

ØF-rapport 01/2012

Scenarier for kommunesektoren 2012-2037

av

Tor Selstad, Tor Dølvik, Andreas Hompland,
Jon Helge Lesjø og Toril Ringholm



Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgstyrene/de regionale høgstesentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgstemiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Næringsliv og regional utvikling
Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforskning's viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

ØF-rapport 01/2012

Scenarier for kommunesektoren 2012-2037

av

**Tor Selstad, Tor Dølvik, Andreas Hompland,
Jon Helge Lesjø, Toril Ringholm**

Tittel: Kommunesektorens framtid 2012-2037

Forfattere: Tor Selstad (red.), Tor Dølvik, Toril Ringholm, Jon Helge Lesjø og Andreas Hompland,

ØF-rapport nr.: 1/2012

ISBN nr.: 978-82-7356-699-7

ISSN 0809-1617

Prosjektnummer: 1078

Prosjektnavn: Kommunesektorens framtid 2012-2037

Oppdragsgiver: Kommunesektorens organisasjon

Prosjektleder: Tor Selstad

Referat: Prosjektet gjennomgår i del 1 ulike utfordringer og drivkrefter for kommunesektoren, som legges til grunn for konstruksjonen av alternative scenarier for den neste 25 år 2037. I del 2 drøftes handlingsmuligheter framover i form av tre scenarier.

Emneord: Utfordringer, drivkrefter, scenarier, kommuner.

Dato: Mandag, 9. januar 2012

Antall sider: 128

Pris: Kr 170,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00

Telefax 61 25 41 65

e-mail: post@ostforsk.no

<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarframstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Hvordan vil kommunesektoren se ut i framtida? Kommer vi til å ha kommuner slik vi kjenner dem i dag i 2037? Årstallet er naturligvis ikke tilfeldig valgt, for nettopp i 2037 vil kommunene og fylkeskommunene feire sitt 200-årsjubileum. Vårt perspektiv blir da hvordan kommunene vil utvikle seg de neste 25 årene. Rapporten er todelt:

Del I innledes med et historisk perspektiv med tittelen *Lange linjer – langsomt ble kommunene til*. Derneft drøftes åtte drivkrefter og utfordringer som vi må ta hensyn til når framtidens kommuner skal utformes.

Del II er framtidsdelen, som konkret beskriver tre alternative utviklingslinjer som peker fram mot den kommunale tilstand i 2037. Scenariene er gitt stikkordene *Kjøpesenter, StatKom og Modulen*.

Denne disposisjonen må ikke leses slik at det er grunnleggende utfordringer og drivkrefter som *bestemmer* hvordan kommunene vil bli. Tvert om foregår det i kommunene en kontinuerlig diskusjon om oppgaver og oppgaveløsning, demokratisk styring, kompetanse og arbeidskraft m.v. Det er til syvende og sist de konkrete veivalgene som bestemmer kommunenes utvikling videre, ikke trendene i samfunnet.

Dette prosjektet har vært et samarbeidsprosjekt med Østlandsforskning som ansvarlig oppdragstaker. De øvrige bidragsyterne har vært Tor Dølvik Agenda Kaupang, Andreas Hompland, Jon Helge Lesjø Høgskolen i Lillehammer og Toril Ringholm Norut. Hallvard Skauge har bidratt med illustrasjoner.

Vi takker oppdragsgiveren, KS, for interessant oppdrag og mange spennende samtaler!

Lillehammer 4. januar


Svein Erik Hagen
Forskningsleder


Tor Selstad
Prosjektleder

Innhold:

Sammendrag.....	7
Summary	11
1 Lange linjer – langsomt ble kommunene til	15
Del 1 Utfordringer og drivkrefter for kommunesektoren.....	25
2.1 Demografien og kommunene – det handler om folk!.....	26
2.2 Verdier og valg, holdninger og handlinger.....	28
2.3 Europeisering og globalisering.....	31
2.4 Kommunikasjon i kommunene.....	34
2.5 Kommunesektorens roller og oppgaver.....	39
2.6 Kompetanse og arbeidsmarked.....	45
2.7 Stifinnere og innovatører	51
2.8 Lokaldemokrati under press	55
Del 2 Scenarier Inngang til scenariene:.....	63
Scenario 1: Kjøpesenter Valgfrihet og mangfold.....	67
Scenario 2: StatKom Rettsliggjøring på norsk.....	87
Scenario 3: Modulen Norge er et sammensatt land.....	107
Utgang: Raskt blir kommunene borte	127

Sammendrag

Rapporten består av to hoveddeler. **Del 1** omfatter utfordringer og drivkrefter kommunene vil møte.

Men før vi ser nærmere på disse, har vi kastet et blikk i bakspeilet. Hvordan har kommunenes historie artet seg fram til i dag? Selv om det har vært mange turbulente perioder gjennom historien, er kommuneinstitusjonen på mange måter en suksesshistorie. Når vi i år feirer ”det lille jubileet” – 175 år med formannskapslover – er det ingen røst som hever seg for å legge ned dette forvaltningsnivået (1).

Den største utfordringen ser ut til å være av demografisk art: Den ene utfordringen er motsetningen mellom de vekstkraftige storbyene og utkantene som stagnerer eller går tilbake. Den andre utfordringen er innvandringen, som vi på mange måter har tilpasset oss. Vi kan trenge mange flere hoder og hender i kommunal virksomhet i årene som kommer. Flyktninger og innvandrere som har fått bli her har tilpasset seg ganske godt. Stadig flere innser at innvandringen ikke er noe å frykte, tvert om kan den være en del av problemløsningen! (2.1)

Den lange historien er i seg selv et argument for at institusjonen vil spille en viktig rolle framover også. Men forandringer kan komme fort. Tradisjonelle verdier og holdninger kan bli avvist av yngre generasjoner. Etterkrigstidens slitene la vekt på kollektiv trygghet, men deres barn er individualister som vender ryggen til deres materialisme (2.2).

Liksom demografien, innebærer også globaliseringen en tvetydighet. Vil Norges bedrifter klare å hevde seg globalt? Så langt er erfaringene positive. Mange norske foretak har blitt en del av multinasjonale foretak, og våre produkter selger godt internasjonalt. Det er de store byene som i særlig grad har trukket fordelene av at ”jorda krymper”. Selv de største norske byene blir for små til å hamle opp med de globale byene (2.3).

I historisk tid har Norge hatt ypperlige transportmuligheter langs kysten, mens innlandet har vært mer ufram-kommelig. Det inviterte ikke til handel. I dag er de fleste av disse hindrene bygd ned. Norske kommuner er mer mobile enn noensinne, og i tillegg bruker de nye elektroniske medier i stigende grad. Det faller derfor lettere for dem å samarbeide med sine naboer, og dette kan være grunnlaget for fusjoner (som fortsatt er en frivillig sak). Utbygging av raske tog og bedre veier gjør innlandet gradvis mer tilgjengelig. Rundt de største byene utvikler

det seg store regioner som er blitt mulige pga. bedre infrastrukturer – en ”regionforstørring” er i gang. Mange benytter den nye mobiliteten til å bygge hytte – evt. hytte nr. to. (2.4).

Det er ikke innlysende hva som skal være kommunale oppgaver, ja, offentlige oppgaver i det hele tatt. Oppgavene kan jo også dekkes på et marked der private tilbydere fram sine tjenester. Eller vi kan tenke oss frivillig sektor blir viktigere tilbyde av velferdstjenester. Kommunesektoren kan bli overbelastet, og dermed tvunget til å avgi oppgaver til marked eller sivilsamfunn. Konsumevnen vil uansett vokse. Både tilbydere og kunder vil i stigende grad akseptere at kommunen ikke kan stå for alle tjenester (2.5).

Behov for flere yrkesaktive vil det være uansett. Selv om demografien oppviser flere gunstige trekk, kan det likevel bli mangel på arbeidskraft i årene som kommer. Kompetanseutvikling og rekruttering blir derfor viktige funksjoner i alle kommuner. Men selve aldringen representerer et problem. Andelen omsorgstrengene vil øke, men andelen yngre arbeidstakere vokser ikke tilsvarende fort til å dekke disse behovene. I verste fall trekker kommunene og offentlig sektor i det hele tatt til seg så mange yrkesaktive, at det hemmer rekrutteringen til industri og annet næringsliv (2.6).

De formidable demografiske utfordringene vi står ovenfor tvinger kommunene til å bli mer innovative. Det kan også hevdes at kommunene faktisk har vært innovative i sin 175-årige historie. Etter 1837 tok de initiativet til bygdebanker og dampskipstrafikk, og senere ble de pionerer i elektrisitetsutbygging. Det skaffet lys i stuene og drivkraft til små bygdenæringer. Utfordringene på omsorgssiden kan føre til at vi får en mer reell nyskaping i kommunene, kanskje særlig der helse og omsorgsfag kommer i kontakt med teknologimiljøer (2.7).

Den antakelig største utfordringen av alle er at lokaldemokratiet er kommet under press. Institusjonene er der, men stadig mindre deler av befolkningen bryr seg om å bruke stemmeretten. Blant de yngre er deltakelsen katastrofalt lav. Kan man tenke seg lokalstyrte kommuner om færre enn 60 prosent bruker stemmeretten? Ligger noe av problemet i at kommunene ikke klarer å holde det kommunepolitiske engasjementet ved like i perioden mellom valgene? (2.8).

Del II omfatter scenarioene, der vi ser for oss tre mulige utfall av alle dilemmaene kommunene står overfor.

Kommunene danner markeder. I den første fortellingen har kommunen oppgitt å være den komplette tjenesteprodusent. Privat velstand og stigende etterspørsel skaper et konstant trykk på privat sektor, som etter hvert går inn i rollen som produsent av velferdstjenester på kommersiell basis. Noe måtte gjøres. Med voksende velstandsnivå og økt individualisering var det ikke grenser for hva folk syntes de fortjente. Stadig flere fikk mulighet til å velge fritt på stadig flere av livets områder. Derfor fant de det også helt naturlig å ha samme valgfrihet når det gjaldt sentrale velferdsgoder, men det klarte ikke kommune å levere.

Staten oppga prinsippet om at alle kommuner og alle tjenester måtte sys over samme lest. Kommunene fikk større tillit og frihet til å gå opp sine egne stier og legge opp velferdstilbudet slik de selv fant best. Løftet var at folk flest skulle få større valgfrihet og bli mer selvstendige når kommunene ble mer forskjellige og mangfoldige. Blant de private tilbyderne finner vi også i stigende grad frivillige organisasjoner. Ikke alle klarer å holde et høyt kvalitetsnivå. Noen kunder vender seg mot andre private leverandører i markedet (3.1).

Rettsliggjøring på norsk. Markedsbaserte tjenester fører til at det oppstår nye forskjeller mellom by og land. Byregionene kan tilby flere tjenester enn utkantregioner, og staten må gripe inn. Likhetstanken står fortsatt sterkt i det norske samfunnet, og staten styrer kommunene stramt for å hindre ulikheter i velferdstilbudet. Målet er å sikre at alle landets innbyggere får ivarett sine rettigheter, uavhengig hvor de bor. Rettighetsfestingen gjør at staten utvikler sterke styringsregimer overfor kommunene. Profesjonenes sterke normer om fagstyre bidrar i samme retning.

Hvem er det som står bak rettliggjøringen? Først og fremst en allianse av politiske partier sammen med statlige tilsyn og direktorater, og som sagt profesjonene. Riksrevisjonen og fylkesmennene trekker også i samme retning. Medienes bidrag er at de avdekker ulikheter i det kommunale tjenestetilbudet, som slår tilbake på kommunene i form av krav om bedre tjenester.

Utviklingstrekk fram mot 2037.

Omfanget av de oppgaver som kommuner og fylkes-kommuner må løse bare fortsatte å øke etter 2012. Den sterke økningen i eldrebefolkningen gjorde at en stadig større del av samfunnets ressurser måtte kanaliseres til omsorgsoppgavene. Men innholdet i kommunesektorens oppgaver krevde også økte ressurser, uavhengig av størrelsen på brukergrupper, men det ble vanskelig å holde på generalistkommuneprinsippet. Det ble gradvis oppgitt, og erstattet med graderte tjenestetilbud i kommunene, et system som ble kalt **MODUL**.

M-KOMMUNER er minimumskommuner, ofte kalt “småsamfunnskommuner”, med ansvar for grunn-leggende basisoppgaver som barnehage, grunnskole,

O-KOMMUNER blir også kalt "normalkommuner" med ansvar for alle kommunale tjenester.

D-KOMMUNER er de store distriktskommunene med de samme oppgavene som normalkommunene.

U-KOMMUNER står utenfor den fylkeskommunale ordningen, men er tildelt hele det fylkeskommunale oppgavespekteret.

L-KOMMUNER fikk en todelt rolle. De var direkte ansvarlig for tjenester som ikke var lagt til andre kommuner, så som kollektivtransport, planlegging og videregående utdanning. Men de skulle også utvikle lokale tjenester som hjelpeorgan for småkommunene.

Summary

The report contains two main sections. **Section 1** describes the driving forces and challenges the municipalities will face. But before we look closer at this, we need to take a look back into history. How have the municipalities developed into their current form? Even though there have been many turbulent periods down through history, the municipality as an institution is in many ways a success story. When we now celebrate "a mini anniversary" – 175 years of municipal legislation", there are no voices calling for this administrative organ to be closed down (1).

The largest challenge seems to be one of demography: The one challenge is the contrast between growth-intensive big cities and the rural districts that are stagnating or declining. The other challenge is that of immigration, to which we in many ways have already adapted. We will need many more hands and heads in municipal administration in the years ahead. Refugees and immigrants who have been granted permission to stay in the country have adapted rather well. Increasingly, people are acknowledging that immigration is not something to fear, but quite the opposite, it can be part of the solution! (2.1)

This long history is in itself an argument that the institution will play an important role in the years ahead as well. But changes can come about quite fast. Traditional values and attitudes can be rejected by younger generations. The post-war workhorses emphasized collective security, but their children are individualists who are blind to their own materialism (2.2).

In a similar way to demography, globalization also involves a two-edged sword. Will Norwegian companies be able to compete globally? Thus far the experience is positive. Many Norwegian companies have become a part of multinational companies, and our products sell well internationally. The large cities in particular have benefited from a "shrinking" world. But even the largest Norwegian cities are no match for the largest global cities (2.3).

From an historical perspective, Norway has had excellent transport opportunities along the coast. Inland Norway, on the other hand, has been more isolated, which was not conducive to trade. Today, most of these obstacles no longer represent a problem. Norwegian municipalities are more mobile than ever, and they also make use of electronic media to an increasing extent. It is therefore easier for them to collaborate with their neighbors, which often serves as the basis for mergers (which is still voluntary). The construction of faster train connections

and better roads has made inland Norway gradually more accessible. Around the largest cities, major economic regions are developing as a result of better infrastructure – a “regional-based growth” is taking place. Many make use of the new mobility to build cabins – e.g. cabin number two (2.4).

What should be municipal responsibilities, or for that matter public-sector responsibilities, is not always obvious. Public needs may also be served by private companies offering services. Or we can imagine a voluntary sector becoming a more important provider of welfare services. The municipal sector may become overloaded, and thereby forced to turn over responsibilities to the private market or civil society. Consumption will in any event continue to grow. Both providers and customers will have to accept the fact that municipalities will not be able to provide all services to everyone (2.5).

There will be a need for a larger workforce in any event. Even though demographic trends are showing positive tendencies, there still may be a lack of sufficient manpower in the years ahead. Enhancing expertise and recruitment will therefore be important functions in all municipalities. An aging population also represents a problem. The share of the population who need care will increase, but the number of young workers is not growing at a fast enough rate to meet these needs. In the worst case scenario, municipalities and the public sector attract so many employees that recruitment to industry and other businesses is hampered (2.6).

The formidable demographical challenges we face force the municipalities to become more innovative. One can also claim that the municipalities have been innovative in their 175-year history. After 1837, they took the initiative to establish country banks and steamship traffic, and later they became pioneers in building power plants. This activity obtained light for people’s living rooms and powered small village businesses. The challenges in the area of health care may result in actual growth for the municipalities, in particular where health care services come in contact with technology environments (2.7).

Presumably the largest challenge of all is that local democracy is under pressure. The institutions are there, but an increasingly large share of the population does not make use of their vote. Among young voters, participation is catastrophically low. Can one imagine locally governed municipalities in which less than 60 percent exercise their right to vote? Is part of the problem that the municipalities are not able to sustain local political enthusiasm between elections? (2.8).

Section 2 of the report covers various scenarios, where we see three possible outcomes of all the dilemmas the municipalities face.

The municipalities create markets. In the first narrative, the municipality is portrayed as the complete service provider. Private welfare and increasing demands create a constant pressure on the private sector, which in time takes on the role of provider of welfare services on a

commercial basis. Something had to be done. With an ever higher welfare level and increased individualization, there were no boundaries to what people thought they deserved. An increasing number were able to choose freely among several of life's areas. Thus, they found it completely natural to have the same freedom of choice when it comes to central welfare benefits. But the municipalities are not able to deliver.

The state abandons the principle that all municipalities and all services had to be constructed on the same mold. The municipalities were given more freedom to stake out their own paths and offer welfare benefits as they thought fit. The promise was that most people should be given larger freedom of choice and become more independent when the municipalities became more diverse. Among private-sector service providers, we also find an increasing number of volunteer organizations. Not all are able to maintain an equally high quality level, however. Some customers turn to private market suppliers (3.1).

Legal rights Norwegian-style. Market-based services result in differences between city and country. The urban centres can offer more services than rural communities, and the state has to get involved. Equality of services still stands strong in Norwegian society, and the state maintains a tight control on the municipalities in order to hinder welfare inequalities. The goal is to ensure that the rights of all citizens are ensured, regardless of where they live. Mandating legal rights means that the state develops stronger steering mechanisms for the municipalities. The professions' strong norms about professional-based management contribute in the same way.

Who is responsible for determining people's legal rights to welfare services? Primarily an alliance of political parties together with public inspection authorities and directorates, and as mentioned, the professions. The Norwegian government's Board of Auditors and the district governors also pull in the same direction. The media contributes by uncovering disparities in municipal services, which hits back on the municipalities in the form of demands for better services.

Developmental trends toward 2037. The scope of the tasks that municipalities and county-municipalities must solve just increases after 2012. The strong increase in the number of aging citizens means that an increasingly larger share of society's resources must be channeled to health care services. But the content of the municipal sector's responsibilities also demands increased resources, independent of the size of the user group. It is difficult to maintain the principle of a generalist municipality, which is gradually abandoned, and replaced by a scaled municipal service system called **MODUL**.

M-MUNICIPALITIES is a minimum municipality, often called "community municipalities", with responsibility for basic tasks such as nursery schools and primary schools.

O-MUNICIPALITIES are also called "normal municipalities" with responsibility for all municipal services.

D-MUNICIPALITIES are the large regional municipalities with the same tasks as the normal municipalities.

U-MUNICIPALITIES stands for the county-municipal arrangement, in which the county-municipality is responsible for the entire range of county-municipal services.

L-KOMMUNER were given a dual role. They were directly responsible for services that were not assigned to the other municipalities, such as public transport, planning and secondary education. But they were also responsible for developing local services in order to function as a support organ for the small municipalities.

1 Lange linjer – langsomt ble kommunene til

Kommunene har en lang historie i det norske system. Langsomt ble de til den institusjonen vi nå kjenner. De kan føre sin moderne historie tilbake til 1837 og er på mange måter en suksesshistorie. Men det er også en historie om kriser og strid om kommunenes utforming gjennom 175 år fram mot 2012. Skal vi kunne si noe interessant om utviklingen de neste 25 årene fram mot 200 års markeringen av formannskapslovene i 2037, må vi ha de lange linjer i denne historien med oss. Hvilke konflikter har preget utviklingen, og hvilke uforløste spenninger er det som i dag peker fram mot ulike kommunale framtider?

De lange linjer må legge vekt på de store endringsprosessene: demokratiseringen, oppgaveekspansjonen, profesjonaliseringen, harmoniseringen/standardiseringen, differensieringen, og spenningene mellom kommunalisering og statliggjøring, frihet og likhet. Kommunene er blitt til i skiftende omgivelser, født under embetsmannsstat og bondesamfunn, forvandlet under industrisamfunnet og står overfor nye store omdanninger i informasjons- og servicesamfunnet.

Vi opererer med to brudd i utviklingen som har fått karakter av epokeskifter - knyttet til gjeldskrisen i mellomkrigstida og den nære etterkrigstids store vekstperiode. Historikeren Rolf Danielsen har karakterisert 1920-åra som et vannskille: Den kommunale gjeldskrisen som følge av konjunktursammenbruddet førte til statlige tvangsinngrep for å redde kommunene fra å kunne gå konkurs. Det kommunale selvstyret fikk etter Danielsens vurdering en knekk som det senere ikke har kommet over.

Den nære etterkrigstid var preget av gjenreising og dernest storstilt vekst i den kommunale utviklingen. Vi fikk en periode som var kjennetegnet av det Francesco Kjellberg og Tore Hansen i sin tid kalte det kommunale hamskiftet, en reform- og endringsprosess som gikk over 30 år - fra Scheikomiteen startet med å tegne kommunekartet på ny til omdannelsen av fylkeskommunen midt på 1970-tallet. Det kommunale landskapet som utviklet seg fram mot 150 års jubileet for formannskapslovene i 1987 var ikke til å kjenne igjen fra det vi hadde noen tiår tidligere. Ville vi i dag sagt det samme om det landskap som vil tre fram ved 200 års jubileet i 2037?

Utgangspunktet: Formannskapslovene av 1837

De store venstrehistorikerne gikk langt i å framheve 1837-lovenes historiske betydning for landets demokratiske utvikling. Først med dem var byggverket som startet med 17. maigrunnloven i 1814 fullført, og nasjonen hadde fått et lokalstyre som også var tuftet på demokratiske prinsipper. Med J.E. Sars ord: “Formandskabslovene af 14. januar 1837 betegnede et stort fremskridt... Der fandtes paa denne tid neppe nogen europæisk stat, hvor det kommunale selvstyre var saa vel organiseret og gjennomført i saa vid utstrækning, som det blev i Norge ved lovene af 1837.”

Formannskapslovene var et kompromiss mellom ulike hensyn: embetsmennenes behov for å få et modernisert forvaltningssystem over hele landet, og en gryende demokratisk bevissthet som ga seg utslag i kravene om mer selvstyre. Danielsen påpekte at kommuneinstitusjonen ble unnnfanget med et Janusansikt som på den ene siden ga seg uttrykk i hensynet til et vel-fungerende offentlig forvaltningsapparat, og som på den andre siden fanget opp i seg lokalbefolkningens egne ønsker og behov. Dobbeltheten ga spillerom for både forvaltningsaspektet og selvstyreaspektet. “De norske kommuners historie har artet seg som en permanent dialog mellom disse posisjoner”.

Formannskapslovene kom til å bety mer for styringsordningen i bygdene enn i byene. Byene hadde allerede en kommunal styringsordning med innslag av representasjon fra borgerne og “byens beste menn”. I landdistriktene representerte derimot loven noe nytt ved at en for første gang fikk styringsorganer som bygget på det representative prinsipp. På landsbygda handlet det også om å definere hva som skulle være det kommunale i geografisk utstrekning: Stort sett ble prestegjeldene lagt til grunn for kommunegrensene.

Det var forskjellige lover for byene og herredene, men kommunene hadde fått sin forfatning. På tross av todelingen mellom by og land skjedde det en standardisering av den offentlige virksomhetens former landet over. Kommisjoner ledet av lensmann og prest ble erstattet med valgte representanter, og mange særordninger ble tilpasset det nye lovverket. De kommunale oppgavene fulgte gjerne samme spor som fattig- og skolekommisjonene hadde konsentrert seg om, men etableringen av det som er blitt kalt det negative frihetsprinsipp var likevel viktig for kommunene. Det innebar at kommunene fritt kunne engasjere seg i oppgaver som ikke eksplisitt var lagt til eller forbeholdt andre organers kompetanseområde. Ved innføringen av formannskapslovene var det kommunale landskapet inndelt i til sammen 394 herreds- og bykommuner.

Embetsmannsstatens kommuner

De nye lovene la grunnlaget for en harmonisering av den offentlige virksomheten på lokalnivået. Etter hvert ble de ulike særlovsorganenes fristilling fra det kommunale styre innskrenket og underordnet de folkevalgte kommunestyrene. Det var en langsiktig prosess som til slutt førte til avskaffelse av de såkalte særkommunene. Harmoniseringen gjaldt også skatte- og ligningsforvaltningen, som gjorde at de samme prosedyrer ble lagt til grunn over hele landet.

