger, vil dette føre til ulikt tjenestetilbud i ulike kommuner. Dette er problematisk etter som nåtidskommuner ~~er~~ er tuftet på generalistkommuneprinsippet, som innebærer at alle kommuner skal levere tilnærmet likt velferdsstilbud til tilnærmet lik kvalitet.

Dersom kommunene, som følge av det lokale autonomi, får mulighet til å "talke" lavere



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 7 av 14

og regler på egen måte, vil dette gi en utfordring ift rettsikkerhetsprinsippet.

En annen utfordring ved utstrakt lokal autonomi er at det vanskeliggjør statlig styring. Det blir færre områder igjen hvor staten har mulighet til å kontrollere og styre.

Som nevnt er Norge en rettsstat med 3 forvaltningsnivåer, hvor staten utgjør øverste nivå. Selv om lokal autonomi er en viktig sedvane og en høyt ønsket verdi, er likevel Norge en enhetsstat, ikke en desentralisert føderal stat, og verdien "sentralstyre" er dypt forankret i så vel praksis som Grunnloven.

De ovennevnte utfordringene med lokalt autonomi er akkurat det som trekket frem for å begrunne den statlige styringen.

Sentral styring vil føre til likhet, forutsigbarhet, og rettsikkerhet. Når kommunene gjennom lov pålegges å ha et like tjenestetilbud til relativt like kvalitet, gir dette en forutsigbarhet i systemet. Borgerne stilles likt, og har like krav på de samme tjenestetilbudene under tilnærmet like omstendigheter.

Det skal også være likhet og forutsigbarhet i gjeldende lovverk.

Det er et potensielt motsetningsfylt forhold mellom lokal autonomi på den ene siden og sentralstyre på den andre. Likevel, som Jacobsen hevder,



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 8 av 14

er ikke dette en enten-eller-situasjon hvor den ene verdien automatisk kommer på bekostning av den andre. Det er fullt mulig at man kan ha et system som er preget både av statlig styring og av lokal autonomi. Til syvende og sist handler det om prioriteringer.

Jacobsen hevder dessuten at i en enhetsstat som Norge, med staten som høyeste forvaltningsnivå, er det bare naturlig at den statlige styringen er av en viss størrelse. I et system som det vi har i Norge, representerer ikke statlig styring noe udemokratisk.

Utviklingen av forholdet statlig styring - lokal autonomi

Så hvordan har forholdet mellom stat og kommune utartet seg gjennom tidene? Har den statlige styringen tatt helt overhånd, og kommunene som resultat blitt rene utførelsesorganer for staten? Eller har vi sett en ~~utvikling~~ mer dual utvikling med både økt statlig styring og økt lokalt autonomi?

Her har Jacobsen og Finreite relativt motstridende syn på hva denne utviklingen har vært preget av og hvordan den har utartet seg. Følgende vil det redegjøres for den utviklingen Jacobsen profiserer, dernest hvordan Finreite legger den fram. Til slutt vil de to holdningene drøftes opp mot hverandre.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 9 av 14

Jacobsen deler utviklingen i forholdet lokalt autonomi - statlig styring inn i ganske tids-~~per~~perioder. Jeg vil her gi en kort redegjørelse for denne utviklingen i kronologisk rekkefølge.

Perioden før innføringen av formannskapslovene i 1837 er preget av dekkning og enveid. Kommunens offisielle eksistens var ikke stadfestet, og forholdet stat-kommune eksisterte bare i periferen. Kommunen hadde fa, om noen, ansvarsområder, og tjenesteproduksjonen på denne tiden ble i all hovedsak utført av ideelle frivillige organisasjoner.

Med innføringen av formannskapslovene i 1837 ble det stadfestet at all statlig styring skulle være hjemlet i lov. Kommunene fikk status som selvstendige rettssubjekt, og den lokale autonomien fikk rotfeste.

På 1840-tallet bestemte kongen å ta bukt med fattigdommen, og kommunene var i denne sammenheng viktige. Noen oppgaver ble delegert ut til kommunene. Som følge av dette økte også den statlige økonomiske støtten til kommunene, og da implisitt også den statlige styringen.

Perioden mellom 1890-1920 er også preget av dualitet, og det er vanskelig å se hvem som i realiteten styrte hvem av kommunene og staten. Dette var velferdsstatens spede begynnelse,



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 10 av 14

og selv om kommunene fikk stadig mer ansvar og autonomi, økte også den statlige styringen. Perioden 1920-39 er preget av økonomisk krise og ustabilitet. Mange kommuner sløt hardt med å betale gjelden de hadde pådratt seg i foregående periode (fordi de bygde ut velferdstilbudet), og for mange kommuner var situasjonen så dårlig at de ble lagt direkte under statlig styring. Dette gjorde at man så at den økonomiske situasjonen var mange steder av strukturell art; man fikk røyne opp for at det fantes rike og fattige kommuner.