Det skjedde etter hvert en tyngdeforskyvning fra formenn til kommunestyrene, som fikk mer makt over særlovsorganene, etter hvert også hånd om en mer samlet økonomiforvaltning.

En sentral del av selvstyret under det som er blitt kalt “bondekommunalismen”, var å holde igjen på kommunale utgifter. De som betalte skattene ville også ha frihet til å begrense omfanget av dem, og de var i mange herredskommuner meget tilbakeholdne med å engasjere seg i nye oppgaver. Mange steder var det en sosial elite som sto i spissen for det lokale styret som formenn og representanter, og de var ofte opptatt av å begrense den kommunale virksomheten. Med statsviteren Tore Hansens framstilling: Langt på vei fungerte kommunene som en økonomisk klubb for den eiendomsbesittende klasse i lokalsamfunnet.

Debatten rundt innføringen av formannskapslovene hadde ført til en viss politisering og økt politisk engasjement rundt om i kommunene. Likevel var deltakelsen forholdvis begrenset ved valgene, og lavere enn ved Stortingsvalgene. «Det hendte ikke sjelden at det møtte fram færre velgere enn det antall representanter som skulle velges..» Forklaringene på dette var dels valgteknisk og dels praktisk, ettersom det kunne være vanskelig å ta seg fram til stemmestedene. De etterfølgende stemmerettsreformene skulle komme til å endre en del av disse forholdene.

Fra omtrent 1860 kom det et omslag til sparelinjen, og mange kommuner stod for økt aktivitet og engasjement på nye områder. Det gjaldt for eksempel utbygging av kommunikasjonene og infrastrukturtiltak av ulike slag, hygienemotiverte investeringer i vann, renovasjons- og kloakksystemer. Hovedinntrykket var at selvstyreprinsippet sto forholdvis sterkt og kommunenes autonomi ble respektert. Dette hadde også en klangbunn i at kommunene representerte en type “naturlige lokalsamfunn” og var uttrykk for både det lokale og det demokratiske i nasjonsbyggingen. Småskala- og selvstyreideologien dominerte før “velferdsaktivismen” kom på offensiven. Dette ga seg også uttrykk i at antall herredskommuner ut over på 1800-tallet økte betydelig for bedre å være tilpasset de lokalsamfunn de skulle betjene. Ved århundreskiftet (1899) var det 532 selvstendige kommuner på bygdene og hele 936 sogn, foruten et betydelig antall fattigdistrikter og skoledistrikter.

Ordførerne i landkommunene trådte sammen i amtsformannskapene som overtok en del av amtmannens myndighetsområde. Amtformannskapene var også de første tiårene sparepolitikere som ville holde embedsmennene i øra. Ordførerne ville holde amtsskatten nede, samtidig som de forsøkte å få mest mulig av aktiviteten til eget distrikt.

I embetsmannsstatens periode foregikk det en gradvis kommunalisering. Det innebar en overgang fra privat eller statlig til kommunal omsorg og virksomhet. Dette var ikke helt nytt, men hadde fått et bedre institusjonelt grunnlag. Ansvar for kirkene, fattigomsorgen, veier og lokale kommunikasjoner var viktige innslag i de første årenes kommunalisering. Dette kom også til uttrykk med opprettelsen av sparebanker i kommunal regi, som fikk betydning for kommunenes rolle på det næringspolitiske området.

Partistyret kommer

Våre første landsomfattende partier ble etablert fra 1880-årene i forbindelse forfatningskampene og den gryende industrialiseringen. I løpet av noen tiår etablerte partiene seg også i lokaltstyret, og denne politiseringen kom etter hvert til å sette sitt preg på den kommunale virksomheten. Dette var en langvarig prosess med store regionale variasjoner som kan sies å være fullført langt på vei på slutten av 1930-tallet. Til grunn for prosessen lå institusjonelle endringer, knyttet til stemmerettsutvidelser og andre endringer i valgsystemet, samt økonomiske og sosiale endringer knyttet til industrialiseringen med de nye mulighetene til mobilisering som det innebar.

Selv om det i mange kommuner lenge var flere “upolitiske” lister som konkurrerte med hverandre, gjorde partiene gradvis sitt inntog. Arbeiderpartiet førte an, og i mange kommuner ble det møtt med borgerlige felleslister som eneste alternativ, men det var store regionale skiller i utviklingen. Allerede i 1913 var 56 prosent av representantene valgt på politiske lister på Østlandet, mot bare 14 prosent på Vestlandet og i Nord-Norge. Politiseringen av kommunes virksomhet skjedde med utgangspunkt i landets sentrale strøk.

Torstein Hjøllum, som har levert det grunnleggende bidraget til forståelsen av denne prosessen, har pekt på to mulige årsaker til politiseringen. For det første partienes ønske om å utbygge sin organisasjon over hele landet og dermed få bedre grep om velgerbefolkningen. For det andre politiske initiativ nedenfra som sprang ut fra den økonomiske utviklingen og endringene i klassestrukturen; kommunene og partiene var etablerte institusjoner som kunne brukes til politiske formål. Velgerne ble gradvis mindre orientert mot personer og mer mot partiene, og dette førte til en polarisering som la grunnlag for mobilisering ved valgene. Hjøllum fant at overgangen fra primærnæringsøkonomi til industri og service i kommunenes næringsstruktur forklarte den geografiske spredningen av partienes listestilling ved valgene. Resultatet ble at industrisamfunnets kommuner fikk et innslag av en rekke overlokale nasjonale organisasjoner som ikke fantes i det gamle bondesamfunnet som var dominert av primær- og slektskapsrelasjoner.

Lokalpolitiske initiativ fra Venstre og Arbeiderpartiet rundt om i kommune-Norge la grunnlaget for kommunenes rolle som velferdspionerer, med oppgaver som en i neste omgang ville at staten skulle ta ansvaret for. Kimen til en del av den moderne norske velferdsstaten kan føres tilbake til dette lokalpolitiske engasjementet.

Gjeldskrisen som rammet kommunene i mellomkrigsåra kom til å sette grenser for den kommunale ekspansjonen og selvstyret. Flere kommuner var på konkursens rand og ble satt under statlig administrasjon. De borgerliges frykt for hva «municipalsosialismen» kunne føre til av økt skattetrykk, hadde sitt forspill allerede med skattelovene i 1911 som satte tak på kommunens beskatningsrett. Bestemmelsene om konkursforbud for kommunene fra mellomkrigstida ga kommunene et vern, men innebar samtidig en innskrenkning av selvstyret. Ut av krisa kom også forståelsen av at det var viktig at kommunene skulle gi borgerne de samme goder over

hele landet. Skatteutjamningsordningene på 1930-tallet ble et viktig redskap. Med dette utviklet det seg innen den sosialdemokratiske kommuneideologien også gradvis et nytt syn på forholdet mellom kommunalt selvstyre og statlig styring.

Det kommunale hamskiftet

De første etterkrigsåra var preget av “kommunal renessanse”. Kommunale initiativ blomstret på mange områder, mens staten utredet og planla en rekke reformer. Krisen som hadde berørt mange kommuner tungt i mellomkrigstida, var erstattet av en oppblomstring i kommunal aktivitet over hele landet. Særlig var veksten stor i de minste kommunene, og ekspansjonen førte til at alle kommunene ble viktige serviceprodusenter for sine lokalsamfunn. De statlige ambisjonene om å bruke kommunene til å realisere ambisiøse mål på en rekke områder, ikke minst innen velferdspolitikken, krevde en ny struktur som satte kommunene i stand til å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. På denne bakgrunn nedsatte Gerhardsen-regjeringen i 1946 Kommuneinndelingskomiteen med fylkesmann Nikolai Schei som leder for å utrede en revisjon av den kommunale inndeling “som er mer i samsvar med de endrede forhold og som administrativt og økonomisk vil sette kommune bedre i stand til å løse sine oppgaver”. Komiteen skulle også ta for seg spørsmålet om nedlegging av sognekommunene og se på fylkeskommunenes forhold til bykommunene.

Sognekommunene var ordninger som sikret at saker som bare angikk et sogn i kommunen ble avgjort av representanter som tilhørte dette sognet. Opprinnelig var det snakk om kirkesaker, men senere også skolesaker, fattigstell og enkelte veispørsmål. Denne ordningen ble imidlertid sett på som foreldet og urasjonell og ikke tilpasset kravene til en effektiv og moderne forvaltning. Sognekommunene ble avskaffet av Stortinget som administrative enheter i 1950 så å si uten debatt, men enkelte ønsket dem beholdt som valgdistrikter.

Hovedfokus for Scheikomiteen var likevel spørsmålet om ny kommunal inndeling. Da innstillingen ble diskutert i Stortinget i 1956 ble den karakterisert som “den viktigste sak på det kommunale område som Stortinget har behandlet siden formannskapslovene i 1837”. Anbefalingene var at kommunene skulle ha et tilstrekkelig befolkningsunderlag (minimum 2500-3000 innbyggere) som var nødvendig for en profesjonell kommunal administrasjon, et allsidig næringsliv og et livskraftig senter, og man skulle også ta hensyn til behovet for utbygging av ungdomskoler. Arbeiderpartiet som hadde flertall på Stortinget sluttet i 1956 opp om hovedlinjene i innstillingen. Opposisjonen av de borgerlige partier ønsket andre løsninger, blant annet gjennom interkommunalt samarbeid. Selvstyrerargumentene stod sentralt i debatten, på begge sider. Uten robuste kommuner med gjennomføringsevne var selvstyret lite verdt, mente tilhengerne av større kommuner. Over en periode tidlig på 1960-tallet fikk vi på denne bakgrunn omfattende kommunesammenslutninger med 1964 som toppåret. Tallet på kommuner ble brakt ned fra 744 til 442. Dette var sterk kost for mange, og en del «ulykkelige ekteskap» ble oppløst ved «skilsmissen», slik at tallet på kommuner økte litt igjen i årene etterpå.

Viktige reformer med stor betydning for kommunene var utvidelsen av grunnskolen til 9 år, med påfølgende kommunal utbygging på 1960- og 70-tallet, ny lov om sosial omsorg fra 1964 og den nye bygningsloven fra 1965. Dette innebar at kommunene fikk nye oppgaver innen undervisning, og en videreutvikling av plankommunen – også på landsbygda. Velferdstilbudet fikk større omfang enn tidligere, og ikke minst, større geografisk spredning. En viktig del av hamskiftet var omdannelsen av fylkeskommunene i tidsrommet mellom 1960 og 1975, fra å være et hjelpeorgan for herredskommunene til å bli et selvstendig demokratisk styrt forvaltningsorgan der også bykommunene var med. Prosessen fram mot “den nye fylkeskommunen” gikk over flere år, som regel etter statlig initiativ og regi, og ble slutført med reformen med virkning fra 1976, etter de første direkte valg i 1975. Siste fase kom i stand etter en innstilling fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, bygd på prinsipper som demokratisering, desentralisering og effektivisering. Fylkeskommunen fikk en egen administrativ ledelse, egen beskatningsrett og et direkte valgt fylkesting. Med reformen midt på 1970-tallet fulgte store ambisjoner innen planlegging der fylkesplanen skulle bli det sentrale instrumentet for regional utvikling og fylkenes politikk.

Forvaltningskommuner

Satsing på skole og utdanning var viktige oppgaver innen det kommunale virkefeltet. Kommunene hadde lenge rollen som skolepioner som en del av den ekspanderende velferdskommunen, ved å ta på seg oppgaver ut over obligatorisk folkeskoleutdanning: framhaldsskoler og realskoler ble initiert og drevet mange steder rundt i kommune-Norge. Etter innføring av den 9-årige obligatoriske grunnskolen, og ved at den videregående opplæringen ble fylkeskommunens ansvar, ble det mindre differensiering mellom kommunene og klarere rollefordeling mellom forvaltningsnivåene. Kommunene var lenge også pionerer på trygdeområdet, men etter som staten her tok over ansvaret, fikk kommunene mer og mer preg av å være institusjonskommuner. Oppgaveekspansjonen favnet teknisk utbygging, tilrettelegging for boligbygging, og ut over på 1970-tallet kom også kultursektoren til med biblioteker, svømmehaller etc., riktignok som et delvis frivillig satsingsområde. I tillegg kom at særlig distriktskommunene var pionerer innen næringsrettet tiltaksarbeid.

Den sterke ekspansjonen i kommunal virksomhet og oppgaver førte til stor vekst i sysselsettingen i kommunene og fylkeskommunene. I mange områder ble kommunene stedets største arbeidsgiver. Med de stadig mer spesialiserte oppgavene i den kommunale organisasjonen kom også profesjonaliseringen som innebar at oppgaver i stor grad ble overført fra politiske ombud til ansatte tjenestemenn. En fikk administrativ spesialisering under ledelse av dyktige fagfolk: skoleinspektører, sosialsjefer, bygningsingeniører, biblioteksjefer osv. Med spesialisering fulgte også økt behov for samordning og oppbygging av etater som grupperte nært beslektede oppgaver og funksjoner sammen under én ledelse.

Mange av de nye oppgavene som kom til var eksempler på kommunalisering, startet i frivillig regi, men med tiden overtatt av kommunen. Men det var også tendenser i andre retninger ved at kommunale oppgaver ble overtatt av private organisasjoner, halvoffentlige organer, og ikke

minst i form av statliggjøring. I tillegg til trygdesystemet skjedde det med en stor etat som ligningsetaten, som ble overført fra kommunene til staten i 1965 – og folkeregistrene fulgte med på kjøpet.

Yngve Flo har brukt betegnelsen forvaltningskommunen på den kommunetype som dominerte de første tiårene etter krigen og gjennom hamskiftet. Det er en blandingsmodell mellom den gamle småskalaideologien med vekt på deltakelse og storskalatenkning med evne til å løse befolkningens kollektive behov. Det nye var økt nasjonal integrasjon i statens prosjekt om å bygge ut velferdsstaten, men dette ønsket man skulle skje uten at det lokale handlingsrommet ble alt for skadelidende.

Arbeiderpartiet var den drivende kraft i utviklingen av denne kommunetypen. I de første 10-15 årene etter krigen vakte Arbeiderpartiets linje betydelig opposisjon fra de borgerlige partiene med Høyre og Bondepartiet i spissen. Disse partiene forsvarte tradisjonelle selvstyreverdier og småskalaideologien og ville sette skarpere grenser for statens styring av kommunene. Etter at hamskiftet med den store kommunesammenslåingsperioden var et tilbakelagt stadium, ble disse motsetningene tonet ned, og det gikk mot partipolitisk konsensus mellom de store kommuneideologiene rundt 1970.

Informasjons- og servicesamfunnets kommuner

Industrisamfunnet nådde sitt høydepunkt tidlig på 1970-tallet, om antall sysselsatte i industrien er målestokken. Det norske samfunn ble i økende grad et servicesamfunn der sysselsettingen i de tjenesteytende næringer inntok en dominerende plass. Kommunesektoren vokste sysselsettingsmessig, i perioden 1960-1997 skjer det en firedobling fra snaut 100 000 til nærmere 400 000 årsverk. Kommunene ble ikke minst en stor og viktig kvinnearbeidsplass. Norge ble i økende grad et informasjonssamfunn, en utvikling som skjøt fart med revolusjonen i informasjons- og kommunikasjonsteknologien på 1980/90-tallet. Dette la grunnlaget for en ny infrastruktur for produksjon og kommunikasjon med store kulturelle og politiske konsekvenser.

Den sosialdemokratiske orden som hadde sitt “lykkelige øyeblikk” i 1950- og 60-årene, begynte å forvitte ut over på 1970-tallet. Det historikeren Francis Sejersted har kalt “frihetsrevolusjonen” kom til å prege 1980-tallet. De sosialdemokratiske verdiene knyttet til likhet og enhet vek plassen for frihet og mangfold. Standardiserte løsninger som lenge hadde fungert godt og sikret trygghet for store grupper i befolkningen kom etter hvert i skyggen av ønsket om valgfrihet for den enkelte. Frihet, men også en ny type usikkerhet kom til å prege utviklingen.

Forvitringen av den sosialdemokratiske orden skyldtes det flere forhold: internasjonaliseringen, innpasningen i EØS-regimet på 1990-tallet og den gradvise framveksten av det flerkulturelle samfunn. Viktige endringstrekk var knyttet til den nye medieordenen etter at monopollet i eteren var brutt og avisenes frigjøring fra partiene var gjennomført, samt fram-

veksten av et helt nytt familiemønster. Et sentralt trekk ved “frihetsrevolusjonen” var også reaksjonen mot sterke innslag av paternalisme i den gamle trygghetsskapende orden.

Fra fristilling til effektivering

Kommunene skulle i denne periodens første fase komme til å spille en rolle som stifinnere, for deretter å få mer preg av å være effektiveringsorganer for statlig vilje. Den første del av perioden fra 1970-tallet og utover i 1980-årene var en fristillingsperiode med ønske om å gi kommunene mer handlingsrom. Det nye inntekts- og overføringssystemet i 1986 la vekt på rammeoverføringer. Dette skulle etter intensjonen gi bedre rom for lokale prioriteringer i kommunene. Frikommuneforsøkene (1987-91) innebar at kommunene på eget initiativ kunne søke dispensasjon fra nasjonalt lovverk og erstatte det med lokalt utformede vedtekter. Utvalgte kommuner skulle være stifinnere i ukjent terreng og bidra til spredning av lokalbasert læring med muligheter for et nytt samhandlingsmønster mellom staten og kommunene. I frikommuneforsøkenes ånd fikk vi den nye kommuneloven i 1992 som avskaffet en rekke særlovsorganer og ga kommunene større frihet til å organisere sin egen virksomhet. Fra slutten av 1980-tallet kom også “Miljøvern i kommunene” (MIK) for alvor på dagsordenen, med utsikter til at kommunene kunne bli viktige aktører i miljøpolitikken.

Fristillingspolitikken fikk på flere områder forholdsvis kort levetid. Sentrale politikere i de fleste partiene mente fristillingslinjen ville føre til at nasjonale ambisjoner ikke ble fulgt opp på prioriterte områder, og at ulikhetene ble for store kommunene imellom. Øremerkingen av statlige overføringer til prioriterte statlige satsinger tiltok derfor raskt. Mer bruk av individrettet rettighetslovgivning ble en sentral del av det skiftet som kom. Når en ser bort fra de generelle debattene om lokalt selvstyre, var det en utbredt statlig mistillit til kommunenes prioriteringsevne. Staten gikk mer og mer over til å gi individuelle rettigheter, og kommunenes oppgave ble å effektivere statlig politikk.

I kjølvannet av den nye kommuneloven gjennomførte de fleste av landets kommuner endringer av administrativ struktur og politiske organisering over en 10-15 års periode. Den sektorstyrte kommunen var gjerne skyteskive for omorganiseringene, og overgangen fra «sektorkommunen» til «service-kommunen» representerer en hovedtrend. Harald Baldersheim har omtalt den framvoksende kommunemodellen som «den politiske bedriften» der innovasjon og lederskap ble sentrale stikkord. Politikerne inngikk i styringsrollen og var tiltenkt en annen og mer “strategisk” styringsrolle enn det som hadde vært det vanlig. Kommunens rolle som tjenesteprodusent kom mer og mer i fokus. Deler av reformbølgen var inspirert av den såkalte New Public Management-doktrinen. Sentrale elementer i dette konseptet var økt tiltro til ledelse, mer bruk av indirekte kontroll framfor direkte autoritet, samt sterkere brukerfokusering. De siste tiårs trender har gått i retning av utflating av organisasjonene. I kommunene har det gitt seg utslag i nedbygging av etatene og innføring av resultatenheter/tjenesteområder. På den ene siden økt resultat- og rammestyring, på den andre siden myndiggjøring av en rekke ledelsesområder som tidligere var plassert innenfor administrative etater.

Kommunestruktur og frivillighetslinje

Spørsmål om reform av kommunestrukturen med sikte på å etablere en ny kommune- og fylkesinndeling, ble reist ved en rekke anledninger. Mest omfattende skjedde det i forbindelse med Christiansen-utvalgets utredning på begynnelsen av 1990-tallet (NOU 1992:15). Dette utvalget foreslo omfattende strukturendringer med færre kommuner og fylker etter en del hovedprinsipper der blant annet et minstetall i antall innbyggere i hver kommune (5000) og fylke (200 000) inngikk i kriteriene. Innstillingen vakte betydelig debatt, men endte med Stortingets vedtak om en “frivillighetslinje” i 1995. Dette innebar oppmuntring til færre og større kommunale enheter, men at det i siste instans måtte være frivillig for hver enkelt kommune og ikke gjenstand for statlig tvang.

Dette prinsippet har i ettertid blitt respektert av regjeringer med ulik politisk farge. Bondevik II - regjeringen med Erna Solberg som statsråd i Kommunaldepartementet forsøkte aktivt i samarbeid med KS å sette i gang lokale og regionale prosesser med sikte på kommunesammenslutninger, men resultatene ble forholdsvis beskjedne. Den rødgrønne regjeringen (2005 og 2009) forpliktet seg til å føre frivillighetslinjen videre. Resultatet er at antall kommuner er blitt forsiktig redusert de siste 30 årene: 454 kommuner i 1978, 430 kommuner i 2010 og 429 kommuner fra 1. januar 2012, etter at Mosvik og Inderøy kommuner besluttet å slå seg sammen på bakgrunn av ja-flertall i den lokale folkeavstemningen.

Debatten om kommunestrukturen er preget av skarpe politiske skillelinjer i det norske politiske systemet. Oppgaveekspansjonen og de muligheter de mange små kommunene har til å kunne tilby tilfredsstillende tjenester og rekruttere kompetente fagfolk, spiller en viktig rolle. Generalistkommuneprinsippet har kommet under press. Det samme gjør også kommunenes funksjon av å være det Baldersheim har kalt “ramme for ein heimstad.” Det er viktig for lokal identitet og tilknytning og er basis for en del av den tillit som de norske kommunene nyter godt av i befolkningen.

Nye utfordringer

Kommunene vender seg i dag i økende grad utover; internasjonaliseringen og europeiseringen treffer også kommunene. Kommunene samarbeider om å skaffe seg informasjon om det som skjer i Brussel, og om å tilpasse seg det europeiske regelverket på en rekke områder. De samarbeider også i økende grad ut over landegrensene. Dessuten samarbeider de med nabokommuner gjennom nye selskapsdannelser for å løse mange drifts- og utviklingsoppgaver. Gjennom vertskommuneordningen har de i tillegg fått et institusjonelt rammeverk for å samarbeide om lovpålagte oppgaver. Tendensen til ny fragmentering av det kommunale landskapet er på noen områder påfallende.

Fylkeskommunenes framtid har lenge vært omstridt. Ambisjonene knyttet til dens rolle som et nytt demokratisk forvaltningsnivå ble ikke innfridd. Synspunktene på fylkeskommunes innsats som tjenesteprodusent var mer delte, og sykehusene var opplagt det mest politisk sensitive. Etter at Gudmund Hernes hadde kommet ut av tenkeboksen som helsestatsråd og konkl-

dert med at sykehusene skulle forbli fylkeskommunens ansvarsområde, kom Stoltenberg I-regjeringens vedtak om statlig overtakelse i 2001 overraskende. Fylkeskommunene som eget forvaltningsnivå var med dette satt i spill. Soria Moria-erklæringen fra 2005 slo imidlertid fast behovet for tre fullverdige forvaltningsnivåer i Norge.

Det var betydelige forventninger til den forvaltningsreformen som der ble skissert, både i forhold til utvikling av nye og større regioner og til at store nye oppgaver skulle bli desentralisert til mellomnivået. På grunn av betydelig statlig motstand “krympet” imidlertid reformen underveis, og resultatet ble en videreføring av fylkeskommunene, riktignok med noen nye oppgaver. Men ikke i et slikt omfang at debatten om fylkeskommunes framtid ble mindre aktuell.

De siste årene har vært preget av to store skifter. På den ene siden hegemoniskiftet i det politiske verdilandskapet fra likhet til frihet. På den andre siden et skifte i statens styring av kommunene, fra fristilling til sterk styring for å sikre likhet i tjenestetilbudet for innbyggerne. Henger disse endringene sammen? Er det slik at for å sikre individuelle rettigheter og valgfrihet, så må kommunenes frihet innskrenkes?

Del 1

Utfordringer og drivkrefter for kommunesektoren

2.1 Demografien og kommunene – det handler om folk!

Det er to grunner til at kommunene bekymrer seg for befolkningen: Den ene grunnen er dynamikken, vekstevnen. Den andre er befolkningens *struktur* – dens sammensetning. Mange kommuner framstår som stagnerende uttynningssamfunn med raskt aldrende befolkning, tapere i dobbelt forstand. Norge forsøker derfor å gjenvinne vekstevnen, men oppdager raskt at det står verre til i omgivelsene. Verden befolkningsutvikling er eksplosiv, det er vekst på alle kontinenter – unntatt Europa!

Et nyttig begrep når man skal drøfte befolkningsutviklingen er det samlede fruktbarhetstallet (SFT). Enkelt sagt sier det hvor mange barn hver kvinne føder, og dermed kan vi si noe om utsiktene til vekst eller nedgang. Om hver kvinne i snitt føder to barn skulle det i prinsippet innebære reproduksjon – den kommende generasjonen blir like stor som den foregående. Men her er det behov for en liten korreksjon: Vi må også ta med i beregningen at noen av kvinnene ikke når reproduktiv alder, og derfor settes reproduksjonsnivået til $SFT = 2,1$.

I tiden etter århundreskiftet har SFT i Norge vært ca 1,95, dvs. at vi nesten når opp til reproduksjonsnivået. Mange av våre naboland har mye lavere SFT-verdier, og selv om de norske verdiene er relativt lave, blir de sammenlignet med land i Øst- og Sør-Europa relativt høye. Man antar at den viktigste grunnen til at den norske reproduksjonen er så høy er våre gode velferdsordninger, særlig fødselspermisjoner. Hvis vi overlot reproduksjonen til den naturlige tilveksten alene, vil vi fått stagnasjon og tilbakegang.

Reddet av innvandring?

Fram til slutten av første verdenskrig var Norge preget av nettoutvandring. På sekstitallet snudde dette seg, og pr i dag betyr innflyttingen mer for befolkningsveksten enn den naturlige tilveksten. Tallene for det siste hele tiåret sier det meste

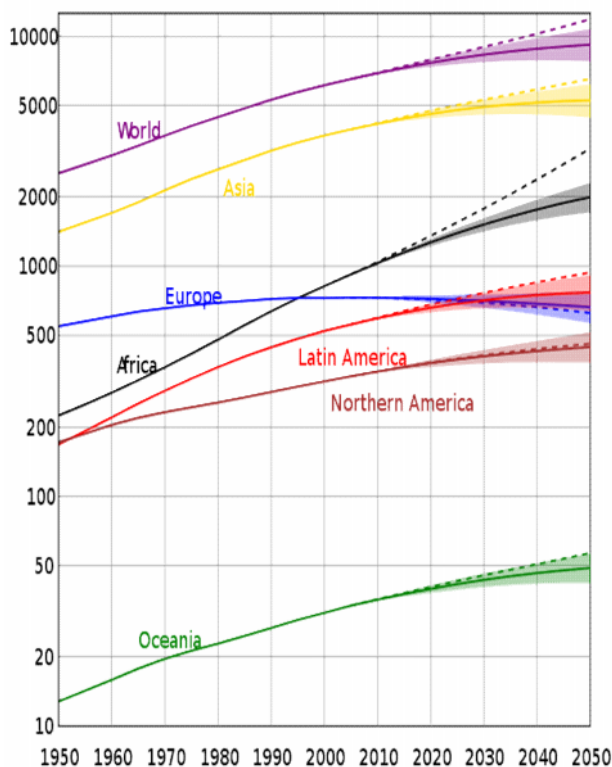
Ved inngangen til året 2011 hadde Norge **4.920.305** innbyggere. Det er **62.106** flere enn året før, da det ble født **61.442 barn**, mens 41.499 døde. Det ga et fødselsoverskudd på **19.943** (naturlig tilvekst). Men det samme året flyttet det inn **73.852** personer fra utlandet, og **31.506** flyttet ut. Det ga en nettoinnflytting på **42.346** personer. Den totale tilveksten ble dermed **62.106** innbyggere. Nettotilveksten gjennom innvandringen er altså fire ganger så stor som den naturlige tilveksten. Kilde:SSB

I Øst- og Sør-Europa er befolkningsveksten mye lavere enn i Norge. I middelhavslandene er ett barn vanlig, hvilket vil si at SFT er nær 1, og i Øst-Europa er tallene omtrent like lave. Det er lite å hente på det europeiske konkurrent; en gang vekstens sentrum. Siden det er så lite å hente i Europa vil vi åpne for innvandrere fra de fortsatt vekstkraftige kontinentene.

Uttynningskommuner – taperkommuner på taperkontinent?

I mellomtiden fortsetter den nasjonale flyttingen fra utkantene til de større byområdene. Resultatet er en akselererende todeling mellom vekstkommuner og uttynningskommuner. Store deler av Distrikts-Norge har fått et taperstempel på seg.

Den sterkeste vekstkraften i den norske befolkningen kommer i form av innvandring. De kontinentene som nå har sterkest vekst er nå Nord- og Sør-Amerika, Oceania, Asia og Afrika. Det kan godt tenkes at det er fra disse områdene vi kan få våre nye medborgere, i alle fall er det her vi finner de virkelig høye SFT-verdiene. Europa er faktisk allerede i ferd med å parkeres som det tapende kontinentet. Prognosene er naturligvis usikre, men omkring 1837 kan kulminasjonen forventes å inntreffe. Deretter følger nedgang. Den er kanskje ikke spesielt dramatisk, men nok til at den befester seg som et område i tilbakegang.



Figur 1: Befolkningsprognoser 2050. Kilde: FN

Men den største utfordringen kan uansett bli aldringen og skjevheten i aldersstrukturen. Mange sier at når vi mestret den første eldrebølgen, vi vil vi med erfaringene fra den første mestre den andre. I figuren nedenfor kan vi avlese de slake etterdønningen av den første eldrebølgen. I 2012 har den praktisk talt ingen effekt. Grunnen til at den gikk så ubemerket hen, er den høye dødeligheten. Av de som var født rundt 1870 kunne bare rundt 20 % forventes å bli 70 år. De som er født rundt 1950 har dobbelt så stor sjanse til å leve til 70 år. Desto sterkere blir veksten i den andre eldrebølgen, for nå lever folk lengre. Totalt utgjør antall eldre 600.000 i 2012. Et kvart århundre senere har denne bølgen vokst seg til det dobbelte, nærmere 120.000. Og da er vi igjen tilbake ved utgangspunktet Vi trenger innvandring for å mestre den massive omsorgsoppgaven.

2.2 Verdier og valg, holdninger og handlinger

Med et individs verdier mener vi grunnleggende oppfatninger om ønskelige mål i tilværelsen. Verdiene kan virkeliggjøres i større eller mindre grad innenfor økonomiske, klimatiske og teknologiske rammevilkår, men befolkningens verdier gir også viktige føringer på samfunnsutviklingen. De påvirker enkeltindividers holdninger, forventninger og atferd, både når de handler på egne vegne og når de treffer beslutninger i privat eller offentlig sektor som får konsekvenser for andres liv. I scenarie-sammenheng er det derfor viktig å reflektere over verdiaspektene.

Det er selvfølgelig en umulig oppgave å forutsi hvilke holdninger og verdier som vil prege den norske befolkningen i 2037. Men noen antakelser er det mulig å gjøre ut fra endringer i velstandsnivå og befolkningens sammensetning, både i alder og kulturell bakgrunn.

For selv om et individs grunnverdier dannes i oppveksten og kan være rimelig stabile, ender de seg med erfaringer og muligheter. De påvirkes av formative hendelser og historiske erfaringer. Det skaper periodeeffekter, slik at individer som tilhører samme generasjon, ofte skiller seg i verdier og vurderinger både fra generasjoner før og etter. Det er derfor viktig å ha i mente at de som er unge i 2037, ennå ikke er født; at de som utgjør tyngden i arbeidsstokken i 2037, er elever og studenter i dag; og at de pleietrengende eldre i 2037 fortsatt er yrkesaktive i dag.

Alle aldersgrupper vil endre sine holdninger og handlinger med alder, men de vil også ta med seg preferanser og livsmåter fra tidligere faser i livet. Sigrid Undset blir ofte sitert på at "menneskenes hjerter forandres aldeles intet i alle dager", men det var etter at hun hadde skrevet: "Sed og skikk forandres meget, alt som tidene lider, og menneskenes tro forandres og de tenker anderledes om mange ting." Og mest interessant i scenariesammenheng: at de vil gjøre sine valg under andre handlingsvilkår enn dagens.

Idealister og materialister

For noen tiår siden var mange samfunnsforskere opptatt av å dokumentere framveksten av såkalte postmaterialistiske verdier. Etterkrigs-materialistenes barn ble idealister og distanserte seg fra foreldregenerasjonene vekt på materiell trygghet og framgang. Det ble tatt som et signal om at privatøkonomisk baserte verdier og preferanser ville få stadig mindre betydning i de materielt vellykkede deler av verden. Forskerne ble imidlertid knapt ferdig med disse analysene før det dukket opp en yngre garde av moderne materialister.

Denne feiden illustrerer at det er farlig å anta at endringer i verdier og holdninger er en rettlinjet utvikling som kan framskrives langs gitte og kjente dimensjoner. Ikke minst i scenarie-sammenheng er det en viktig utfordring å gripe fatt i mekanismer som kan bryte med det aktuelle og trendforlengende. Det er nyttig å forestille seg at verdier og holdninger i et visst

tidsperspektiv kan fluktuere. De kan like gjerne utvikle seg syklisk som lineært, men syklisk i en spiral slik at nye omdreininger får en annen form enn den forrige og tar med noe fra mellomliggende faser. Sammenliknende europeiske verdi- og holdningsundersøkelser viser stadig større oppslutning om individuelle rettigheter og personlig frihet i motsetning til tradisjonelle og institusjonelle autoriteter, på tvers av skiftende vekt på i materialistiske verdier.

Diversifisering og mangfold

Norge har vært et meget homogent land der endringer i verdier og institusjoner skjer i samme retning, bare i litt ulikt tempo for forskjellige grupper. Sosiale, kulturelle og regionale forskjeller er ikke ubetydelige, men de har vært små i forhold til de fleste andre land.

De siste par tiårenes utvikling trekker i to ulike retninger, og det er tendenser som det er grunn til å tro vil forsterke seg, ikke minst på grunn av økende innvandring. Samtidig som vi kan få en videre nedbygging av regionale og klassemessige forskjeller i livsstil og levemønstre, kan vi oppleve vi en tiltakende oppsplitting i subkulturer som lever side om side med ulike verdisystemer og standarder. Konsekvensen kan bli et samfunn som er preget av diversifikasjon, mangfold og parallellitet mellom ulike verdisystemer og livsstiler. Det blir vanskeligere å identifisere "norske" holdninger og levemåter når ulike knipper av verdier og standarder preger ulike grupper etter generasjon, subkultur, region og etnisk tilhørighet.

Et slikt diversifisert mangfold reiser nye utfordringer for det norskesamfunnet som helhet, for private bedrifter, frivillige organisasjoner og offentlige institusjoner. Det kolliderer også med velferdsstatens standardiserte tilbud og felles løsninger. Å leve med diversifikasjonen setter krav til tilpasning og krever sosial og organisatorisk innovasjon. Alternativet kan være sosial oppløsning og motkrefter som krever større likhet og restaurering av tradisjonelle verdier og institusjoner.

Likhet, frihet og rettferdighet

Likhet og frihet er to høyt verdsatte norske verdier som bli koplet til rettferdighet. Begge deler blir gjerne hyllet, men har ofte vært knyttet til ulike arenaer. Det offentlige skulle garantere like tilbud og samme muligheter for alle på et rimelig nivå, mens valgfrihet har vært knyttet til den private sfæren.

Likhetstanken er litt svekket de siste tiårene, men står fortsatt sterkt i Norge, og oppslutningen om den norske velferdsmodellen er meget solid. Det kollektive og likeartede har imidlertid tapt terreng for selvrealisering, individuelle valg og mer tilpasset skreddersøm. Det gjelder i våre private liv der valgmulighetene blir stadig større og flere. Men det gjelder også i vårt forhold til det offentlige - til stat og kommune. Og det er ikke utslag av tilfeldige moteretninger og skiftende holdninger som går over i morgen eller neste år. Dette henger sammen med samfunnsendringer som skaper større mangfold i arbeidsliv, i familieformer og livsmønstre. Et mer kjønnsmessig likestilt og flerkulturelt samfunn øker bare dette spennet.

Endringene skjer over tid og følger i stor grad generasjoner. Den som har levd et ungdomsliv og voksenliv i relativ overflod med mange valg, legger ikke dette av seg når han eller hun blir pensjonist eller pleietrengende. Våre behov og vaner setter seg fast i kropp og sjel og blir habitualiserte. De blir en del av våre naturlige behov og krav til omgivelsene og til livet i alle faser. Dagens 80-åring har andre forventninger enn 80-åringene for 80 eller 40 år siden. For ikke å snakke om når dessertgenerasjonen blir 80 i 2037: Da kommer den store forventningsbølgen.

Atferd, holdninger og mer grunnleggende verdier kan selvfølgelig endre seg, men lite tyder på et gitt, likt og standardisert offentlig tilbud blir framtidens aksepterte norm. Heller ikke de som har som verdi at det burde være slik, vil leve etter det i praksis. På dette området er det oftere slik at muligheter har sterkere føringer enn verdier og holdninger på faktisk atferd og handling.

Rikdommens paradoks

Når den private velstanden øker og det velbergede flertallet har nådd et visst forbruksnivå, forskyver etterspørselen seg mot helse- og velferdstjenester. I land med puslete offentlige velferdstilbud vil økt privat velstand gjøre offentlige velferd mindre attraktiv og mindre nødvendig for stadig flere. De kan på en måte slippa unna.

I vår norske modell er det omvendt – både fordi vi har en omfattende offentlig velferdssektor og fordi tilliten til det offentlige er så stor. Derfor retter de voksende forventningene seg i stor grad mot tjenester som stat og kommune finansierer og produserer. Det fører til stadig større sprik mellom det vi er vant til i våre private liv og det vi kan vente av det offentlige. Det forsterker spenninger mellom offentlige begrensninger og private forventninger om flere tjenester, høyere kvalitet på tjenestene, større valgfrihet og mer individuelt tilpassede tjenester.

Dette er rikdommens paradoks, og det kan formuleres slik: Når den private velstanden øker her i vårt system, øker også forventningene og kravene til de offentlige velferdstilbudene. Og bakom synger oljeformuen. Det er en klagesang som kan kalles de stigende forventningers misnøye. Eller kanskje får vi en total ombygging av den norske modellen?

Å være, å ha, å elske

Den finske sosiologen Erik Allardt har satt disse verdimerkelappene på ulike sider ved selvforståelse og sosial identitet: Å være - personlige kvaliteter og kvalifikasjoner. Å ha - eiendom og ytre kjennetegn. Å elske - røtter og tilhørighet. I en nordisk sammenligning hevder han at nordmenn har lagt forholdsvis størst vekt på det første og det tredje aspektet: personlige egenskaper og tilhørighet.

Det er grunn til å anta at det finnes sterke føringer og kulturelle filtre som vil bidra til å vedlikeholde disse orienteringene, men også at det vil være endringer i hvordan de kommer til uttrykk. De vil sameksistere med ulik vekt i ulike grupper, men også hos samme individ over tid

og i ulike sammenhenger. For mennesker har en utstrakt evne til å leve i dilemmaer og holde seg til flere og motsatte verdier samtidig. Vi vil ha trygge nærmiljøer, men også personlig handlefrihet og autonomi. Vi vil ha sikkerhet, men også forandring. Derfor vil de holdningsmessige spenningene og omslagene vi vil møte fram mot 2037, neppe skifte fra det ene ytterlighet til den andre, men være vektforskyvninger innenfor kjente motsetningspar som lever side om side i samfunnet og i oss alle på samme tid.

Det er dette som gjør scenarioskriving så vanskelig, men også like spennende og utfordrende som framtida.

2.3 Europeisering og globalisering

Globalisering via europeisering

Det har vært vanlig å betrakte de mange frihandelsblokkene som innfallsporten til globalisering. De to dominerende vestlige handelsblokkene er NAFTA og EU, men alt i alt oppgir WTO (World Trade Organization) at det fins et 70-tall slike frihandelsområder i følge Saskia Sassen i hennes bok om globaliseringen. Hver nasjon vil derfor finne sin egen vei og tilpasningsform til globaliseringen via det frihandelsområdet det tilhører. Det er derfor ikke urimelig å mene at vår tilpasning til det globale vil måtte skje gjennom tilpasning til EUs institusjoner, altså en form for "europeisering".

Et sentralt tema i globaliseringslitteraturen er slutten på den kalde krigen. For første gang hadde de to supermaktene statsledere som var villige til å gjøre endringer. I 1987 møtte president Ronald Reagan kommunistpartiets generalsekretær, Michail Gorbachev i Berlin. Reagan foreslo for sin russiske partner at han burde rive Muren. To år senere var det en realitet.

Er globalisering noe nytt?

Vi har i vår framstilling tidfestet globaliseringen til slutten av åttitallet. Men selvfølgelig reises også spørsmålet om ikke tidligere epoker har vært faser med globaliseringstendenser. Slutten på 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet var en tid preget av sterkt økende handel. Og dykker vi dypere ned i økonomisk historie støter vi raskt på forfattere som bruker analoge begreper om integrasjonsprosesser helt tilbake til middelalderen. For eksempel hevder den franske historikeren Braudel i boka "Verdens tid" at det vi kaller globalisering i realiteten startet med at Middelhavet ble integrert til et stort handelsområde. En tilsvarende integrasjon skjedde i med Hansabyene som baser, og Østersjøen og Nordsjøen som viktigste område.

Det er vanskelig å forstå en så omfattende endringstendens som globaliseringen uten å se den i forhold til nye muligheter skapt av tidens kunnskap og teknologi. Skal vi trekke fram noen spesifikke forutsetninger kan vi på den ene siden plassere den standardiserte kontaineren. Den kan flyttes fra bil til tog, fra tog til båt uten store terminalkostander, nettopp fordi den er standardisert. På den andre siden står noe mindre velavgrenset: Moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi. IKT er det viktigste redskapet for global "sourcing" og "outsourcing",

og for overvåkning av logistikken. Det synes åpenbart at en av grunnene til at den globale transformasjonen er at transport og kommunikasjon har hatt raskt fallende kostnader. Har man først plassert et produkt i en konteiner, og plassert konteineren på en fraktbåt, da koster det ikke mye i tillegg å frakte produktet til Asia for videreforedling og eventuelt tilbake (som vi gjør med torsk fra Barentshavet).

Om man skulle mene at dette er produksjonsformer som ikke angår Norge, kan problemstillingen testes ut ved å spørre om norske foretak deltar. Det gjør de. Norske foretak på Raufoss, Kongsberg, Horten, Lista, Høyanger m.fl. er typiske norske underleverandører til slik nettverksproduksjon som er beskrevet foran. Det dreier seg i stor grad om komponenter til biler. Norge er imidlertid også en viktig leverandør av utstyr til *off shore* virksomhet, der lokale klynger av bedrifter står for produksjonen. Slike klynger finner vi langs kysten fra Kristiansand til Sunnmøre. I rapporten om *Globaliseringen og norske selskapers etableringer i utlandet* er det også klart at omfanget av norske foretaks etableringer ute er ganske stort. Når det gjelder UDI har Norge tradisjonelt vært et land å etablere seg i for utenlandske interesser (inngående UDI), men nå overgås de av utenlandsinvesteringene (utgående UDI) (Hveem, Heum et al. 2000). Det er derfor ikke mye å spekulere på om Norge er eller vil bli en del av denne trenden – vi er det allerede!

Konsekvenser for norske kommuner

I debatten om globaliseringens konsekvenser er det kastet fram mange tanker om en ”ny geografi”, både for bedriftene og for forvaltningen. Den globale epokens viktigste produksjonsentra er storbyene. Disse er i riktignok i mindre grad lokaliseringsssted for produksjonsvirksomheter. Det som gjenfinnes av industri i storbyene er stort sett rester etter tidligere faser i industrialiseringen. I mange tilfeller er det bare hovedkontorene som blir igjen i byen, der det er stor nærhet til offentlige myndigheter på alle nivå: Nasjonale styringsorgan, så vel som regionale og lokale. I tillegg kommer at byen er lokaliseringsssted for alle former for avanserte tjenester, særlig produsenttjenester, som dels er rettet mot foretakene, dels mot forvaltningen.



Figur 2: Globaliseringen – storbyenes renessanse?

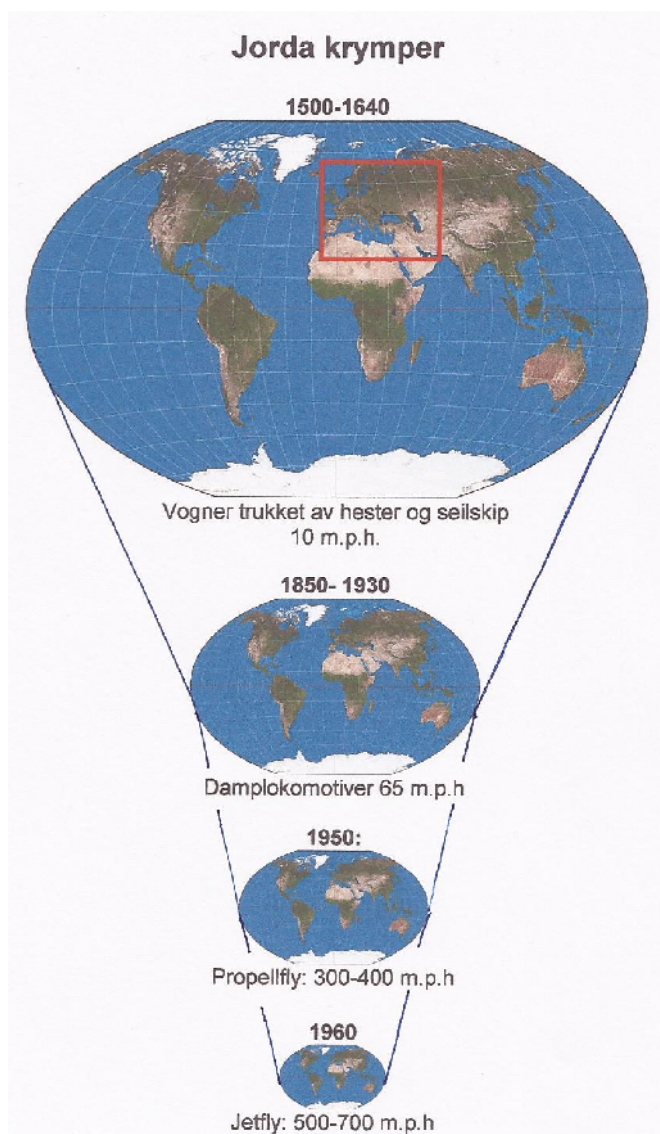
Slutten for nasjonalstatene?

Det er forsket relativt lite på globaliseringens konsekvenser for den nasjonale forvaltningen: Staten, regionene og kommunene. Noralv Veggeland har imidlertid tatt opp temaet i flere bøker, og særlig i *Europapolitikk, innenrikspolitikk og kommunene*. Et utgangspunkt for analysen er at Norge, til tross for at vi ikke er medlem av unionen, vil inngå i et forvaltningshierarki med *fire* forvaltningsnivåer: EU på toppen, nasjonalstaten, regionene og kommunene. I flere av sine analyser tar Veggeland & co utgangspunkt i statens forvitring og reduserte betydning, for eksempel i *Nasjonenes fall og regionenes vekst. Regionbygging i Europa og Norden*. Avnasjonaliseringen skaper altså et større rom for regionene, som også var hensikten. Vi ville etter denne visjonen få et Europa av regioner – Regionenes Europa. Sett i ettertid vet vi at dette først og fremst var et viktig prosjekt for Jacques Delors' i hans tid som kommisjonens president (1985 – 1994). Delors ville tegne Europa-kartet på nytt, og de nye regionale enhetene skulle bli mer naturlige enn de gamle nasjonalstatene. Hans etterfølgere har ikke prioritert denne strategien.

Konsekvenser for kommunene?