Perioden 1945-75 er preget av institusjonalisering av velferdstaten. I begynnelsen av perioden lå mye av kommune-Norge brakk, og man hadde hatt en periode hvor man fokuserte mye mer på en aktiv stat enn en passiv (som hadde vært gjeldende frem til 1920-tallet). Etter hvert som Norge kom seg på beina igjen etter ~~en~~ finanskrise på 20-tallet og begge verdenskrigene, blomstret velferdstaten opp. I denne perioden ble kommunen for alle flest den viktigste velferdsprodusenten. Staten "pushet" flere og flere oppgaver ut til kommunene, og det lokale autonomi vokste. Likevel vokste også kommunenes avhengighet til staten. Det koster mye å produsere velferdstjenester, og kommunene var avhengig av statlig støtte for å vedlikeholde oppgaven. I perioden etter 1975 har kommunen fortsatt



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 11 av 14

vert den viktigste velferdsprodusenten. Det har vert innført en rekke reformer, mange av dem NPM-inspirerte, som har gått på fristilling, privatisering, økt brukemedvirkning, nedbygging av byråkratiet, osv. Tanken om den lokale autonomien har stått sterkt. Samtidig har vi også sett en utvikling av økt statlig styring. Mal- og resultatorientert styring brukes i utstrakt grad, og i 2002 overtok staten den tidligere fylkeskommunale sykehusdriften.

Jacobsen peker, som vi ser, på en utvikling som er preget både av økt lokal autonomi og økt statlig styring. Finreite, derimot, hevder at kommunene fremstår i stadig økende grad som statlige laborier; effektueringsorgan for statens ønsker.

I følge Finreite er førkrigskommunen preget av sterk lokal autonomi. Den statlige styringen av kommunene var av liten størrelse, og kommunene hadde stort handlingsrom. I etterkrigskommunen (frem til 1970-tallet) peker Finreite på mange av de samme utviklings-trekkene som Jacobsen. Denne perioden er preget av både økt statlig styring, samtidig som autonomiværdien stod sterkt. På 1960-tallet skyldte det inn en "grønn bølge" som radikalisererte det politiske klimaet.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 12 av 14

Man ønsket frihet fra statlig styring, og alt som var lokalt ble løftet frem som positivt.

Fimreite hevder likevel at vi har gått i en retning av økt statlig styring på bekostning av det lokale autonomiet. Det nye finansierings-systemet som ble ønsket på 1970-tallet, med mer rammeoverføringer ble ikke innført tilstrekkelig, og øremerkede midler utgjør fortsatt en (for) viktig del av finansieringen. I tillegg har antall lover og regler fra statlig hold økt, noe som begrenser det lokale handlingsrom.

Kanskje den viktigste, og mest negative, utviklingen for lokal autonomi og handlingsrom har vært den økte rettighetslvgivningen. Tidligere har staten forholdt seg til kommunene som enheter, og ikke til den enkelte innbygger. Med økt rettighetslvgivning blir kommunene "pliktsubjekt" som kan ~~ikke~~ brukerne kan stille til retten. Dette har ført til at det lokale handlingsrom blir betydelig redusert. Kommunene "sitter igjen" som rene effektueringsorgan for staten, i følge Fimreite.

Jacobsen hevder at den utviklingen Fimreite projiserer til dess er for unyansert og dramatisk. Han peker på ulike forklaringer som kan være med på å nyansere Fimreites konklusjon. For det første hevder han at undersøkelsene som leder frem til denne konklusjonen i all



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 13, av 14

hovedsak er tyttet på intervjuer med politikere og administrasjonen. Selve spørsmålsformuleringen har dermed mye å si, både for undersøkelsens reliabilitet og validitet. Undersøkelsen baserer seg også på enkelte opptellinger av lover og forskrifter, og forteller ingenting om hvordan kommunene tar til seg og håndterer disse. Fimrcite peker også på at noe av grunnen til at den lokale autonomien svekkes er pga. økt standardisering av velferds-tilbud. Jacobsen mener at en alternativ forklaring her kan være at brukernes preferanser og krav blir likere, også på tvers av kommunegrensar, og at standardiseringen dermed heller er kommunenes måte å tilpasse seg denne homogeniseringen på.

Som vi ser er Jacobsen og Fimrcite uenig i hvilken retning utviklingen har tatt. Jacobsen fortsetter en dual utvikling, og Fimrcite en klar utvikling av kommunene som statlige laborier.

Hvilket syn på sier seg erig med handler til syvende og sist om hvilke demokratiske ideal og verdier man legger til grunn. Som Jacobsen hevder er det ingenting udemokratisk med statlig styring i en enhetsstat som Norge.



Emnekode : ST-200
Kandidatnr. : 9214
Dato : 11.12.2013
Ark nr. : 14 av 14

Avslutning

I Norge står både tanken om lokal autonomi og tanken om statlig styring høyt. Det lokale autonomi er viktig for å bevare nærhet, demokratisk deltagelse og effektivitet. Kommunene er de fremste produsentene av velferdsgoder.

Sambtidig er det i en stat som Norge, med det politiske system ~~et~~ og sosialdemokratiske tradisjon vi har, nødvendig med statlig styring for å bevare likhet, forutsigbarhet og retts-sikkerhet.

Forholdet mellom lokal autonomi og statlig styring har vært i endring siden for innføringen av formannskapslovene i 1837.

Noen mener at vi går mot en negativ utvikling av mer statlig styring, mens andre mener at de to verdiene "går i tospann" og utvikler seg samtidig i samme retning.