Europeiseringen gjennom EØS-avtalen begrenser den nasjonale selvvråderetten. Likevel kan en kommune drive utstrakt innkjøp av tjenester fra markedsaktører, og i denne konkurranseutsettingen kan ingen diskrimineres. EUs bestemmelser om konkurranse og lik adgang til å levere tilbud gjelder. Det er underforstått at det her dreier seg om kommunale tjenester som overlates til private aktører. Det private tjenestetilbudet er i rask utvikling, og i mange tilfeller er det utenlandske kjeder som står bak. I vår norske kontekst er tilbudet best i storbyene, mens det bare unntaksvis fins slike tilbydere i små kommuner.

Da Jacques Delors oppga sine tanker om regionalisering ble vekten igjen lagt på nasjonalstatene og deres underliggende delstater. Regioner i form av delstater under føderalstatene vil ganske sikkert finnes også i framtida, men det kan bli verre for enhetsstatenes svake regioner (fylker/len). Vi må derfor innse at i Norge – og kanskje i Norden generelt – er region



Figur 3: Jorda krymper

er amtene redusert i antall og står i all hovedsak for helseoppgaver. I Norge er fylkeskommunen tilsvarende svekket ved at helsefunksjonene er flyttet ut til helseregioner. I Norge har de to store høyrepartiene begge vedtatt en ”tonivåmodell” som sin løsning, altså stat og kommune – men ingen fylkeskommuner. I Norge vil Stortingsvalget i 2013 avgjøre om dette blir en realitet,

Jorda krymper

Det er vanskelig å forstå en så omfattende endringstendens som globaliseringen uten å se den i forhold til nye muligheter skapt av tidens kunnskap og teknologi. Skal vi trekke fram noen spesifikke forutsetninger kan vi på den ene siden plassere den standardiserte konteineren. Den kan flyttes fra bil til tog, fra tog til båt uten store terminalkostnader, nettopp fordi den er standardisert. Konsekvensen for moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi er at transport og kommunikasjon har hatt raskt fallende kostnader. Har man først plassert et produkt i en konteiner, og plassert konteineren på en fraktbåt, da koster det ikke mye i tillegg å frakte produktet til Asia for videreforedling og eventuelt tilbake (som vi gjør med torsk fra Barentshavet). Vi snakker her om en krympende verden – en verden som trekkes sammen av bedrede kommunikasjoner.

2.4 Kommunikasjon i kommunene

Ressursrikt, men utilgjengelig

Det er ingen grunn til at ikke denne globale krympingen kan fortsette på det nasjonale, regionale og kommunale plan. Da formannskapetene ble dannet var Norge uten kjørbare landeveier, og da amtstingene skulle samles hadde mange lang vei til tinget. Slik er det på ingen måte lenger. Kommunene har hyppig kontakt med sine naboer, som de samarbeider tett med. Regionrådene er også en samarbeidsarena. I det hele tatt betyr avstandene mindre for den nære, interkommunale samhandling enn den gjorde tidligere.

Norge må fra naturens side kunne sies å være et rikt land: Rike forekomster av fisk fra havet, tømmer fra skogene og malm fra berggrunnen. I handelskapitalismens æra ble disse naturrikdommene høyt verdsatt, men stort sett ble disse ressursene eksportert fra Norge i svakt bearbeidet form. Handel og transport var de viktigste leddene i verdiskapingen.

Iden grad landet var vanskelig tilgjengelig, var det ikke slik langs kysten. ”Norvegen” var vår hovedvei, og dessuten den dypere betydningen av rikets navn. Norge var veien mot nord. Det satte også sine tydelige spor i eneveldets bymønstre, som besto i et antall kjøpsteder med kongelige privilegier til å drive handel. Ved middelalderens utløp lå det et bånd av byer langs kysten. Regnet fra sør: Konghelle, Marstrand, Uddevalla, Borg, Oslo, Tønsberg, Skien, Stavanger, Bergen, Kaupanger, Borgund, Veøy, Nidaros, Steinkjer og Vågan. Middelalderbyene Borg og Hamar fikk på hver sin måte en spesiell historie. Borg var anlagt som en beskyttelse mot Sverige, men tjente ikke sin hensikt. Byen ble derfor nedlagt og borgerne bedt om å flytte

til utløpet av Glomma og anlegge en ny by der – det som i dag er Fredrikstad. I seinmiddelalderen fantes det altså bare én innlandsby, nemlig Hamar. Den lå i ruiner i flere århundrer, før den gjenoppstår på midten av 1800-tallet som moderne by. Trekker vi fra alle byene som forsvant sto Norge igjen med seks middelalderbyer: Nidaros, Bergen, Stavanger, Skien, Tønsberg og Oslo. Både Sverige og Danmark hadde da et tettere nettverk av byer

Innlandet erobres

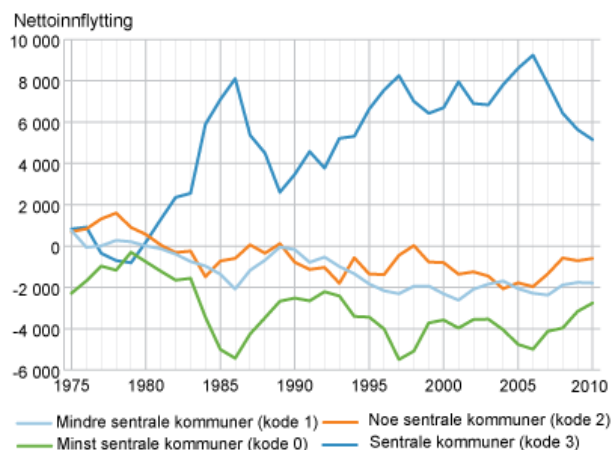
I naturgeografisk forstand har Norge vært et ”håpløst tilfelle” der folk og regioner skilles av fjorder og fjell. Men til tross for alle hindringer har det opp gjennom historien alltid vært en ganske livlig handel mellom landsdelene – og med utlandet. Årlige markedsplasser utviklet seg med tiden til *kaupanger* eller *kjøpsteder*, altså byer slik de ble forstått i middelalderen. Da hadde bønder og håndverkere lenge trosset alle farer langs stier og tråkk med de varene de ville by fram i naboregionene. Langs kysten hadde nordmenn gjennom mer enn tusen år vært aktive som handelsmenn, tiden var nå kommet for opplandene. Men landet hadde knapt en infrastruktur for verken person- eller varetransport i innlandskommunene.

Først på midten av 1800-tallet ble det mer system i veibyggingen, og navnet Hans Hagerup Krag må nevnes. Han ble i 1950 landets første veidirektør og skulle rekke å bli legendarisk gjennom de 30 årene han styrte embetet. I 1879 presenterte han den første norske veiplanen, der Haukeliveien, Geirangerveien og Strynefjellsveien var de viktigste veiene. Krag var inspirert av sveitserne som bygde veier i bratte fjellet, men han gikk selv inn for veier med mindre kurver og færre bratte bakker. Han var framsynt, og krevde at veiene skulle være brede nok til vogner. I sine siste år skjønnte Krag at bilene var på vei inn på det norske veinettet, og det skulle vise seg at mange av hans veier dugde også til biltrafikken. Krag ble senere medlem av den store jernbanekommisjonen av som skulle lage en masterplan for landets jernbanenett.

Vei- og jernbanebyggingen var viktig for utviklingen av byer i innlandet. De fleste middelalderbyene lå langs kysten. Det lå bevisst politikk bak denne preferansen for kyststedene. Etter innføringen av enevellet var kongens politikk preget av en merkantilistisk tankegang, der det var en hovedmålsetting å framskaffe et handelsoverskudd. Verdien av eksporthandelen måtte altså overstige verdien av importen. Med sine utmerkede produkter fra bergverkene, sagbrukene og fisketilvirkningen kunne Norge yte et vesentlig bidrag til handelsoverskuddet i tvillingriket, men en negativ effekt av denne kystfikseringen var at utviklingen av byer og tettsteder i innlandet gikk meget sakte. Først etter 1814 åpnet Stortinget for byanlegg som Lillehammer, Gjøvik, Hønefoss, Hamar (gjenreist). For alle disse byene kan vi si at det var veiene – og ikke minst jernbanene – som satte fart i byveksten. Byer som Kongsvinger, Elverum, Lillestrøm, Askim og Mysen er innlandsbyer som har utviklet seg i nyere tid, men også her var infrastrukturene en forutsetning for deres vekst. Byveksten og revolusjonen i infrastrukturene er to sider av samme sak – moderniseringen av Innlands-Norge.

Et mobilt land

De første tiårene etter krigen hadde Norge høye fødselstall, og befolkningen vokste relativt raskt. På syttitallet var veksttakten noenlunde jevn i sentrale kommuner og i bygder. Åttitallet innebar en dramatisk endring i flyttetendensene. De mest sentrale kommunene fikk en årlig nettoinnflytting på 4000-8000 innbyggere, og nokså umiddelbart begynte man å snakke om den tilbakevendende storbyveksten. Ut over åtti- og nittitallet åpnet regjeringen for ulike former for bypolitikk, som nok forsterket urbaniseringstendensen.



Figur 4: Innenlandsk nettoflytting mellom kommuner av ulik sentralitet. Kilde: SSB

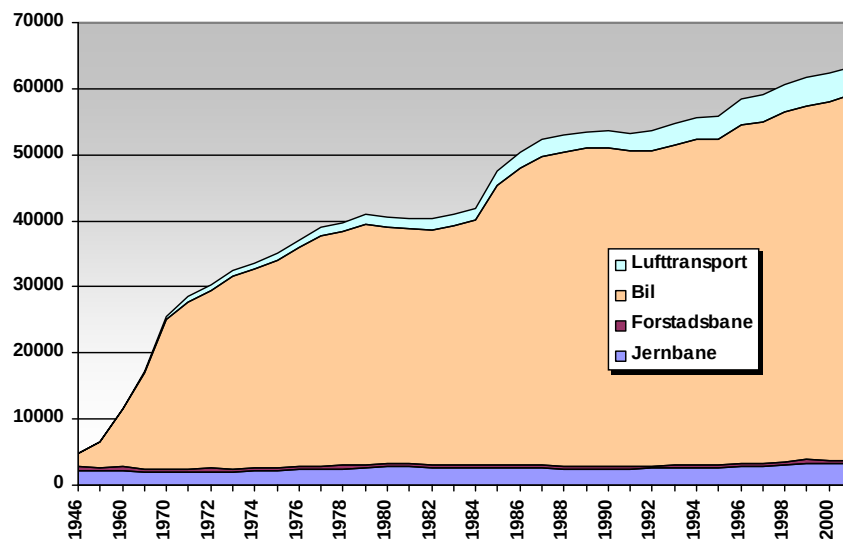
Den sterke byveksten har fortsatt inn i det nye århundret, faktisk framstår Norge som et svært mobilt land, faktisk litt mer enn land vi sammenligner oss med. Mobiliteten er i denne sammenhengen et uttrykk for flyttetilbøyelighet, altså villigheten til å bryte opp fra sitt opprinnelige hjemsted og flytte til et antatt bedre sted, ofte en by. Å flytte er ikke noe vi gjør ofte i livet. Stort sett kan vi si at flyttingene er unnagjort når man i løpet av trettiårsalderen er vel etablert. Ser man flyttetendensen over tid var den noenlunde jevn fram til åttitallet. Deretter har landet vært preget av høy innflytting til de større bykommunene (sentrale kommuner), mens de øvrige kommunene og stort sett taper i flytteprosessen – altså minusverdier.

Økt hverdagsmobilitet

Men det fins også en annen form for mobilitet, nemlig *den daglige*. Med den forstår vi først og fremst arbeidsreiser fra omlandet og inn til byregionens urbane kjerne. Det kan også dreie seg om service- og innkjøpsreiser med om lag det samme mønsteret. Noen reiser av sosiale grunner, eller de følger andre på innkjøpsreiser, til lege eller sykehus osv. Daglig er store grupper i bevegelse på tog, trikk, buss og ikke minst i privatbil. Det er i hovedsak denne mobiliteten vi skal diskutere i denne artikkelen. Som sagt: Byene og infrastrukturene har utviklet seg i et samspill. Vil vei- og jernbanemyndighetenes sterke satsing på bedre veier og jernbaner føre til et annet mønster?

I våre dager er det hverdagsmobiliteten som trekker opp mobiliteten. I 1946 lå den gjennomsnittlige reiselengden pr innbygger på vel 4 km pr dag. I 1980 var den gjennomsnittlige reiseavstand til arbeid 12 km, som i 2001 hadde steget ytterligere til 16,1 km. Bilen er det domine-

rende framkomstmidlet, som i figuren også inkluderer busser. Økende reiseavstand til arbeid kan indikere at en regionforstørring er under utvikling. Forskere på Transportøkonomisk Institutt (TØI) tilskriver dette i hovedsak bedring av veiinfrastrukturen, for samtidig har utviklingen i jernbanen og forstadsbaner stått nærmest stille.



Figur 5: Millioner passasjerkilometer, 1946-2000. Kilde: SSB transportstatistikk

Den bedrede infrastrukturen – og en større bilpark! – har utvilsomt bidratt til den regionforstørringen som TØI registrerer. Men den problematiseres ikke, og framstår derfor underforstått som et ubetinget gode. Større bilpark og bedre veier fører til større regioner rundt storbyer og småbyer, og dette er helt i tråd med offentlige målsettinger. I Stortingsmeldingen om regionalpolitikken sies det slik: ”Regjeringen legger vekt på at veiutbyggingen mellom senter og omland skal medvirke til regionforstørring, for å utvide og styrke lokale arbeidsmarkeder og tilgang på tjenester for befolkning og næringsliv”. Dette ble skrevet i Stortingsmeldingen ”Hjarte for heile landet”, men her må det være grunn til å spørre om en slik regionforstørring virkelig lar seg gjennomføre i hele landet.

Suburbanisering og fritidsbebyggelse

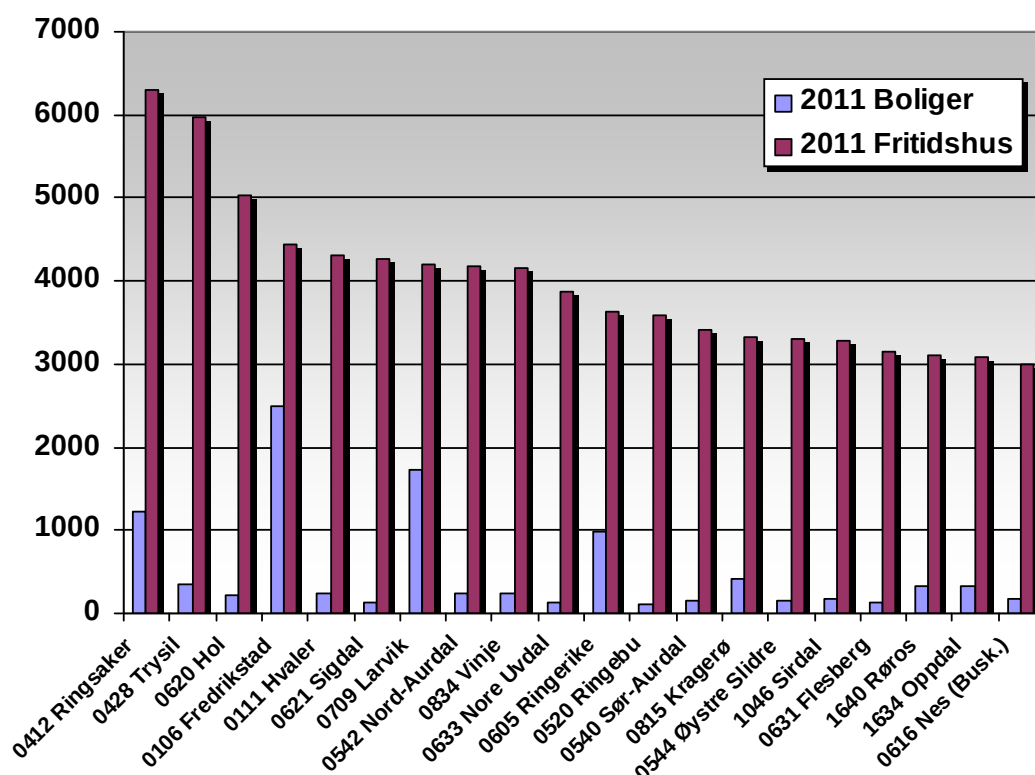
Det er interessant å merke seg at det som er løsning på et problem i Norge – regionforstørring – fortsatt er et problem i de fleste andre land. Myndighetene har nokså ukritisk vedtatt en målsetting om regionforstørring, som utvilsomt er hentet fra Sverige. I Sverige er målsettingen for transportsektoren satt bort til et statlig verk – Statens Institutt før kommunikations-analys (SIKA). Som delmål settes det opp et krav om et Jämställt transportsystem, formulert slik:

”Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skal tilmätas samma vikt”.

Denne målsettingen må forstås på bakgrunn av svensk forskning som har vist at kvinners og menns regioner er ulike store: Mennenes regioner er klart større enn kvinnes. Mens kvinne-

ne opererer mer på hjemmeplan, er mennenes aksjonsradius vesentlig større. Kvinnene dominerer service- og innkjøpsreiser, mens mennene dominerer de lange arbeidsreisene. Bare når det gjelder fritidsreiser stiller kjønnene noenlunde likt. Det er naturligvis nærliggende å tenke seg at det er mennenes store regioner som vinner fram.

I diskusjonen om forsterket satsing på vei og jernbane framheves det ofte at denne særlig må komme storbyene til gode, senest i forbindelse med videreutviklingen av Inter-City-triangelet. Dette triangelet strekker seg fra Lillehammer i nord, til Skien i sørvest og Halden i sørøst. Dette åpner for en suburbanisering i en helt annen skala enn det vi har sett hittil. Oslo-regionen er pr. i dag en storbyregion som i store trekk omfatter Romerike, Follo og Asker/Bærum – altså Akershus fylke. Reisetiden fra ytterområdene er om lag en time. Med den nye jernbaneinfrastrukturen i triangelet vil arbeidspendlingen også kunne omfatte store deler av Østfold, Nedre Buskerud og Mjøsbyene Hamar, Gjøvik og Lillehammer. En høyhastighets jernbane kan også bli viktig for å danne større omland rundt sentra som Kristiansand, Stavanger/Sandnes, Haugesund og Bergen – og naturligvis Trondheim, men ikke med like stor suksess som man kan forvente i Oslo-regionen. I tillegg må vi huske at en stor del av mobiliteten handler om fritidsreiser, som i stor grad er rettet mot hytter på fjellet og ved sjøen.



Figur 6: Tyve kommuner med størst overskudd av fritidshus

Det beregnede gjennomsnittet for nordmenns daglige reiser utgjør ved århundrets slutt noe over 40 km pr. dag, altså ti ganger mer enn ved midten av århundret – barn og eldre da medregnet. Det er med all rett vi kan kalle dette en samferdselsrevolusjon. Den har gitt oss mobili-

tet og frihetsfølelse, og er på de fleste måter en positiv faktor i etterkrigstidens samfunnsutvikling. Men den representerer også et problem. Mens byen tradisjonelt har vært en kompakt kjerne med en velavgrenset bygrense, er den nå i større grad blitt en utflytende formasjon der det danner seg et stort antall sekundære sentra i omlandet. La oss i første omgang kalle dem forsteder. De som bosatte seg i forstedene var de som ikke fikk borgerlige rettigheter i byen, og heller ikke ble tatt opp av noe laug. Men ingen kunne nekte dem å slå seg opp i forstedene som utviklet seg utenfor bygrensa – eller ved bymuren for de som fortsatt hadde det. Dette er begynnelsen på den moderne byspredningen.

I utgangspunktet ble ikke disse suburbane bosettingene oppfattet som noe stort problem, men etter hvert som de skulle betjenes med gode veier, vannforsyning, offentlige tjenester som skole og sykehus, representerer de en betydelig utfordring. Ordet *sprawl* har nærmest blitt et skrekkens begrep om hvordan byutviklingen ikke burde skje. Regionforstørringen er ikke bare et gode. Jo mer nærområdene til de større byene omdannes til ulike former for suburbane bosettinger, desto mer vil omlandet framstå som sovebyer med lav dagbefolkning og høy nattbefolkning. Det er også stor fare for at bosettingene i omlandetverken vil ligne by eller land. I tillegg kommer den omfattende fritidsmobiliteten, som i stor grad er rettet mot de mange hyttefeltene som er bygd de siste 20-30 årene.

2.5 Kommunesektorens roller og oppgaver

Hvorfor er noen oppgaver kommunale, mens andre er overlates til det private markedet eller frivillig sektor? Hva kjennetegner det kommunale oppgavefeltet? Hva er drivkreftene bak endringene i de kommunale oppgavene? I det følgende beskrives utviklingstrekk innenfor det kommunale oppgavefeltet. Det omfatter både kommuner og fylkeskommuners oppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner er til for folk. For å leve må folk få tilfredsstilt behov for varer og tjenester, de søker trygghet og mening i tilværelsen og inngår i sosiale fellesskap som skaper tilhørighet. Fysiologiske og materielle behov er helt grunnleggende, men sosiale og moralske behov må også tilfredsstilles for å kunne leve fullverdige liv. Mange behov kan folk ta ansvar for å dekke selv, mens noen behov dekkes gjennom hjelp fra andre, som f.eks. det fellesskapet som kommunen danner. Kommunen sørger for at folk får tilfredsstilt en del behov på en mer hensiktsmessig måte enn om kommunen ikke hadde eksistert. Kommunen er som en obligatorisk medlemsorganisasjon for innbyggerne. Alle skatteyterne bidrar til å finansiere oppgavene. Alle stemmeberettigete kan gjennom valgdeltakelsen være med på å prioritere hvordan ressursene skal anvendes og fordeles mellom konkurrerende formål. Alle som har rett til tjenester eller goder fra kommunene mottar dem.

”Kommune” betyr fellesskap, og er altså en institusjonell ramme som kobler folks behov med folks muligheter til å yte, og som transformerer behov og ytelse til oppgaver, tjenester og forpliktelser.

Samfunnssfærer og nivåer: Offentlig, privat og frivillig

Det er mekanismer innenfor både offentlig, markedsbasert eller frivillig sfære som sørger for at goder blir produsert og fordelt. Den klassiske begrunnelsen for offentlig regulering og ansvar finnes i økonomisk velferdsteori. Anvendelsen av samfunnets ressurser blir bedre ved at det offentlige griper inn når det foreligger markedssvikt. Fordelings- og rettferdighetshensyn er også sentrale begrunnelser for at det offentlige tar ansvar for en oppgave. Motsatsen til et offentlig ansvar kan være markedsbaserte prosesser der produksjon og fordeling fastlegges gjennom prisdannelsen i et marked, eller gjennom frivillig utveksling uten pengebetaling (men belønning via andre sosiale mekanismer).

Det offentlige ansvaret kan omfatte regulering, finansiering, produksjon og fordeling av godene. Det er sjelden slik at en oppgave eller et ansvar er rendyrket offentlig eller privat, men for de fleste oppgaver er det mulig å klargjøre hva den offentlige rollen består i. Endringer i blandingsforholdet mellom offentlige, private og frivillige roller utgjør en vesentlig del av forandringene i kommunesektorens virkefelt og i kommuner og fylkeskommuners oppgaveportefølje.

Samfunnsmessige drivkrefter skaper behov, og de kan bidra til å fjerne behov. Det er ikke lenger behov for sanatorier for tuberkulosepasienter. Men det er blitt behov for varmetuer og sprøytebusser for folk med rusproblemer og rehabiliteringsinstitusjoner som kan hjelpe folk med å legge rusproblemene bak seg. Husmorvikar er ikke noe unge nybakte foreldre etterspør i 2012, men barnehageplass året etter fødselen kan være avgjørende for livskvaliteten og velferdsnivået.

Dagens offentlige oppgaveansvar er resultat av utviklingsprosesser som har virket over lang tid, der nye oppgaver legger seg som sedimenter oppå de tidligere, mens andre oppgaver forvitrer og opphører som en del av det kommunale virkefeltet. Men endringene kan også skje brått, nærmest som vulkanutbrudd der noe helt nytt blir tilført, eller når forkastninger snur om på virkefeltet og skaper friksjoner og spenninger innenfor offentlig sektor. Slik vil det fortsette fram mot 200-årsjubileet til norske kommuner i 2037.

Lokalt, regionalt, nasjonalt og overnasjonalt

Når det så er fastlagt at det offentlige har et ansvar, melder spørsmålet seg om hvilket geografisk nivå som er mest hensiktsmessig for å håndtere dette ansvaret. Spørsmålet avgjøres ikke gjennom en rasjonell overlegning basert på klare prinsipper. Ansvarsfordelingen mellom nivåene har vokst fram i brytningen mellom tradisjoner, interesser, kompromisser og prinsipper. Hensynet til demokrati og nærhet, muligheten til lokal skjønnsutøvelse, effektiv ressursutnyttelse og nasjonale hensyn er lagt til grunn for å plassere oppgaver. I tillegg har den internasjonale integrasjonen og gjensidig internasjonal avhengighet skapt behov for å finne løsninger på overnasjonale utfordringer. De økonomiske finanskrisene og klimaendringene er bare to eksempler på globale eller internasjonale utfordringer som krever koordinert opptreden. Gjen-

nom Norges internasjonale forpliktelser kobles de overnasjonale utfordringene til lokale oppgaver i kommuner og fylkeskommuner.

Kommunesektorens oppgavetyper plasseres gjerne i følgende hovedkategorier:

- *Tjenester.* Innenfor tjenesterollen er omfang og innhold i behovet for tjenester sentralt, sett i forhold til kapasitet og kompetansen til å imøtekomme behovene. I tillegg kan behovs-enderinger kombinert med ny kunnskap og andre prinsipper for organisering endre kommunenes tjenesterolle, fra å være produsent og leverandør til også å være bestiller, regissør og kontrollør. Videre kan kommunene i større grad bli eksponert for konkurranse, når tjenesteleverandører utenfor kommunene tilbyr samme type tjenester. Men de kan også bli alliansepartner, med andre kommuner eller andre leverandører. Rollespekteret vil utvide seg.
- *Myndighetsutøvelse.* Kommunesektoren gir tillatelser, setter grenser og tildeler goder. Rettsikkerhet og forsvarlig saksbehandling skal sikre likebehandling og forutsigbarhet i myndighetsrollen. Kravene til kompetanse i kommunene endres når rettighetsaspektene ved kommunal virksomhet øker, blant annet innenfor tjenesterollen, samtidig som andre aktører kan komme til å bygge opp konkurrerende eller supplerende fagkompetanse til de kommunale tjenestene.
- *Utviklingsoppgaver.* Kommuner og fylkeskommuner skal legge til rette for lokal og regional samfunnsutvikling, være strategiske aktører som i samhandling med frivillige og private interesser skaper lokal utviklingskraft, fremmer næringsutvikling, samtidig som miljøhensyn og lokalsamfunnskvaliteter blir ivaretatt. Suksess i utviklingsrollen kan være en betingelse for suksess innenfor tjeneste- og myndighetsrollen, siden det handler om å skape livskraftige lokalsamfunn som er attraktive å bo i. Utviklingsrollen er trolig også den mest krevende, siden kommunene i begrenset grad har herredømme over virkemidler som påvirker lokalsamfunnsutviklingen.

Behov i endring – på samfunnsnivå og individuelt

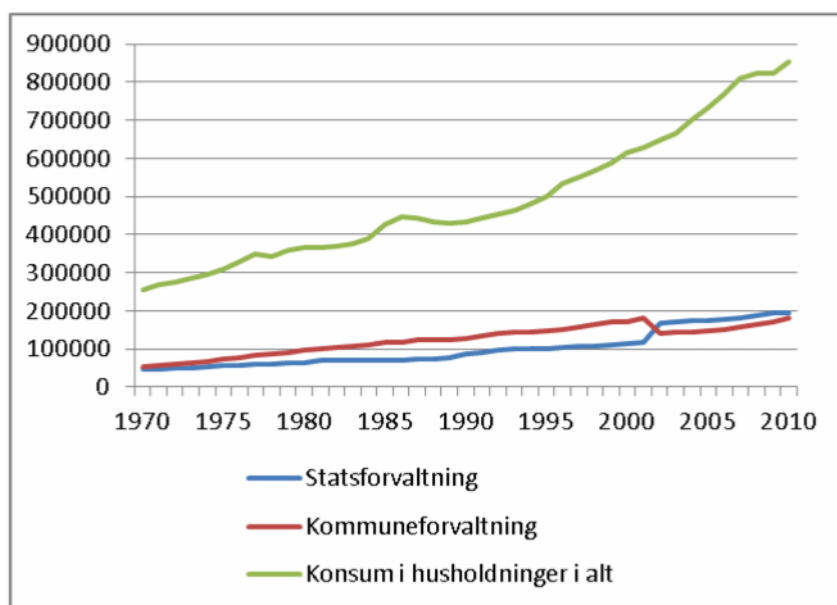
Kommunesektorens kjerneoppgaver har utviklet seg fra å dreie seg om klassiske kollektive goder (infrastruktur, vann og kloakk) til omfattende velferdsytelser overfor store befolkningsgrupper. Den kommunale institusjonen ble etablert for å håndtere påtrengende oppgaver i et av Europas fattige land, mens den samme institusjonen nå forvalter store verdier og grunnleggende velferdstjenester i et kunnskapssamfunn med høyt økonomisk utviklingsnivå. Drivkreftene bak den kommunale ekspansjonen er flere:

- *Lokale behov og samfunnsoppgaver krever en løsning.* Kommunene påtar seg ansvaret for å løse samfunnsoppgaver. Pionerkommuner blir veivisere for andre kommuner som går løs på de samme oppgavene. Ideer og løsninger sprer seg.
- *Nasjonale politiske ambisjoner om velferdsforbedringer.* Det dreier seg om å nå flere målgrupper, at alle innenfor målgruppene skal tilgodeses og at standard og kvalitet skal forbedres. Staten regulerer det kommunale virkefeltet og pålegger oppgaver.

- *Ny kunnskap øker muligheten til å løse problemer.* Presset for å tilby nye løsninger øker når kunnskapen om muligheten øker. Den medisinske utviklingen er et godt eksempel, der nye behandlingsmuligheter stadig utvikles, med tilhørende krav og ambisjoner om å gi behandling til dem som trenger det.
- *Økonomisk vekst.* Økende ressursgrunnlag og økende velstand bidrar til høyere forventninger til kommunalt og fylkeskommunalt tjenestenivå.

Det kommunale oppgavefeltet har ligget fast gjennom mange tiår. De omtales gjerne som kjerneoppgaver: Oppvekst, skole og utdanning, primær- og spesialisthelsetjeneste, pleie- og omsorg, sosiale tjenester, kultur, planlegging og tilrettelegging for nærings- og samfunnsutvikling, tekniske tjenester og miljø. Selv om ”oppgaven” er den samme over tid, endres innholdet. Innenfor alle de kommunale kjerneoppgavene skjer det en løpende faglig utvikling. Kommunene og fylkeskommunene skal gi standard tjenester til alle i målgruppene, men de skal også sørge for individuell tilpasning.

I løpet av de siste 40 årene har offentlig konsum utgjort en gradvis mindre del av samlet konsum i samfunnet. I figuren nedenfor vises utviklingen i kommunalt og statlig konsum 1970-2010 i faste 2000-priser, sammenlignet med privat konsum i husholdningene (mill kroner).



Figur 7. Privat konsum og konsum i stats- og kommuneforvaltningen (Kilde: SSB)

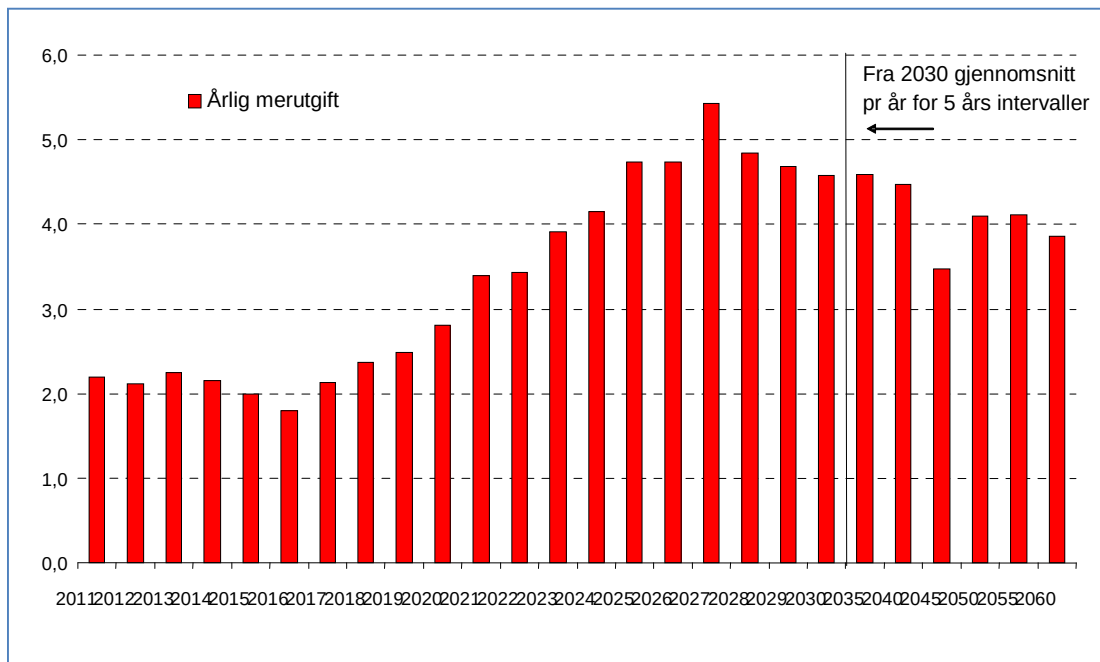
Befolkningens tjenestebehov dekkes altså i stadig større grad privat. Rollefordelingen mellom offentlig og privat konsum har endret seg og vil fortsatt kunne endre seg, særlig i en situasjon der finansieringsmulighetene for offentlig konsum blir strammere.

Behovenes størrelse og mulighetenes begrensninger

Det er særlig utviklingen i målgrupper innenfor de kommunale tjenestene som gir mulighet til å beskrive og kvantifisere behovene. Demografiske endringer er motoren i kommunenes oppgavefelt. Antall barn og unge vil øke moderat de neste tiårene. I mange kommuner vil antallet

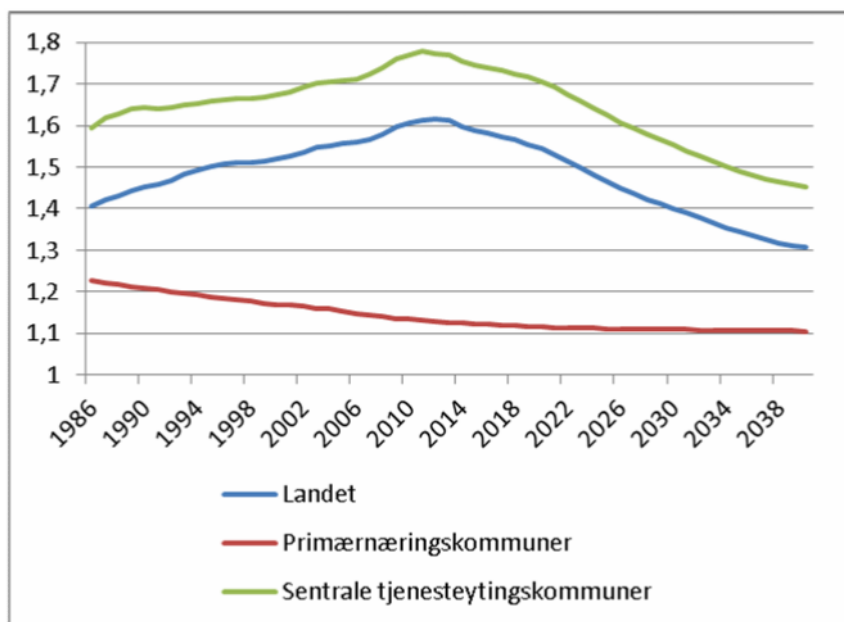
gå betydelig ned. Antall eldre vil øke sterkt i tiårene framover, særlig blant de eldste (90+) og yngste (70-80). De demografiske endringene skaper et utgiftspres ved at stadig flere innbyggere kommer i målgruppen for kostbare tjenester. Men de skaper også omstillingspress, ved at kommunene må endre sammensetningen av tjenester i takt med at målgruppene endrer seg i størrelse. Omstillingspresset vil bli særlig stort i kommuner med nedgang i folketallet, der eldrebølgen vil slå sterkere inn samtidig med at antall barn i skolealder går mest ned.

Ugiftspreset som følge av demografiske forhold melder seg med økende styrke fram mot 2037, se figuren nedenfor.



Figur 8: Årlige merutgifter som følge av demografi. Mrd 2009-kroner. (Kilde KS)

De økonomiske utsiktene for norsk økonomi gir fortsatt rom for ekspansjon i kommuneøkonomien i noen år, men fra rundt 2020 blir handlingsrommet begrenset. Den demografiske utviklingen bidrar i seg selv til å skjerpe situasjonen. Antall innbyggere i yrkesaktiv alder målt mot antall innbyggere utenfor yrkesaktiv alder vil reduseres gradvis fra 2012 fram mot 2037. For landet som helhet er vi i den gunstigste demografiske situasjonen i 2012. I periferikommunene har nedgangen i forsørgerevne pågått i lang tid.



Figur 9: Demografisk forsørgerevne på retur

Kommunal oppgaveløsning

Utviklingen i det kommunale oppgavefeltet har ført til at kommunene utvikler flere roller og former for oppgaveløsning. Kommunens ansvar ivaretas gjennom en eller flere av følgende roller: Regulering, finansiering, produksjon og fordeling. Det gir ulike hovedtyper av ”kommunale” oppgavetype:

- Klassikeren: Kommunen ivaretar alle rollene
- Bestilleren: Kommunen regulerer, finansierer og fordeler, men overlater til andre å produsere
- Regulatoren: Kommunen fastlegger spilleregler, men overlater til andre aktører å finansiere, produsere og fordele
- Produsenten: Kommunen produserer og leverer, men finansieringen og fordelingen ivaretas av andre

Gjennom ulike tilknytningsformer kan kommunen velge å ivareta sine oppgaver gjennom en styringsrolle i form av tradisjonell etatsstyring av virksomheter, eller gjennom eierstyring av egne foretak eller kommunalt eide selskaper. Kommunen kan velge å samhandle med andre deler av kommunesektoren eller staten, for å ivareta en eller flere av rollene. Mangfoldet innenfor det kommunale virkefeltet vil dermed øke, og kunnskapen om egenskapene ved de ulike formene vil bli større de kommende tiårene.

Kommunale oppgaver i framtida – mot 2037

Utfordringene i kommunesektoren de kommende tiårene vil dreie seg om følgende:

- Ekspansjonstrang og ambisjonsvekst vil gå sin gang.
- Men ressursbegrensninger og kompetanseknapphet skaper prioriteringsbehov, noen ambisjoner må vike.
- Produktivitetsvekst og effektivisering kan bidra noe til å møte voksende behov.
- Noen oppgaver eller funksjoner vil kunne nedtones eller sjaltes ut som kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar.
- Nye oppgaver vil trenge seg på, som natur, klima, levekår og integrasjon. Kommunene kan komme til å påta seg rollen som førstelinjen i en kulturpolitikk for bærekraftig sivilsamfunn i en globalisert migrasjonsalder. Det kan handle om mer enn integrering og ”arbeidslinja”.

Nasjonal politikk vil være med og prege svarene på disse spørsmålene. Men kommunene og fylkeskommunene vil gjennom sine ulike svar kunne finne fram til løsninger som både andre kommuner og staten vil være påvirket av.

Det kommunale oppgavefeltet i framtida vil dreie seg om å klargjøre hva som skal være kommunenes rolle innenfor tjenesteproduksjonen, og innenfor hvilke typer tjenester. Videre kan det tenkes at tyngdefordelingen endres, slik at rollen som tjenesteyter reduseres mens rollen som myndighetsorgan og utviklingsaktør blir mer framtrædende.

2.6 Kompetanse og arbeidsmarked

Nok arbeidskraft – kompetent arbeidskraft?

Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft i framtida er en utfordring for kommunene som for andre arbeidsgivere. Hvilke utviklingstrekk skaper bakgrunnen for de utfordringene som kommunene møter? Hva betyr utfordringene for kommunene og hva gjør kommunene for å møte dem?

Befolkningsstruktur i endring – arbeidskraft i endring

Aldringen i den norske befolkningen har begynt, og den vil fortsette. Konsekvensene av en økende andel eldre og dermed synkende andel yrkesaktive i befolkningene kan være mange. En av dem vil være behovet for mer arbeidskraft til pleie- og omsorgssektoren, en stor kommunal oppgave. Dersom kommunene samtidig skal opprettholde, og endog forbedre, service-tilbudet i alle de andre kommunale ansvarsområdene, vil dette trolig kreve en betydelig innsats, på flere områder.

Arbeidskraften har mer utdanning enn før. En økende andel i befolkningen tar høyere utdanning, og andelen med høyere utdanning ligger nå på nær 30%. Tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning er til en viss grad knyttet til de økonomiske konjunktorene. I oppgangstider er det færre som velger å starte en utdanning fordi det er lett å finne lønnet arbeid, mens det i nedgangstider, med færre muligheter på arbeidsmarkedet, er flere som søker til de høyere utdann-

ingsinstitusjonene. Over tid er likevel andelen økende. Framskrivinger fra SSB viser at andelen av arbeidsstyrken med høyere utdanning vil øke til mer enn 40% innen 2030.

Utredningen om Kompetansearbeidsplasser (NOU 2011:13) peker på at arbeidsstyrken vil øke til tross for en aldrende befolkning. Dette kommer av innvandring. Hvilke innvandrere som kommer til landet vil dermed ha en vesentlig betydning for sammensettingen av arbeidsstyrken i framtida. Om mange av dem har, eller tar, høyere utdanning, vil de være med på å forsterke den utviklingen vi ser i befolkningen for øvrig. Om innvandrerne som kommer i årene framover er mindre tilbøyelige til å ha høyere utdanning, eller utdanning i det hele tatt, vil de rette seg inn mot en annen del av arbeidsmarkedet, eller falle utenfor.

Arbeidskraftbehovet i kommunene

I 2008 utarbeidet Econ Pöyry en kunnskapsstatus om rekruttering og arbeidskraft i kommunene. Rapporten peker på at befolkningsutviklingen kommer til å føre til et økt behov for personell innenfor pleie og omsorg. Disse utfordringene varierer mellom kommunene, og er også forskjellige for ulike yrkesgrupper. En beregning fra SSB konkluderer med at under den forutsetning at standard og dekningsgrader holdes konstant, kan en regne med at arbeidskraftbehovet i kommuner og fylkeskommuner vil øke med mellom 145.000 og 240.000 årsverk fram mot 2060. Den store usikkerhetsmarginen skriver seg fra ulike helseforutsetninger. Dersom økt forventet levealder skriver seg fra jevnt bedre helse blant eldre, vil ikke behovet for pleie og omsorg øke så mye som om helsetilstanden er noenlunde lik den vi ser hos ulike grupper av eldre mennesker i dag.

Blant de ansatte i norske kommuner er det nær 42% som har høyere utdanning. Med andre ord en klart høyere andel enn andelen av personer med høyere utdanning i den yrkesaktive befolkningen samlet sett. Blant de kommuneansatte er adjunkter og sykepleiere de største gruppene med høyere utdanning. Ansatte med videregående utdanning utgjør til sammenligning ca. 32%, mens de med grunnskoleutdanning utgjør nær 19% av de ansatte i norske kommuner. De yrkesgruppene som det vil være særlig behov for å intensivere rekrutteringen av, hører til både blant de med høyskoleutdanning og de med videregående utdanning. Sykepleiere, leger og fysioterapeuter er alle knyttet til oppgaver innenfor eldreomsorgen. Det samme er hjelpepleiere og andre helse- og omsorgsarbeidere, som har utdanning fra videregående skole.

Hvor stort arbeidskraftbehovet innenfor pleie- og omsorgssektoren kan bli i årene som kommer, vil særlig avhenge av dødelighet og fruktbarhet i befolkningen. SSB har utarbeidet tre alternativer for fremskrivning: Aldringsalternativet, Middelalternativet og Ungdomsalternativet. Ved det mest "optimistiske" alternativet, lav vekst i forventet levealder og høyere fruktbarhet enn dagens nivå, vil behovet fram mot 2040 øke med rundt 50.000 personer. Ved det mest "pessimistiske" alternativet, sterkere vekst i forventet levealder og lavere fruktbarhet enn dagens nivå, vil behovet øke med ca 125.000.

De øvrige kommunale sektorene følger ikke utviklingen i pleie og omsorg når det gjelder framtidig arbeidskraftbehov. Innenfor barnehage og skole vil behovet gå noe ned, men forventes å være tilbake på 2006-nivå rundt 2020. Også innenfor videregående skole vil det være en lignende tendens.

Tallene peker uansett på en utvikling der kommunene må belage seg på en atskillig hardere konkurranse om hender og hoder i årene som kommer. Dette er en konkurranse med flere usikkerhetsmomenter: Innvandringspolitikken, konjunkturer, utdanningsvalg, flyttemønster, markedsutvikling og innovasjonsevne. Utviklingen på disse områdene kan få stor betydning for i hvilken grad kommunene er i stand til å møte befolkningsutfordringene.

Blir innvandrerne redningen?

Samtidig med at befolkningen eldes, har vi i mange år registrert økende innvandring. Spørsmålet er om innvandrere vil være de som kan fylle de ledige stillingene. Innvandringspolitikken styres ikke av kommunene, selv om disse er viktige aktører i integreringen av innvandrere, særlig flyktninger og asylsøkere. Norge er et attraktivt land for mennesker fra mange land.

De innvandrerne som har relevant utdanning, språklige ferdigheter og lett glir inn i kommunale jobber, kommer gjerne fra vestlige land, eksempelvis østeuropeiske sykepleiere og musikk-skolelærere. Andre, som kommer med annen kultur-, utdannings- og kompetansebakgrunn har i vesentlig større grad bruk for tilbud om opplæring og utdanning for å kunne fylle kommunale stillinger. Samtidig er det et faktum at andre vestlige land står overfor enda større utfordringer når det gjelder befolkningsutviklinga enn Norge. Rent demografisk betraktet er det dermed grunn til å tenke seg at arbeidsinnvandringen fra vestlige land vil avta. Her er det imidlertid andre forhold som spiller inn, som økonomiske konjunkturer og trekk ved arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Det er mindre grunn til å regne med at innvandringen fra ikke-vestlige land vil avta og denne gruppen utgjør med andre ord et større potensial når det gjelder å fylle de mange stillingene i norske kommuner i årene framover.

Det er forskjell på kommuner. Noen er store og ligger sentralt til, andre er små og ligger i utkanten. All erfaring tilsier at det er de sistnevnte som vil ha størst problemer med å rekruttere arbeidskraft. Småkommunene har i alle år hatt mye arbeid med å skaffe leger, lærere, ingeniører, fysioterapeuter og jordmødre. Disse kommunene må regne med å få det vanskeligere, selv om det skulle være rimelig god tilgang på innvandret arbeidskraft, landet under ett betraktet. Undersøkelser viser nemlig også at innvandrere, både vestlige og fra andre deler av verden, tenderer mot å samle seg i byer og andre sentrale strøk. De søker ikke først og fremst til uttynningssamfunnene. Hva gjør kommunene for å tiltrekke seg denne gruppen? Hvilke grupper satser de på? Hvilke tilbud får tilflytterne? Hvordan arbeides det med rekrutterings-spørsmål i forskjellige typer av kommuner?

Konjunkturer, utdanningsvalg og rekruttering

Mange faktorer er med på å bestemme ungdommers yrkes-, utdannings- og bostedsvalg. Under høykonjunkturer er rekrutteringen til høyere utdanning lavere enn under lavkonjunktur, fordi det da er flere jobber å få. De som er minst motivert for utdanning, velger da heller å jobbe. Rekrutteringen til de høyere lærestedene øker når de økonomiske nedgangstidene melder seg. I oppgangstider er det også slik at flere velger å arbeide i private virksomheter, kanskje helst fordi lønningene er høyere der enn i offentlig sektor, jevnt over. Det er når nedgangstidene kommer at offentlig sektor har best tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

Med andre ord er, isolert sett, lavkonjunktur det beste for kommunenes muligheter til å rekruttere kvalifisert personell. Dette er selvsagt en overforenkling. Lavkonjunktur betyr også mindre skatteinntekter for kommunene, både fra næringsliv og private. Om bortfallet ikke kompenseres av statlige midler, kan det sette kommunene i en situasjon der de har tilgang på relevant arbeidskraft, men ikke midler til å ansette den. For mange kommuner er det også tilfellet i oppgangstider. Behovet for service oppfattes som større enn det kommunen har råd til å imøtekomme.

Selv om utdanningsnivået stiger og etterspørselen etter kompetansearbeidskraft er betydelig, er det også behov for personer med begrenset formell kompetanse. Beregninger fra Statistisk Sentralbyrå anslår at det i 2030 fortsatt være rundt 20% ufaglærte arbeidstakere. Offentlig sektor opplever mangel på den typen arbeidskraft, kanskje særlig innenfor helse og sosial.

Hvordan møter kommunene utfordringene?

Spørsmålene om hvordan kommunene kan møte rekrutteringsutfordringene handler om strategier og tiltak både overfor egne innbyggere, arbeidskraft fra andre kommuner og landsdeler og ulike grupper av innvandrere. Dette er et spørsmål som det arbeides med, både i regi av KS, enkeltkommuner og sentrale myndigheter. Det er samtidig spørsmål som også privat sektor arbeider med. Blant annet arbeides det mye med å rekruttere arbeidskraft til distriktene. Mangel på arbeidskraft er generelt en av de største utfordringene for utvikling av næringslivet i distriktskommunene.

Kommunene er aktive på flere fronter for å sikre tilgangen på arbeidskraft. I regi av KS er det satt i gang flere større satsinger som er direkte innrettet mot å sikre personell til kommunale arbeidsoppgaver. Dokumentet "Stolt og unik – arbeidsgiverstrategi 2010" beskriver utfordringer og mål, strategier og innsatsområder. Satsingen omfatter seks områder:

- Styrke kommunens omdømme
- Rekruttere unge og nyutdannede
- Beholde arbeidskraften og bidra til lavere sykefravær og mindre bruk av deltid
- Benytte arbeidskraftreservene
- Økt bruk av teknologi og mer effektiv organisering
- Økt kompetanse i tjenestene

Det er utviklingsaktivitet på mange felt: Ledelse, lønns- og arbeidsvilkår, strategisk kompetansestyring, etikk og etisk refleksjon, traineeprogram, inkluderende arbeidsliv, arbeidsmiljø, sykefravær og utvikling av kvalitet i kommunale tjenester. Mange kommuner er engasjert i tiltak som direkte eller indirekte sikter mot å sikre og styrke rekrutteringen av nye innbyggere. Slike tiltak kan være mer eller mindre direkte innrettet mot rekruttering.

Andre typer av kommunalt engasjement på dette feltet handler om rekruttering generelt, om-dømmebygging og stedsutvikling. Tilflyttingsprosjektene retter seg først og fremst mot norske tilflyttere, dernest mot arbeidsinnvandrere fra Europa. Svært få rekrutterings- og tilflyttingsprosjekter er evaluert på en systematisk måte, og vi vet derfor lite om hvilke tiltak som synes å ha effekt og hvilke som ikke gjør det. Det kan imidlertid se ut til at særlig traineordninger, gjerne i samarbeid med utdanningsinstitusjoner, er nyttige redskaper i rekrutteringsarbeidet. Evalueringer tyder også på at rekrutteringsprosjekter som har en mer ”spisset” innretning mot bestemte yrker, bransjer eller bedrifter, gir resultater.

Også prosjekter som retter seg inn mot å øke kvaliteten i kommunale tjenester, kan ha effekter i form av så vel økt stabilitet som bedre rekruttering. Slik sett vil også det nylig gjennomførte Kvalitetskommuneprogrammet være et element i dette arbeidet. Mer enn 130 kommuner har deltatt, noe som tyder på stor interesse blant kommunene når det gjelder å få impulser til forbedring og fornyelse.

Det skjer med andre ord en hel del innenfor kommunesektoren, både for å rekruttere folk og for å holde på medarbeiderne. I dette arbeidet ser kommunen ut til aktivere både rollen som tjenesteprodusent og samfunnsutviklerrollen. Det finnes imidlertid ikke mye systematisk kunnskap om i hvilken grad disse to ses i sammenheng med hensyn på rekrutteringsutfordringene.

Nytenking og innovasjon i rekrutteringen

Det er ikke uten grunn at kommunesektoren er i ferd med å sette fokus på innovasjon. Bak satsingen ligger det et håp om å utvikle løsninger som møter brukernes, og de ansattes, behov på en bedre måte; en høyning av tjenestekvaliteten.

Bak satsingen ligger også et ønske om å *effektivisere* den kommunale tjenesteproduksjonen. I ”innovasjonstermer” vil det si å skape økonomisk merverdi. Kunnskapen om kommunenes potensial for og satsing på innovasjon er foreløpig spinkel, og det er umulig å ha en oppfatning om hvilken effektiviseringsgevinst dette vil gi i de ulike deler av tjenesteproduksjonen, på kort og lang sikt.

Dersom innovasjonsviljen og -evnen i kommunene er i nærheten av det to nyere kartlegginger bærer bud om, gir den lovende signaler når det gjelder å møte rekrutteringsutfordringene. Arbeidstakere er jevnt over opptatte av å ha gode arbeidsforhold, der de får brukt utdannelsen sin og får muligheter til faglig utvikling. Nyere undersøkelser viser også at muligheten til å få

brukt den kompetansen man har, er svært viktig for å holde på arbeidstakere. Andre undersøkelser peker på at trivsel og god organisering ser ut til å være viktig. Mer problematisk blir innovasjonens betydning for rekruttering dersom slike former for merverdi står i motsetning til den økonomiske – effektiviseringsgevinsten. Om innovasjon blir et synonym for kostnadsreduksjon, særlig kortsiktig reduksjon, er det fare for at det kan gå ut over nettopp trivselen og mulighetene for å få brukt kompetansen, og de kommunale arbeidsplassene vil bli mindre fristende. Innovasjon kan med andre ord, avhengig av hvilke former for merverdi det fokuseres på, skape så vel en oppadgående som en nedadgående spiral for tilgangen på arbeidskraft. Samtidig spiller selvsagt forhold som organisering, ledelse og lønnsbetingelser inn, og det er blandingsforholdet mellom alle disse faktorene som til syvende og sist bestemmer hvor attraktive de kommunale arbeidsplassene vil være i framtida.

Ambisjonsnivå i rekrutteringen

Hvor stor arbeidskraft- og rekrutteringsutfordringen er for kommunene, beror også på hvilket ambisjonsnivå kommunene har. Møter kommunene utfordringene ut fra en bærende ide om at dagens standard ikke skal reduseres? Hvilke inntektsforventninger ligger til grunn for kommunesktorens strategier på dette området? Dette er forhold som har betydning for hvor stor innsats kommunene i framtida vil, og må, legge ned i å rekruttere arbeidskraft. Dersom ambisjonen er å opprettholde dagens nivå eller øke det, vil kompetanseutfordringene være betydelige. Om nivået reduseres, kan også utfordringene bli mindre.

Vektlegging av effektivisering som drivkraft for innovasjon kan få ulike utslag. Økende effektivitetskrav kan gjøre de kommunale arbeidsplassene mindre attraktive og kommunene kan komme til å tape i konkurransen med privat sektor. Det behøver i og for seg ikke bety at kommunene ikke vil være i stand til å oppfylle sine serviceforpliktelser overfor innbyggerne. Dersom privat sektor rekrutterer innenfor de ”riktige” områdene, som f.eks. omsorgstjenester, vil en løsning være at kommunene i økende grad kjøper tjenester fra private. I så fall vil kommunene i langt større grad komme til å etterspørre arbeidstakere med kompetanse på bestilling, innkjøp og kontroll.

Noen kommuner har gode ordninger og gode erfaringer for å ta imot innflyttere fra andre land, andre har det ikke. Noen er aktive i slik rekruttering mens andre vegrer seg mot å ta imot flyktninger og asylsøkere. Kommunene vil trolig i betydelig større grad enn det vi ser i dag komme til å satse helhetlig og strategisk både for å rekruttere, integrere og beholde tilflyttere fra mange forskjellige land og med svært ulike kompetansenivå. Til dette trengs det også kompetanse, om kulturelle likheter og forskjeller. Noen kommuner har denne kompetansen, andre ikke. Hvor dyktige kommunene er til å håndtere slike prosesser, enten på egen hånd eller i samarbeid med andre, private, frivillige eller offentlige aktører, kan få stor betydning med hensyn til både bosettingsstruktur, næringsliv og offentlig service i kommunene.

2.7 Stifinnere og innovatører

Et nytt begrep for kommunene

Spørsmålet i dette kapitlet er om norske kommuner har en evne til innovasjon som ruster dem til å møte utfordringene de vil møte de neste 25 årene. I hvilken grad gir den kunnskapen vi har om innovasjon i kommunal sektor forventninger om at dette er en ressurs for framtida?

I kommunal sammenheng er innovasjonsbegrepet nytt, i Norge som i andre land. Til tross for at det påviselig har forekommet innovasjoner i offentlig sektor i alle år, og på lokalt så vel som på sentralt nivå, har innovasjonsbegrepet først og fremst vært brukt om nyskaping i privat virksomhet. Tradisjonelt har det først og fremst dreid seg om nye varer, men begrepet er senere brukt om nyskaping i service, både i produksjon, prosess og organisering.

Det har etter hvert kommet en omfattende litteratur om emnet, som ikke kan gjengis i sin helhet. Diskusjonen handler i stor grad om hva som regnes som innovasjon, og hvor nyskapende den er. Begrepsdannelser og taksonomier står sentralt. Innovasjoner kan for eksempel være:

- Administrativ og organisatorisk innovasjon
- Serviceinnovasjon
- Policy-innovasjon
- Demokratiinnovasjon

Når innovasjon de siste årene i økende grad framstår som et normativt begrep, et imperativ i kommunesektoren, henger det mye sammen med de nye utfordringene kommunene står ovenfor: Velferdsutfordringen, kampen om kvalifisert arbeidskraft og demokratiutfordringene.

Norske kommuner har imidlertid en lang historie med lokalt utviklingsarbeid, like lang som Formannskapslovene. De viktige temaene i kommunenes tidlige engasjement for lokal utvikling var etablering av bank og forsikring, energiforsyning, kommunikasjon og samvirkebedrifter. Også i utviklingen av tjenesteproduksjonen har kommuner inntatt en entreprenørskapsrolle, for eksempel i etablering av barnehagetilbud, noe som påpekes i en rapport fra Østlandsforskning fra 2011. Boka "Utviklingskommunen" peker på at organiseringen av tjenestetilbudet også har vært et element i det kommunale utviklingsarbeidet, en utfordring til den tradisjonelle oppfatningen om et skille mellom rollen som tjenesteprodusent og utviklerrollen. Eksempler på slik sammenveving er at skolebygg har samfunnsmessige utviklingsmål, og at bosetting og sysselsetting knyttes til utvikling av eldreomsorgen.

Rollen som lokal entreprenør, og i noen tilfeller innovatør, kommer enda tydeligere til uttrykk i forbindelse med kommunenes, særlig distriktskommunenes, engasjement i lokal næringsutvikling. På dette området har kommunene også lang tradisjon for samarbeid med ulike aktører, og feltet preges av samarbeid og nettverksorganisering. Lokalt dreier det seg om nærings-

liv, frivillige organisasjoner, etablerere og andre enkeltpersoner. Blant samarbeidspartnere utenom kommunen er andre kommuner/interkommunale samarbeid blant de viktigste, sammen med fylkeskommunen, Innovasjon Norge, SIVA og regionalt stat, som Fylkesmannens landbruksavdeling og Statens vegvesen.

En viktig forutsetning for at kommunene gjennom årtier og århundrer har kunnet utvikle et bredt engasjement innenfor utviklingsarbeid, ligger i lovverket, som lar kommunen engasjere seg i alt som ikke gjennom lov er tillagt andre forvaltningsenheter. Dette er kanskje også grunnen til at utviklingsengasjementet gjerne har funnet sted i rommet mellom ulike samfunnsområder. I forskning og dokumentasjon om kommunalt utviklingsengasjement, omtales så godt som aldri utviklingsarbeid som ”innovasjon”. Trolig ville mye av det som kalles utvikling fått merkelappen innovasjon om en studerte det med andre briller. Samtidig er det grunn til å opprettholde et analytisk skille mellom innovasjon og enkelte former for utvikling.

Undersøkelser

De siste årene er det gjort både kvantitative og kvalitative undersøkelser om kommunesektorens innovasjonsarbeid. Et prosjekt gjennomført av Østlandsforskning presenterer resultater fra en survey-undersøkelse, der problemstillingen var i hvilken grad det offentlige virkemiddelapparatet er innrettet mot kommunale innovasjoner. En annen kartlegging, gjennomført i et nordisk samarbeid, sammenligner de nordiske land. Dette er en pilotstudie for å utvikle forståelsen av hvordan offentlige innovasjoner kan måles og omfatter også regionalt og sentralt nivå. En undersøkelse som Norut gjorde i 2011, dreier seg om hva som er suksessfaktorer og barrierer i kommunenes innovasjonsarbeid.

Trolig overrapporteres det om administrative innovasjoner i forhold til serviceinnovasjoner i rapporten fra Østlandsforskning, fordi det er rådmenn som har svart. Samtidig er det interessant at mer enn 50 % av dem oppgir at kommunen har gjennomført innovasjoner i pleie og omsorg, nær 50 % i helse og sosial og nær 40 % i skole og barnehage. Det ser også ut til at kommunene kopierer hverandre. Det kan bety at de bruker andres løsninger som inspirasjon, men gjør egne tilpasninger.

Innovasjon defineres som ny praksis som skaper merverdi, en merverdi som kan komme til uttrykk gjennom lønnsomhet, kvalitet, tilfredshet osv. Spørsmålet om merverdi er lite til stede i den forskningen som er referert her. Merverdien er vanskelig å få frem i kvantitative undersøkelser, siden formen vil variere mellom innovasjonstyper. Merverdien er beskrevet kvalitativt i case-studieneⁱ, men gir ikke gode data om de økonomiske sidene.

De kvalitative undersøkelsene gir relativt grundige beskrivelser av innovasjonsprosessene. Andre, både danske og svenske forskere, har drøftet betingelser knyttet til organisasjonsstruktur og –kultur. Samlet sett viser de til et stort antall faktorer, interne og eksterne, med betydning for kommunenes innovasjonsevne. Det finnes ikke en ”oppskrift”, men åpenhet, tillit, risikovilje og kreativitet synes å ha stor betydning.

Vi har et altfor spinkelt kunnskapsgrunnlag til å si noe sikkert om norske kommuners evne og vilje til innovasjon. Derfor vil spekulasjoner om hvorvidt innovasjonsevne er et potensial for norske kommuner når det gjelder å møte fremtidens utfordringer, i stor grad være nettopp spekulasjoner, selv om de bygger på det som finnes av dokumentasjon om temaet. Men kommuner har vist stor evne til å ta nye utviklingsgrep. Usikkerheten er om den kunnskapen og de institusjonelle ordningene som disse erfaringene har generert, kan anvendes i møtet med de nye utfordringene. Hva er de viktigste motivasjonsfaktorene? Hvordan spiller kommunenes motivasjon, initiativ og innretning av innovasjon sammen med det andre aktører, statlige myndigheter, næringsliv og frivillighet, gjør?

Merverdi som motivasjonsfaktor

Hvor nyttig og produktiv innovasjon vil være for kommunene i møtet med framtidsutfordringene, handler om hvilken merverdi innovasjonene skaper. Merverdi kan måles som økt kvalitet på en tjeneste, arbeidssituasjonen og trivselen til de ansatte, mer effektive former for produksjon, utveksling av informasjon og annet. Ulike former for merverdi kan stå i motstrid til hverandre og de kan måles med ulike tidsperspektiv. Enkelte innovasjoner kan koste mye i penger og andre ressurser på kort sikt, men være kostnadsbesparende på lang sikt. En kjent handlingslogikk er å velge løsninger der en sparer på kort sikt, men vet mindre om de langsiktige kostnadene. Den samme logikken kan gjelde i satsing på innovasjoner, og føre til at løsninger som er gode, men ikke gir kortsiktig økonomisk merverdi, forkastes til fordel for rimeligere alternativer. Dette har med risikoviljen i kommunene å gjøre og er ikke bare knyttet til økonomiske betraktninger. Her kan det like mye handle om faglig og politisk prestisje, organisasjonskultur, kontroll og ansvarsforhold.

Hvordan kommunene måler merverdien ved innovasjoner er en kritisk faktor for innføring av innovative løsninger. Men mens måleproblemet langt på vei kan isoleres til et teknisk spørsmål om tid og metoder, beror motivasjonen for å bidra til innovasjoner også på andre faktorer. De spenner fra opplevelse av krise til det helt motsatte, nemlig en situasjon med god ressurstilgang. I de nyere svenske og danske programmene for innovasjon i kommunene ligger motivasjonen nok nærmere krise enn overflod. Kulturen i den enkelte kommune, inkludert ledelseskulturen, kan bety mye. Det samme kan samspillet av mer eller mindre tilfeldige hendelser og enkeltpersoners drivende kraft. Hvis ikke de økonomiske rammene holder tritt med behovene, må vi regne med at innovasjonsfokuset i kommunene først og fremst vil være på økonomisk merverdi; å produsere tjenester mer kostnadseffektivt. Begrepsavklaringer mellom innovasjon og effektivisering er krevende. Innovasjoner er også politiske prosesser og om en ide settes i verk er i høy grad en politisk avgjørelse, enten politikerne er involvert i prosessen eller ikke.

En joker for utsiktene framover

Innovasjon er pr. definisjon en uforutsigbar størrelse – en joker i scenarier for kommunenes framtid. En joker befinner seg i spillet som en mulighet, men hvilken verdi den representerer, beror på spillets gang og hvor dyktig den som sitter med jokeren er. Sterke utviklingstradisjo-

ner i norske kommuner kan på den ene siden tenkes å bli transformert over i innovasjoner som er egnet til å møte utfordringene. De nyeste undersøkelsene kan tyde på at kommunene er innovative innenfor tjenestesektorene. Kommunen kan på den andre siden, i kraft av sine utviklingstradisjoner, først og fremst være skrudd sammen for nærings- og stedsutvikling og ikke makte de innovasjonene i tjenester som det kan bli behov for de neste 25 årene, om servicenivået skal opprettholdes. Hvis kommunene kan bygge videre på sine utviklingstradisjoner og selv er i stand til å møte utfordringene, kan det skje i form av ”radikale” innovasjoner, altså større, mer revolusjonerende forbedringer, eller som et konglomerat av ”hverdagsinnovasjoner”; små forbedringer som kopieres, tilpasses og omarbeides i en kontinuerlig prosess. Det er et åpent spørsmål hvilken av disse utviklingslinjene som gir størst merverdi over tid. Innovasjoner kan utvikles av enkeltkommuner og i større nettverk og samarbeidsrelasjoner. En stor andel kommunale utviklingsprosjekter skjer i dag i samarbeid med andre. Slikt samarbeid kan bli viktigere i årene som kommer.

Det er store forskjeller mellom kommuner, både med hensyn til størrelse, faglig kapasitet og kultur for å tenke nytt og gi rom for utprøving av nye ideer. Derfor kan det utkrystallisere seg både vinnere og tapere i bestrebelsene for å være på høyde med utfordringene. Men det kan også tenkes at de nye utfordringene kan bli for store, og at kommunesektoren kan ”falle av lasset”. Det kan være langt færre kommuner enn det forskningen så langt tyder på, som faktisk makter å initiere og gjennomføre innovasjoner. Eller det kan være at det som skjer i kommunene monner lite i den store sammenhengen, og at de radikale innovasjonene ikke kommer. De innovasjonene som gjennomføres, kan også først og fremst føre til merverdi i form av bedre tjenester eller arbeidsmiljø, uten å skape økonomisk merverdi. Kommuner som er presset for alle typer av ressurser, vil være mindre tilbøyelige til å ta den risikoen som innovative ideer fordrer, og disse vil dermed sakke ytterligere akterut i konkurransen.

Dersom ikke kommunene selv skaper innovasjonsdynamikken, vil andre aktører gjøre det. Det er nærliggende å tenke seg at staten tar på seg det ansvaret hvis kommunene kommer til kort. En mulighet er at staten tar over oppgaver og selv skaper innovasjoner som iverksettes på bred basis i kommunene. Gitt at ressurstilgangen ikke forutsettes å øke, vil disse trolig først og fremst sikte mot å skape en økonomisk målbar merverdi – å produsere tjenester for mindre penger. Private tilbydere kan også få økt betydning som innovatører. Vi vet ikke hvor stor andel av de innovasjonene som gjennomføres i kommunal sektor, som utvikles av eller i samarbeid med private tilbydere. Frivillige organisasjoner kan også påvirke den kommunale innovasjonskapasiteten. I noen tilfeller er de markedsaktører, som selger tjenester til markedspris. Andre ganger har de en tradisjonell frivillighetsrolle og ”hjelper” det offentlige, uten å ta betalt for det. Å operere både i et marked og på siden av det, gir slike organisasjoner en ”smidighet” som gjør at de kan inngå i mange typer samarbeid, og dermed få en større betydning når det gjelder å skape innovasjoner i kommunene enn de så langt har vært tillagt. De private selskapene opererer på et marked i vesentlig større grad enn kommunene, og har trolig en sterkere motivasjon for å skape innovasjoner enn kommunene generelt har. De har slik sett et stort potensial for å bli ”innovasjonsdrivere” for kommunesektoren.

2.8 Lokaldemokrati under press

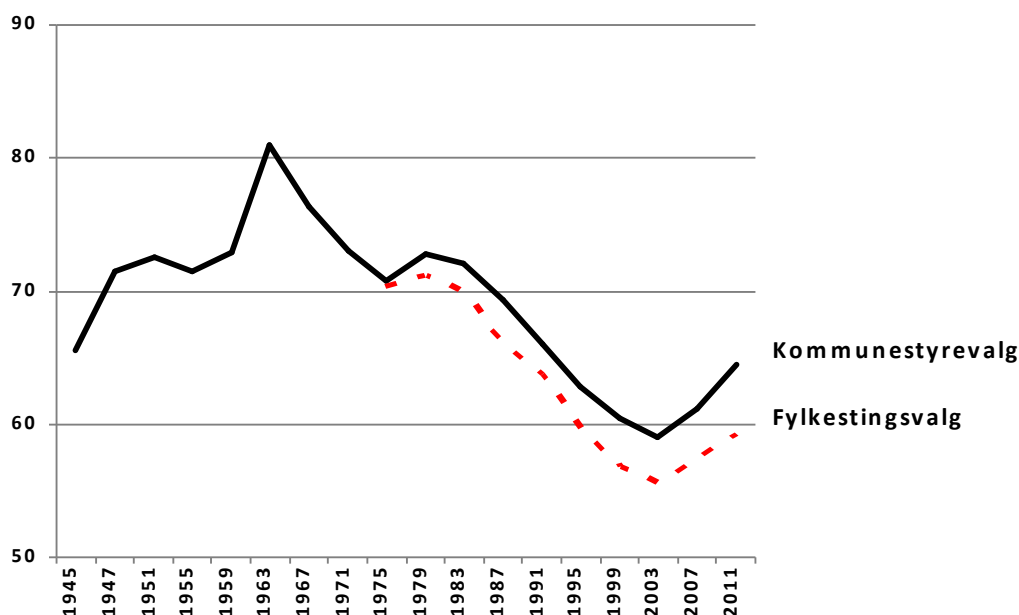
Kommunene er politiske institusjoner og en del av samfunnets samlede demokratiske system. Uten denne innretningen ville kommuneinstitusjonen miste noe av sin begrunnelse, og oppgavene kunne overlates til andre typer forvaltningsorganer og til servicebedrifter. Demokratispørsmålene har ikke blitt mindre påtrengende i løpet av de siste årene. Spørsmål knyttet til lokaldemokratiets helsetilstand har vært et tilbakevendende tema både i offentlige utredninger og de politiske miljøene, så vel som i mediene og i den offentlige debatten.

Makt- og demokratiutredningen som ble avsluttet i 2003 konkluderte med at vi sto overfor en omfattende krise for det lokale demokratiet. Denne krisediagnosen ble tatt såpass alvorlig at den førte til opprettelsen av en egen Lokaldemokratikommisjon, med Stavangerordfører Leif Johan Sevland (H) som leder. Den avga to innstillinger. Den første drøftet forholdet mellom staten og lokaldemokratiet, den andre fokuserte på lokalpolitisk deltakelse og engasjement. Innstillingene ble fulgt opp med stortingsmeldingen "Eit sterkt lokaldemokrati", som ga grunnlag for en bred politisk debatt i Stortinget.

I denne prosessen kom det naturlig nok fram ulike synspunkter på lokaldemokratiets tilstand. Men mange kritiske spørsmål reiser perspektivet om en legitimitetskrise for lokaldemokratiet. I mediene kommer det stadig meldinger om ordførere som er fortvilet over at lokalpolitikkerne må ta støyten når en ambisiøs stat skaper forventninger som kommunene ikke blir satt i stand til å løse. De er bekymret for rekrutteringen til lokalpolitikken, og de føler seg overstyrt av statlige byråkrater og fylkesmenn som overprøver kommunenes prioriteringer i plan- og miljøspørsmål. Hva sier denne uroen om hvilke innebygde spenninger som ligger i dagens system og som vil ha konsekvenser for lokaldemokratiet i framtida?

Valginstitusjonen og den synkende valgdeltakelsen

Frie valg er en nøkkelinstitusjon i ethvert demokrati. De danner basis for det representative demokratiet og folkestyret på lokalt og sentralt hold. Hvor stor oppslutningen må være for at valgene skal oppfattes som legitime er det ingen enighet om, men hvis flertallet av velgerne ikke finner det bryet verdt å møte opp ved valgene er det et demokratisk problem. I Norge hadde vi et stigende frammøte ved valgene i mellomkrigstida og fram mot krigen, en økning som fortsatte etter krigen fram mot et høydepunkt med 81 prosent valgdeltakelse ved det såkalte Kings Bay-valget i 1963. Fra slutten av 1970-tallet viste valgdeltakelsen en jevnt nedadgående tendens, og utover på 90-tallet var det bekymringer i mange leire. Som i de fleste andre land har oppslutningen om lokalvalgene i Norge vært lavere enn ved Stortingsvalgene. Særlig har oppslutningen om fylkestingsvalgene vært lav.



Figur 10: Valgdeltakelse ved kommune- og fylkestingsvalgene 1945-2011

Det har vært uttrykt bekymring for at den synkende valgdeltakelsen kan føre til at tilliten til kommunestyrenes status og virksomhet ble skadelidende. Den politiske mobiliseringen etter 22. juli var forventet å skulle føre til høyere deltakelse ved 2011-valget. Det gjorde den også, om enn i noe mindre grad enn forventet. Valgdeltakelsen ved kommunevalget økte med 3.3 % siden forrige valg, og var nå 5.5 % høyere enn ved valget i 2003, som hadde en valgdeltakelse på under 60 prosent for første gang siden 1920-årene. Om økningen nå betyr at den nedadgående trenden mer varig er brutt, er vanskelig å si.

Det blir hevdet at rikspolitikken har overtatt også ved lokalvalgene, og at den dominerer valgkampene på samme måte som ved stortingsvalgene. Lokalpolitikkerne skyves i bakgrunnen, og lokalvalgene blir mer å regne som en omfattende gallup foran neste rikvalg. Forskning med data fra flere valg tyder imidlertid på at dette er et forenklet bilde. Både velgernes egne utsagn fra intervjuundersøkelser og variasjonen i valgresultatene mellom kommunene tyder på at dette ikke er tilfelle. Det er grunn til å tro at både personer på listene, lokale saker og lokale medier har betydning for lokalvalgkampen og valgresultatene. I mange kommuner er det tydelig tegn til at populære ordførere har bidratt til en «ordførereffekt» ved valgene. Undersøkelser viser at rundt halvparten av velgerne synes å legge vekt på lokale saker og personer på listen ved sitt partivalg, mens den andre halvparten legger vekt på rikspolitiske saker samt allmenn tillit til det partiet de har valgt å stemme på. Utviklingen har i følge Lokalvalgundersøkelsene gått i retning av de lokale sakene har blitt viktigere over tid.

En viktig arbeidsmåte for å fornye lokaldemokratiet har vært å organisere forsøk med sikte på å finne fram til mulige institusjonelle endringer. Forsøket med direkte ordførervalg i utvalgte kommuner ved kommunestyrevalgene i 1999, 2003 og 2007 var eksempel på dette. Erfaringene viste at hovedmålet med forsøket om høyere valgdeltakelse ikke ble oppnådd. Flertallet på Stortinget gikk derfor inn for å avslutte forsøket uten å foreslå lovendring. For å høyne

valgdeltakelsen er det viktig å gjøre det enklest mulig for velgerne å avgi stemme. Forsøket med elektronisk stemmegivning har vært et svar på dette. Perspektivet har vært at dette kan bli framtidens standardmodell for stemmegivning. Den kan være med på å hindre at valgdeltakelsen faller ytterligere, og særlig bidra til at yngre aldergrupper øker sin valgdeltakelse. Førstegangsvelgerne har en betydelig lavere valgdeltakelse enn gjennomsnittet både ved stortingsvalg og ved lokalvalg, og forskjellene synes økende. Et tiltak for å øke interessen og motivere til høyere valgdeltakelse har vært å innføre stemmerett for 16-åringer. Dette har vært forsøkt i en del andre land med positive virkinger, og nå også i norske kommuner.

Det har vært foreslått å ha en felles valgdag for alle valg i landet for å øke valgdeltakelsen ved lokalvalgene. AP-politikerne Thorbjørn Jagland og Martin Kolberg har ved flere anledninger gått inn for dette, det samme gjorde et mindretall i Lokaldemokratikommisjonen, bestående av bl.a. KS-lederne. Foruten at en så dette som det viktigste tiltak for å øke valgdeltakelsen, ble det argumentert med at velgerne med en slik ordning lettere ville se sammenhengen mellom riks- og lokalpolitikken. Viktigere enn selve frammøtet på valgdagen er imidlertid ut fra et annet perspektiv at mange deltar på ulike lokalpolitiske arenaer mellom valgene.

Demokrati mellom valg

Et levende folkestyre må fungere mellom valgene og gjøre det mulig for de folkevalgte å ivareta både en styringsrolle og en ombudsrolle. Dessuten må det være rom for at innbyggerne aktiviserer seg og deltar på en rekke arenaer der de kan nå fram med sine ønskemål i det lokalpolitiske systemet. Den klassiske lokalpolitikerrollen har vært tett på en liten administrasjon med gode kontakter mot lokalsamfunnet slik at kommunepolitikere fungerte som ombud for velgere og lokale initiativ. Den sterke profesjonaliseringen av den kommunale administrasjon har satt dette lekmannsstyret under press. Det har vært et ønske om å få en mer ryddig arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon. Politikere skulle holde seg på sin "egen banehalvdel", der det lokalpolitiske skjønnet skulle utøves. Under innflytelse fra NPM-doktrinen og populære målstyringsoppskrifter ble politikernes styringsrolle forsøkt rendyrket.

Deltakerdemokratisk teori legger stor vekt på politisk deltakelse fra innbyggerne utenom selve valghandlingen. Legger man bare det representative folkestyret til grunn for sin diagnose av lokaldemokratiet, kan det være grunn til bekymring. Men med en noe bredere definisjon, som omfatter politisk diskusjon og deltakelse i underskriftsaksjoner, direkte aksjoner, kontakt med og henvendelser til politikere, tegnes det som Tor Bjørklund har vist et annet og lysere bilde. Det nye deltakelsesmønsteret er preget av økt ensaksengasjement. Kontakt direkte med politikere og andelen som har deltatt underskriftskampanjer har økt i de siste årene, det samme gjelder deltakelsen i såkalte innbyggerinitiativ. Dette er en ordning som er tatt inn i Kommune-loven og som gir innbyggerne rett til å komme med forslag som skal tas opp til behandling i kommunestyret.

Et viktig supplement til valgkanalen for innflytelse er brukermedvirkning og brukerstyring. Det kan være snakk om medvirkning gjennom foreldrerådsutvalg og samarbeidsutvalg ved offentlige skoler, driftsstyrer, brukerundersøkelser og fritt brukervalg. De ulike formene for

medvirkning og brukerstyring er uttrykk for demokratiske normer om at berørte interesser skal kunne påvirke tjenestene.

Dette gir nye roller for innbyggerne i kontakten med myndighetene, og en markedsliknende kunderolle blir dominerende. Klient- og brukerrollen representerer demokratiske utfordringer for systemet når de blir for dominerende i forhold til borgerrollen. Befolkningens møte med kommunen blir først og fremst med servicebedriften, relasjonen til den politiske institusjonen kommer i andre rekke.

I skvis: manglende handlingsrom

Forutsetningen for at en kan snakke om et levende lokaldemokrati er at lokalnivået har tilstrekkelig handlingsrom til å fatte viktige beslutninger ut fra lokale prioriteringer. Hvis dette handlingsrommet blir for lite faller noe av meningen med det lokale folkestyret bort. En av dem som var tidlig ute med å påpeke problemene med sterk statlig styring var “Kommunelovens far”, professor Jan Fr. Bernt. Hans tese var at velferdskommunenes suksess hadde fått som konsekvens kommunaldemokratiets endelikt. I tjenestekommunen var innbyggerne blitt mer brukere og kunder enn velgere. Løsningen fant Bernt i avkommunalisering og avlastning ved at oppgaver som sosialhjelpen og grunnskolen ble overtatt av staten.

Makt- og demokratiutredningen kom med en lignende analyse når det gjaldt kommunal autonomi og handlingsrom. Det representative folkestyret var preget av forvitring og lokaldemokratiet kom i skvis mellom voksende oppgaver, ressursknapphet og statlig rettighetsfesting. Spillerommet for det lokale lekmannsskjønnet var blitt mindre og den regulerte servicekommunen langt på vei ideologisk allemannseie. Rettighetsfestingen bidro til at den lokale politiske institusjonen blir mindre viktig for folk. Kommunens rolle som tjenesteyter blir dominerende, og borgerrollen kom på defensiven i forhold til befolkningens møte med lokalnivået som brukere.

Lokaldemokratikommisjonen foreslo i sin utredning om statlig styring å gå bort fra en ensidig hierarkisk styringsmodell og over til en samhandling som bygger på tillit og større grad av likeverd. Kommisjonen ønsket å utvikle en partnerskapsmodell mellom stat og kommune i løsningen av våre viktigste velferdsoppgaver. I Stortingets behandling av lokaldemokrati-meldingen sto rammene for lokaldemokratiet, juridisk, nasjonalt og internasjonalt sentralt. Grunnlovsfesting av det lokale selvstyret reiste mange spørsmål, men de politiske grupperingene var samlet positive til å grunnlovsfeste lokaldemokratiet.

Demokrati, størrelse og avstand

Politisk teori var lenge preget av normative oppfatninger om at godt styre og demokrati er knyttet til små enheter. Etter hvert som nasjonalstatene vokste fram og tok form ble det mer og mer åpenbart at justering av demokratiteorien i forhold til representativt demokrati var påkrevet. Robert Dahl og Edward Tufte innførte i sin klassiske studie *Size and Democracy* fra 1973 et viktig skille mellom deltakereffektivitet og systemkapasitet. Når en politisk enhet

vokser i størrelse ut over et visst punkt (landsbyen/ småkommunen), så øker kostnadene knyttet til deltakelse og kommunikasjon mellom folk og ledelse. Kostnadene ved uenighet og meningsforskjeller avtar derimot med størrelse, det blir lettere å finne meningsfeller og å delta i organisasjoner som artikulere synspunkter som avviker fra hovedtrenden. Selv om deltakermulighetene er gode hjelper det imidlertid lite hvis den politiske enhetens evne til å løse problemene befolkningen er opptatt av er svak. Enheten må ha både autonomi til å kunne fatte de nødvendige beslutninger, og ressurser å sette inn på oppgaveløsningen om det skal duger. Dette utgjør systemkapasiteten, som har en tendens til å favorisere større enheter.

Den norske modellen med generalistkommuner, der kommuner av svært ulik størrelse, problemer og forutsetninger skal løse de samme oppgavene, byr på mange utfordringer i spenningen mellom deltakereffektivitet og systemkapasitet. For å løse kapasitetsproblemet har mange kommuner funnet sammen om løsning av mange oppgaver. Disse samarbeidsformene har fått ulike institusjonelle former både når det gjelder geografisk rekkevidde og avstand til de folkevalgte organene. De ulike formene for samstyring reiser mange utfordringer for det representative demokratiet gjennom forkludring av etablerte ansvarsforhold. Hvis samstyring fungerer effektivt i løsningen av offentlige problemer, kan det imidlertid bidra til utvidelse av demokratiets “outputlegitimitet”. Det krever at samstyringen er preget av åpenhet og at mandatet og utformingen av styringsnettverkene er forankret i folkevalgte organer.

Den nye teknologien og informasjonssamfunnet byr på nye muligheter til å overkomme avstand og fremme demokratiske hensyn. Mange har derfor store forventninger til ulike former for e-demokrati. Norske kommuner har fra slutten av 1990-tallet tatt den nye teknologien i bruk som en del av informasjonen om egen virksomhet, tidvis også med muligheter for toveis kommunikasjon og påvirkning. Perspektivet om den virtuelle kommunen er reist, med fokus på både e-forvaltning og e-demokrati. Bruken av IKT i kommunene kan ses i lys av Dahl og Tuftes begreper om borgereffektivitet og systemkapasitet. Den nye teknologien kan bidra til innovasjoner som både styrker borgernes muligheter for informasjon og innflytelse på den ene siden, og samtidig øke kommunens evne til i nettverk med andre å øke sin systemkapasitet.

I en tid der det er blitt hevdet at den “demokratiske infrastrukturen” er i forfall, åpner det seg et interessant perspektiv hvis e-demokratiet kan legge grunnlaget for en ny type demokratisk infrastruktur. De nye sosiale mediene er “demokratiske” i sin natur og gir alle en potensiell “talerstol”. Men det er stor usikkerhet knyttet til den politiske virkningen av de nye mediene, om de i hovedsak vil fungere som et vulgarisert uttrykk for folkelig misnøye med personer og institusjoner, eller om de etter hvert vil få et siviliserende preg og bidra til en fornyelse av demokratiet.

Folkestyre, medborgerskap, kunder

Mange aktører vil påvirke kommunenes handlingsrom og vilkårene for lokaldemokrati framover. I en privilegert stilling i så henseende er selvfølgelig de politiske partiene. Det er mye felles tankegods om kommuneinstitusjonen slik vi kjenner den i partienes kommuneideolo-

gier. Velferdskommunen i en eller annen form har stor oppslutning. Men det er også skillelinjer knyttet til hvor stor autonomi som skal være knyttet til lokalnivået, og hvilken plass som gis til fellesskapstenkning i forhold til individorientering. Det er en liberal retning som har fokus på individet i forhold til tjenester og politisk innflytelse; det er en kommunitaristisk tendens som uttrykker de tillits- og fellesskapsdannende verdier ved lokalsamfunnet og kommunenivået; det er en radikal retning som vil stimulere folkelige initiativ og sosiale bevegelses innflytelse på lokalpolitikken. Det er skillelinjer mellom partiene i synet på behovet for reform av kommunestrukturen og antall forvaltningsnivåer.

Hvorvidt en med rimelighet kan snakke om legitimitetskrise for lokaldemokratiet er åpenbart avhengig av målestokk og målemetoder. Det er neppe snakk om noen fundamental tillitskrise mellom systemet og befolkningen, men samtidig sliter en med reelle demokratiproblemer som gjør at lokaldemokratiet er under press. Det er som om det er mangel på “energi” i systemet til å utvikle et vitalt lokaldemokrati.

I det norske systemet er alle betydelige politiske retninger demokratiske og tilhengere av lokaldemokrati i en eller annen forstand. Men demokratiperspektivet varierer mellom ulike politiske strømninger.

Tabell 1: Ulike tendenser og former for demokrati i kommunal virksomhet

I	II	III	IV	V
Representativt demokrati	Medborgerdialog	Direkte demokrati	Brukermedvirkning	Kundevalg
Folkestyre	Utvidede høringer	Ensaksdemokrati	Brukerstyrer	
Partier	Innbyggerinitiativ	Folkeavstemninger		
	etc.	mv.		
Lokale offentligheter – deltakelse og debatt				

Folkestyre som representativt demokrati er en nøkkelinstitusjon i lokaldemokratiet som i en eller annen form vil bestå, men som kan få ulik betydning. Dette er partipolitikkens arena, og vi kan tenke oss at den vil inneha en dominerende posisjon i framtida – eller den kan i folks bevissthet overskygges av fire andre demokratiske former: medborgerdialoger som utfyller det representative demokratiet, ensaksdemokrati og direkte innflytelse, brukerdemokrati og kundevalgfrihet. Disse formene for demokrati vil rammes inn av vilkårene for en demokratisk offentlighet i framtidas medie- og informasjonssamfunn. De fem ulike formene for demokrati kan i det framtidige kommune-Norge få ulik styrke, avhengig av sosial utvikling og de politiske konstallasjonenes styrke.

Del 2

Scenarier

Inngang til scenariene:

Rådhuset

Bekymringer og balansekunst

Kommunene står foran store utfordringer på stadig flere områder. De møter økte forventninger og krav fra sentrale myndigheter og innbyggere. Det skal de håndtere i en situasjon med store demografiske endringer, lite forutsigbare økonomiske vilkår, skiftende politiske signaler og tendenser til sviktende oppslutning i lokale valg. Det skaper mange tunge bekymringer hos rådmenn og ordførere og de andre på rådhusene landet rundt:

- Skaffe gode tjenester til alle som trenger det
- Ta vare på de gamle
- Være attraktiv for ungdom og innflyttere
- Makte å integrere innvandrere
- Klare å være innovative
- Skaffe og holde på kvalifiserte folk
- Ha lokalt handlingsrom og unngå statlige pålegg
- Sikre en bærekraftig økonomi
- Samarbeide med hvem og hvordan
- Fortsette som egen kommune eller ikke
- Få opp politisk aktivitet og valgdeltakelse
- Rekruttere dyktige folk til kommunestyret

Inn i sin tid

Når kommunene går inn i sin tid og møter utfordringene, må de samarbeide med andre aktører. Som generalistkommuner har de ansvar for mange oppgaver de ikke kan løse hver for seg. Derfor har det utviklet seg et mangfoldig samarbeidsmønster av hybride løsninger som går på kryss og tvers og er vanskelig å styre.

Kommunene har relativt trofaste venner, men de må samtidig vie seg til strid, for de er også kringsatt av fiender. Handlingsrommet kan oppleves trangt mellom statlige føringer på den ene siden og kravstore innbyggere på den andre. Da blir det lite plass igjen til skjønn og lokale tilpasninger.

Den kringsatte kommunen

Stortinget. Regjeringen.

Departementene. Direktoratene. Fylkesmannen. Tilsynene
Fylkeskommunen

Statlige etater
Helseforetak
Næringsliv
Marked
Interessegrupper
Partier

Kommunale
selskaper
IKS



Innbygger
Bruker
Klient
Velger
Sivilsamfunn

Fagforeninger
Profesjoner

Det homper og går

For å unngå å forholde seg til utfordringene og slippe å ta inn over seg alle bekymringene, kan man håpe at det ordner seg til det beste. Med pragmatisme, godvilje, lobbyisme, prøving og feiling, justeringer og tilpasninger går det nok rimelig greit slik at kommune-Norge er gjenkjennelig i 2037 - både i oppgaver og inndeling. Det homper og går, men kommunene består dersom de klarer å balansere mellom ulike krav og oppgaver:

- Oppgaver og ressurser
- Utfører og initiativtaker
- Bestiller og produsent
- Stabilitet og fornyelse
- Tilhørighet og individualisme
- Deltakelse og ekspertise
- Handlefrihet og likebehandling
- Legitimitet og legalitet
- Tillit og tilsyn

Troen på at det går seg til med manøvrering og balansekunst og mellom ulike dilemma, kan vise seg å være et falskt håp. Til det er det for mange tunge trender og ytre rammevilkår som kommunene ikke har kontroll over. De må ofte velge sin vei under handlingsbetingelser som de ikke er fri til å velge.

Derfor åpner vi døra til tre scenarier som viser veiene til tre ulike framtidsbilder av kommune-Norge i 2037. Ta det som en øvelse i å tenke på forholdet mellom det ønskelige, det mulige og det sannsynlige.

Scenario 1:
Kjøpesenter
Valgfrihet og mangfold



Kjøpesenter

Valgfrihet og mangfold

Fortellingen

Kommunen oppgir etter hvert rollen som tjenesteprodusent og konsentrerer seg om å bli en dyktig tildeler av tjenester som produseres av private aktører. De offentlige ytelsene suppleres med tjenester som finansieres av brukerne selv. I dette scenariet preges velferdstjenestene av privat betalingsevne og valgfrihet.

Drivkrefter

Privat velstand og økte forventninger i befolkningen om valgfrihet og individuelt tilpassede tjenester driver utviklingen. Velferdspresset er vanskelig å stå imot. Det vokser fram økende aksept for ulikhet, både geografisk ulikhet og ulikhet mellom individer. Noen politiske partier er pådrivere for denne utviklingen, mens andre mer eller mindre motstrebende innretter seg etter de rådende holdningene i befolkningen.

Aktører

Kommunene, kundene og private tilbydere er de sentrale aktørene. Blant de private er også frivillige organisasjoner. De politiske partiene finner hverandre i kombinasjonen av ønsket om å slippe markedet mer til i tjenesteproduksjonen og erkjennelsen av behovet for å holde nivået på offentlige utgifter nede. Utviklingen understøttes både av entusiasme og resignasjon.

Hendelser

De borgelige partiene har sterk framgang både ved stortingsvalg og lokalvalg. Strukturendringer er ikke lette å reversere, og en markedsbasert modell er kommet for å bli. Utviklingen viser at kommunene må ha en viss størrelse for å være sterke markedsaktører. Det fører til en sentral reform der antallet kommuner reduseres til 100. Samtidig legges fylkeskommunen ned og dens oppgaver fordeles mellom stat og kommune.

Kritiske faktorer

Mangel på gode systemer for oppfølging og evaluering av de tjenestene som kommunen bestiller fra private aktører, samt et apparat for å ha kunnskap om de tjenestene brukerne kjøper selv. Pålitelige brukerundersøkelser. Tilgang på private tilbydere i tynt befolkede områder.

Utviklingstrekk fram mot 2037

I årene fram mot 2037 var det en markert stigning i befolkningens forventninger til kvaliteten på velferdstjenestene. Takknemligheten blant småbarnsforeldrene over i det hele tatt å ha en barnehageplass, dreide relativt raskt over i krav om valgmuligheter mellom ulike pedagogiske tilbud, læringsplattform og meny for de små håpefulle. I skolen var kravene tilpasset undervisning, økt oppfølging av den enkelte elev og tilgang på moderne utstyr og hjelpemidler. Innenfor pleie- og omsorgssektoren sto de stigende forventningene om økt standard og valgfrihet i sterk kontrast til holdningene blant tidligere generasjoner av eldre. Kommunene prøvde i første omgang å tilpasse seg så godt de kunne.

Rike og selvbevisste eldre

AFP-generasjonen og de som kom etter, hadde helt andre oppfatninger om hvordan alderdommen deres skulle være enn generasjonene før dem. De ble også mange – selve eldrebølgen - og utgjorde i kraft av sitt antall en velgergruppe som ingen politiske parti kunne unnlate å ha en bevisst og gjennomarbeidet politikk for. Folk flest så seg i økende grad som kommunens kunder som kunne kreve kvalitet for skattepengene. Den private kjøpekraften var høy, og mange hadde råd til å bruke penger på velferd som ikke ble levert som en del av den kommunale tjenestemenyen. Særlig var de eldre betydelig rikere enn generasjonene før dem hadde vært. De hadde de tingene de trengte, og svært mange så det som viktigere å bruke pengene sine på velferd enn på flere dyre gjenstander.

Oppfatningen om at det er et offentlig, og dermed i stor grad et kommunalt ansvar, å sørge for pleie og omsorg, skole og barnehage, var fortsatt rotfestet i befolkningen. Samtidig, og i takt med at aldringen av befolkningen skapte behov for større volum av slike tjenester enn noen tidligere hadde sett, kom erkjennelsen av at dette ble svært dyrt. Kommunene ble nødt til å sette foten ned for vekst i omfanget av tjenester de kunne tilby til alle. På enkelte områder ble de også tvunget til å redusere. Mange brukere valgte da å bruke kjøpekraften sin på tjenester som private selskaper kunne tilby for å få en standard de var komfortable med. Tilbyderne, på sin side, utformet produktene sine slik at de kunne plasseres "på toppen" av de kommunale tjenestene. En sterk pådriver var også holdningen i befolkningen om at det skal være samsvar mellom det man betaler og det man får. Mens man tidligere hadde operert med begrepsparet borger og bruker, hørte en nå i økende grad om skillet mellom borger og kunde.

Basistjenester og pluss-tjenester

Utviklingen skjedde først og tydeligst i pleie- og omsorgssektoren. For eksempel kom det tilbud om middagsmat og etter hvert andre måltider levert på døren, der mottakeren selv hadde valgt fra en meny i stedet for å få dagens middag som kjøkkensjefen på det lokale sykehjemmet hadde bestemt. De som var villige til å betale for det, kunne også rådføre seg med en ernæringsfysiolog når menyen skulle bestemmes.

Den samme utviklingen foregikk innenfor andre tjenester. I tillegg til offentlig finansierte timer hos fysioterapeut, kunne kundene ved å betale selv også skaffe seg personlige trenere

som var spesialister i eldre-fysiologi og kunne komme hjem til de eldre og gjennomføre treningsøkter sammen med dem. Utvalget i andre former for hjemmehjelp vokste også; rengjøring, matlaging, hobbyhjelp og organiserte sosiale aktiviteter. Et annet og svært populært tilbud var hente- og bringetjeneste for barnehagebarn og barn i småskolen. Mange foreldre benyttet seg av muligheten til å få barnet sitt hentet om morgenen og fulgt hjem om ettermiddagen. For de som hadde det travelt, kom det tilbud om at elevene kunne spise middag på skolen før de ble kjørt hjem eller til fritidsaktiviteter.

Hva er naturlige kommunale oppgaver?

Den klassiske begrunnelsen for offentlig regulering og ansvar finnes i økonomisk velferdsteori. Anvendelsen av samfunnets ressurser blir bedre ved at det offentlige griper inn når det foreligger markedssvikt, for å sikre kollektive goder som frisk luft, parker, politi og forsvar, eller ved naturlige monopoler som vannforsyning. Fordelings- og rettferdighetshensyn er også sentrale begrunnelser for at det offentlige tar ansvar for en oppgave. Motsatsen til offentlig ansvar kan være markedsbaserte prosesser der produksjon og fordeling fastlegges gjennom prisdannelsen i et marked, eller gjennom frivillig utveksling av tjenester uten pengebetaling.

Det offentlige ansvaret kan omfatte regulering, finansiering, produksjon og fordeling av gode- ne. Det kan også inngå i et blandingsforhold med privat eller frivillig sfære, slik det er illustrert i denne prinsippmodellen.

	Tradisjonell skolefri for barn	Moderne SFO
Regulering/organisering	Frivillig (familie, nabolag)	Offentlig (privat)
Finansiering	Frivillig (familie, nabolag)	Privat (offentlig)
Produksjon	Frivillig (familie, nabolag)	Offentlig (privat)
Fordeling/tilgang	Frivillig (familie, nabolag)	Offentlig (privat)

Tradisjonelt var organiseringen av barnas fritid før og etter skoletid et familiært anliggende. Som resultat av en rekke samfunnsmessige endringer som har skjedd i løpet av et par generasjoner, har SFO på et par tiår SFO vokst fram som en kommunal tjeneste. SFO reguleres gjennom nasjonale standarder, kommunene og foreldrene finansierer i et spleiselag, kommunene leverer tjenesten og administrerer opptak. Barnas skolefritid er dels offentliggjort og dels kommunalisert ved at offentlig, frivillig og privat ansvar inngår i et samspill og blandingsforhold. Dagens offentlige oppgaveansvar er resultat av langtids utviklingsprosesser der nye oppgaver legger seg oppå de tidligere, som sediment i en gradvis utvikling.

I mange tilfeller var det kommunen selv som tilbød slike ”pluss-tjenester” som brukerne kunne kjøpe på toppen av det standardtilbudet av basistjenester som de fikk fra kommunen. Denne sammenvevingen mellom offentlige og private tjenester førte naturlig nok til at skillet mellom kommunal og privat sektor ble stadig mer utydelig. Utviklingen forsterket den generelt økende aksepten for sosial ulikhet. Folk flest aksepterte at noen hadde råd til å skaffe seg bedre velferd enn andre.

Kommunen som markedsaktør

Det ble imidlertid mye debatt om hvorvidt kommunen faktisk skulle gå inn i rollen som aktør i dette markedet der offentlig produsert velferd over et visst nivå ble differensiert etter betalingssevne. Mange mente at det var å bryte med selve grunntanken i kommune-institusjonen om å bidra til likeverd mellom innbyggerne.

Når storparten av kommunene hadde valgt å ha et differensiert tjenestetilbud, var det blant annet fordi det skapte inntekter og et større og mer sammensatt fagmiljø. Dette var gunstig for så vel innovasjonsevne som det generelle tjenestetilbudet i kommunen. En annen motivasjon var hensynet til utviklingen av kommunesamfunnet. Mange små kommuner hadde ikke et lokalt næringsliv som tilbød slike tjenester, og kommunen ønsket gjennom slike grep å sikre at de som jobbet i kommunen også bodde der, samt at innbyggerne fikk valgmuligheter som var tilnærmet like det folk hadde i sentrale strøk av landet.

Det var likevel ikke bare de mindre sentrale kommunene som gikk inn i rollen som markedsaktører. Også i flere av de store byene ble dette en alminnelig del av kommunens virksomhet, selv om tilfanget av private aktører var betydelig større og mer variert enn på små steder. I disse kommunene var det først og fremst ønsket om god koordinering mellom standard-tjenester og pluss-tjenester som legitimerte produksjon av differensierte tjenester. Kommunen kunne lettere holde oversikt over den enkelte brukers velferd når alle tjenester ble produsert av kommunen. Omkostningene ved koordinering ble større med private produsenter inne i bildet.

Mangfold av private produsenter

Økende aksept for å betale for velferd, både i befolkningen og i det politiske miljøet, åpnet for vesentlig større innslag av private produsenter av tjenester i det offentlig finansierte tilbudet. Kommunalministeren, som i en periode kom fra Fremskrittspartiet, var særlig ivrig med å legge til rette for denne utviklingen. I samarbeid med næringsministeren satte han i gang det storstilte utviklingsprogrammet "Kommunal bestilling – privat produksjon" for kommuner som ønsket å innføre markedsbaserte løsninger i tjenesteproduksjonen. Lovendringer åpnet blant annet for friere etablering av private skoler. Disse endringene stimulerte til at det ble startet både små og store servicebedrifter i raskt tempo. Det var ikke minst en innsprøyting i kommuner som fra før hadde et lite variert næringsliv.

Folk flest var jevnt over tilfredse med mangfoldet og de økte valgmulighetene som vokste fram, og endringene skapte sin egen dynamikk. Disse kreftenes ubønnhørighet førte utviklingen videre til tross for skiftende politisk flertall. Økonomiske begrensninger, økte behov for velferdstjenester og ønsket om å være innovative, sendte kommunene ut på leting etter nye løsninger i tjenesteproduksjonen. Løsningene fant de i økende grad hos private tilbydere. Privat produksjon ble også etter hvert vanlig i de lokalmedisinske sentrene som Samhandlingsreformen hadde ført med seg. Mange kommuner opplevde det som enklere å ha et system med å

kjøpe tjenester fra lokalmedisinske sentra som var rent private bedrifter, enn å snekre sammen og revidere avtaler med helseforetakene.

Kommunen i alle roller

Kommunene innrettet seg på ulike måter, alt etter økonomi, størrelse og ambisjoner. Noen kommuner rendyrket bestiller-rollen og satset på å kjøpe alle tjenestene fra private tilbydere. Andre kommuner valgte å spesialisere seg på å produsere en eller noen få typer av tjenester, som for eksempel barnehager eller skole og skolefritidsordninger. Disse spesialistkommunene produserte denne tjenesten både til eget bruk og for salg til andre kommuner, mens de kjøpte andre tjenester fra andre tilbydere, som kunne være både andre kommuner og private bedrifter.

De mange og varierende ordningene med interkommunale samarbeid utspilte sin rolle. Det ble for tungvint å administrere dem parallelt med et mer og mer markedsbasert system der bestiller-rollen, pluss-tjenester og spesialisering for bestemte tjenester skulle kombineres. Et stadig mer tungtveiende argument for å avvikle interkommunale samarbeid var også at det var vanskelig for politikerne å holde oversikt over innhold og styring innenfor de forskjellige formene for tjenesteproduksjon. De interkommunale ordningene ble etter hvert også sterkt kritisert for sitt demokratiske underskudd.

Målrettet rekruttering og integrering

Strategien med å spesialisere seg innenfor en type tjenester var god for mange av de små og perifere kommunene som lenge hadde strevd med å rekruttere arbeidskraft, både til kommunale stillinger og i private bedrifter. Små fagmiljø og få utviklingsmuligheter begrenset tilfanget av søkere til ledige stillinger. Spesialiseringen gjorde arbeidskraften både mer stabil og mer kompetent. Et ledd i kompetanseutviklingen var samarbeid med utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljø, og for eksempel barnevernstjenesten hadde stort utbytte av utviklingen.

Denne måten å drive det kommunale tjenesteapparatet på, gjorde også rekrutteringen av innvandrere mer målrettet. Innvandrere kunne søke seg til kommuner med et godt fagmiljø på områder de var interesserte i å arbeide innenfor. Her fikk de tilbud om introduksjonspakker og opplæringsprogram der den faglige delen var integrert i kursene i språk og samfunnskunnskap. Dette gjorde innvandrerne mer motiverte til å engasjere seg i opplæringen, og de fikk bedre ferdigheter ut av den. KS var på banen med å opprette en konsulenttjeneste for rekruttering av innvandrere med bestemte typer kompetanse til kommunene.

Konjunktorene og arbeidsmarkedet både i Europa og andre deler av verden gav god drahjelp i rekrutteringen, og både små utkantkommuner og sentrale bykommuner fikk et mer mangfoldig miljø i denne prosessen. Internasjonale skoler ble mer vanlige, og i mange tilfeller var det innvandrere som både etablerte og bemannet skolene. Selve opplærings- og integreringsdelen for innvandrerne skjedde i samarbeid mellom kommunene, lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner.

Uro over rolleblanding

I løpet av relativt få år ble det en stadig større utfordring for kommunesektoren å forene funksjonene som tildeler og tjenesteprodusent, tilbyder og kjøper i et marked. Særlig i de store kommunene førte det til en formidabel ekspansjon i de administrative funksjonene. Samtidig skapte det store administrative utfordringer i den faglige koordineringen. Altfor mye tid gikk med til møter for å samordne de forskjellige elementene som inngikk i tilbudspakkene. I førstelinjetjenesten var det mye frustrasjon over at de tjenestene som ble kjøpt fra private, ofte ikke hadde noen innebygget fleksibilitet i anbudsperioden, og at de heller ikke kunne tilpasses endret behovsstruktur på samme måte som de tjenestene kommunen produserte selv. Ofte måtte det tas i bruk dyre tilleggsløsninger, og mange mente vinninga gikk opp i spinninga. Behovet for jurister som var flinke på kontraktrett, var større enn tilgangen, og i mange kommuner oppsto det vakuum i tjenesteproduksjonen fordi avtaletvister ventet på avklaring.

Mange kommuner turnerte sine mange roller bemerkelsesverdig bra. Likevel fantes det en vedvarende politisk uro. Den var særlig rettet mot systemet med kommunalt produserte pluss-tjenester, noe så godt som alle kommuner hadde innført i større eller mindre omfang. Denne uroen var partioverskridende. Den opprinnelige tanken blant de markedsliberale hadde vært å la markedet ordne opp gjennom konkurranseutsetting, ikke å få alle de blandingsformene som utkrySTALLISerte seg gjennom forhandlinger, og ved at distriktshensyn og kommunal serviceideologi ble inkorporert i ordningene. På venstresiden ble det oppfattet som et brudd med grunnleggende likhetsverdier at kommunene gikk inn i en rolle som produsent av ulikhet mellom innbyggerne.

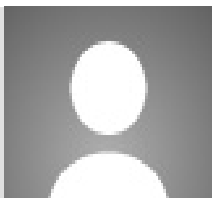
Mange ansatte i førstelinjetjenesten opplevde utviklingen som en faglig verdikonflikt, i tillegg til det praktiske og administrative merarbeidet systemet førte med seg. Det følte ubehagelig å gi brukere med like behov ulik service fordi den ene hadde betalt for pluss-tjenester og den andre ikke. Flere valgte av den grunn heller å arbeide i rent private foretak enn å være i den mellomposisjonen mellom offentlig og privat som det kommunale systemet ble oppfattet som. Blant folk flest var det ikke alle som forsto eller forsonte seg med den kommunale dobbelt- og trippelrollen. Kommunene opplevde derfor mye og varig misnøye med at ikke alle kunne få det samme tilbudet. Mange opplevde det som urettferdig, og det førte stadig vekk til ubehagelige situasjoner for de ansatte i førstelinjetjenesten.

Flere kommuner kom også i konkurranse med private tilbydere i egen kommune, noe som var problematisk av flere grunner. For det første oppsto det konflikt med EØS-regelverket. For det andre kunne det undergrave kommunens egen satsing på samfunnsutvikling, som i betydelig grad handlet om å legge til rette for etablering av ny servicevirksomhet.

Kommunalreform for markedsmakt

I årene fram mot 2037 gikk utviklingen derfor i retning av at kommunene bygde ned egen tjenesteproduksjon og i økende grad baserte tilbudet sitt på innkjøp fra private tilbydere. Denne utviklingen ble sterkt understøttet av Kommunalreformen i 2030, der antallet kommuner ble redusert til 100. Fylkeskommunene ble nedlagt i reformen og oppgavene fordelt mellom kommune og stat.

Sterke krefter i mange partier hadde i flere tiår vært for en slik reform, selv om den ikke alltid hadde vært like høyt på den offentlige dagsorden. Utviklingen mot markedsbasert tjenesteproduksjon aktualiserte imidlertid reformen på en ny måte. Kommunene opplevde at størrelse ga dem større muskler til å aksle bestillerrollen. Store kommuner var i stand til å fremforhandle bedre avtaler enn små kommuner. Siden de interkommunale samarbeids-ordningene i stor grad var nedbygd, kunne ikke slike ordninger lenger kompensere for ulikhetene mellom store og små kommuner. Kravet fra små kommuner om statlig kompensasjon for størrelsesulikhetene, vant stadig mindre gjenklang, all den tid det framsto klart at de store kommunene fikk til gunstigere serviceavtaler enn de små. Kommunalreformen ble i stor grad sett på som en nødvendighet, og motstanderne resignerte for overmakten.



VALLA MARKADONIS, 45, født 1992 i Hellas. Utdannet sjukepleier i 2015. Hører til "den tapte generasjon" fra de økonomiske kriseårene i Sør-Europa. Innvandret til Norge i 2022 etter flere år med arbeidsløshet og tilfeldige jobber i hjemlandet. To barn - Andreas (født 2017) og Anastasia (født 2024). Gift med Giorgios (født 1990) som er økonomiutdannet, men for det meste gikk på mager trygd når han ikke hadde forefallende leilighetsjobber i Hellas.

Valla, som egentlig heter Volupta (navnet betyr nytelse og er etter datteren til Amor og Psyche) ble rekruttert til Norge av et arbeidsformidlingsbyrå med helsepersonell som spesialitet. Hun begynte som hjelpepleier på et sykehjem. Etter to år kom mann og barn etter, og de etablerte seg i en mellomstor norsk kommune.

Valla tok tilleggstudanning og lærte seg perfekt norsk. I 2030 etablerte hun eget firma sammen med mannen. Forretningsideen var en personlig-assistanse-pakke til eldre, som omfattet både helsehjelp, praktiske tjenester og økonomisk rådgiving. De jobber både på kontrakt for kommunen og for egenbetalende kunder. I 2037 har firmaet ekspandert og fått flere ansatte, og mange av dem har gresk bakgrunn. For da Valla og familien etablerte seg for godt og hadde suksess i Norge, fulgte flere slektninger og venner etter.

Familien Markadonis bor i et tett småhusområde med flere andre grekere i nærheten. De er vel integrerte i kommunens sosiale liv, men de dyrker også sin greske bakgrunn, særlig når de samles i den ortodokse menigheten eller på den greske tavernaen Dionysos. Om sommeren drar de som andre nordmenn til greske øyer, men de blir der mye lenger og samler slekt og venner i det staselige feriehuset.

Kommunene i 2037

I de tidlige fasene av transformasjonen var kommunen selv et kjøpesenter der folk kunne handle de tjenestene de hadde behov for og råd til. I 2037 har kommunen rendyrket bestiller-rollen. Nå er det kommunen som går med trillevogna til det private kjøpesenteret for å handle standardiserte minimumstjenester på vegne av brukerne.

Rendyrket bestiller-rolle

All produksjon av velferdstjenester i kommunal regi er avviklet i 2037. Utviklingen startet langsomt, men skjøt etter hvert fart, og de 23 siste kommunene gjennomførte den endelige omleggingen i løpet av 2036. Kommunenes ressurser er nå fullt og helt satt inn på å finslipe bestiller- og tildelerfunksjonen. Alle kommunalt ansatte er i administrative funksjoner som ledere og fagkonsulenter på forskjellige serviceområder. Den dominerende gruppen er jurister og andre med spesialkompetanse i forhandlinger og kontraktsrett. De som tidligere var ansatt i

førstelinjetjenesten, har gått nokså friksjonsfritt over tilsvarende stillinger i private foretak, eller de har startet egne bedrifter.

Mange kommuner hadde i noen år helt eller delvis hatt ordninger som var basert på prinsippet ”Penger følger bruker”. Folk skulle selv få bestemme hvor de ville kjøpe de tjenestene kommunen finansierte, ut fra en liste over tilbydere som var godkjent av kommunen. Selv om en del satte pris på denne valgfriheten, fikk den aldri det gjennomslaget tilhengerne hadde sett for seg. Mange, både blant småbarnsforeldrene, de eldre og deres pårørende syntes det var altfor tidkrevende å sette seg inn i forskjellige tilbud, og de var stadig usikre på om de hadde valgt rett. Selv om ordningen til en viss grad stimulerte til at nye servicetilbud vokste fram, var det likevel en god del områder der tilbyderne i praksis hadde et tilnærmet monopol. Den viktigste årsaken til at ”Penger følger bruker” døde ut, var imidlertid den åpenbare markeds- makten kommunen hadde som innkjøper av tjenester. Brukerne får mer velferd for skatte- pengene når kommunen legger ut velferden deres på anbud enn når de orienterer seg i marke- det på egen hånd. Etter at det ble helt slutt med kommunal produksjon av tjenester, har heller ikke argumentet om at private produserer bedre og billigere enn offentlige, lenger noen kraft. Nå er alle tilbyderne private.

At noen skal tjene penger på å produsere kommunale tjenester, fører i enkelte tilfeller til press på arbeidstakerne for å levere. Det har ført til en del arbeidskonflikter med store problemer for dem som venter på pleie, omsorg og undervisning. Slike konflikter er imidlertid sjeldne etter- som kommunene da holder tilbake betalingen og kan rettsforfølge kontraktspartneren for avta- lebrudd. Selskapene har med andre ord mye å tape på å ikke ha ryddige ansettelsesforhold. I det store og hele er det en balanse mellom krav, innsats og belønning i markedsdynamikken som er til å leve med for alle parter.

Teknologiske tilpasninger

Produsentene av kommunale velferdstjenester er i 2037 en sammensatt gruppe av små, lokale foretak og store, internasjonale konsern. Samlet har de skapt et sant mangfold i måten om- sorgsoppgavene blir løst på. Her har den teknologiske utviklingen både vært til stor hjelp og en drivkraft i seg selv. Det samme har det faktum at kundene som skal betjenes, er fortrolige med å ta i bruk de nye teknologiske løsningene som stadig utvikles.

Utviklingen innenfor smarthus-teknologi og elektronisk kommunikasjon og overvåking har skapt gode og pålitelige ordninger for å følge med på hvordan kundene har det og hva de trenger av hjelpetiltak og pleie. Ikke minst skyldes dette at det er lagt ned mye omtanke i å tilpasse teknologien slik at den også skal være egnet for brukere som lider av demens. Et ek- sempel er den lille roboten Walker som brukes som følgesvenn til såkalte ”vandrerer”, demen- te som har det med å legge ut på turer alene. Walker monteres på skoen og sender ut et signal som mottas på en sentral når turen starter, varsler om pauser og registrerer for eksempel puls og endringer i kroppstemperaturen hos kunden. Ved alarmerende signaler kan den som betje- ner sentralen be roboten melde fra om lokalisering, og personell kan sendes ut for å sjekke

situasjonen. Det finnes også klær, ikke bare yttertøy, men også morgenkåper og slåbroker, med slike og lignende funksjoner innebygd. De har i flere år vært en populær julegave til besteforeldre som ”har alt”.

For at den overvåkningspregede teknologien skal kunne tas i bruk, kreves det naturligvis samtykke fra brukerne eller deres verger. I begynnelsen var det en viss motstand, men de gode erfaringene har bidratt til alminnelig aksept av slike løsninger.

Mangfold og innovasjon

Velferdstjenestene er like godt tilpasset de som bor i små samfunn i utkanten, befolkningen i tettbygde områder. Den bevisste satsingen fra kommunenes side på stedsutvikling, rekruttering, opplæring og integrering av innvandret arbeidskraft har også gitt grobunn for et mylder av små foretak. Godt hjulpet av den varige arbeidsledigheten som finanskrisen på 2010-tallet førte med seg i mange land i Sør-Europa, var det i noen år lett å rekruttere arbeidskraft innenfor mange områder. Med en annerledes kulturell bakgrunn har disse nykommerne skapt andre måter å organisere og gjennomføre tjenestene på enn det som har vært typisk norsk. De har vært en nyskapende og innovativ kraft, og mange har startet foretak som er fleksible og skreddersyr for eksempel omsorg etter brukernes personlige behov. I slike bedrifter er det ikke uvanlig at en og samme person både kan sette sprøyter, vaske gulvene, gjøre innkjøp, lage mat og hjelpe kunden til å holde seg i fysisk aktivitet. På den måten er bedriftene særlig godt tilpasset forholdene i områder med spredt bosetting, og det har i ikke ubetydelig grad bidratt til å motvirke sentraliseringstendenser.

Helt ukontroversielle har imidlertid ikke de nye innvandrerforetakene vært, i og med at denne måten å produsere velferdstjenester på utfordrer de tradisjonelle, profesjonsbaserte produksjonssystemene. Disse bedriftene kan enten ha selvstendig ansvar for gjennomføringen av oppdrag, eller de kan være underleverandører for større selskaper og konsern.

Mange av de nye tjenestebedriftene er etablert av tidligere kommunalt ansatte lærere, helsepersonell, sosialarbeidere eller ingeniører og planleggere som har slått seg sammen og etablert egen bedrift. Folk gjør den samme jobben som før, på samme skolen eller sykehjem, men nå som ansatt i et privat eid selskap og ikke som kommunalt ansatt. I andre tilfeller har de tidligere kommunalt ansatte takket ja til stillinger i store konsern som har underavdelinger rundt i hele landet.

Internasjonalisering

I mange tilfeller viser det seg at utenlandske tilbydere kan produsere tjenestene billigere enn innenlandske. Utviklingen har til en viss grad gått i retning av at både norske og internasjonale kjeder kjøper opp mindre servicebedrifter. De store markedsaktørene har mulighet til å investere i ny teknologi av helt andre dimensjoner enn de små. Teknologien gir også mulighet for å sentralisere en del av tjenestene for å holde kostnadene nede. På den måten kan den

elektroniske monitoreringen av omsorgstjenester over hele landet – og i flere land – skje samlet i større sentraler som gjerne lokaliseres på steder med lave kostnader.

Det store konsernet ”Welfare Watch” er kanskje det beste eksemplet. Selskapet har bygd opp en sentral i India med 15.000 ansatte som på døgnkontinuerlig basis holder oversikt over eldre mennesker i til sammen 11 land. Oppfølgingsapparatet som rykker ut lokalt når det oppstår en situasjon, fungerer stort sett tilfredsstillende, selv om det fra tid til annen forekommer kommunikasjonsvansker og annen systemsvikt.

Den åpenbare fordelen med dette er at kostnadene holdes nede. I og med at så mange har råd til å kjøpe seg det servicenivået de ønsker, artikuleres det ikke så veldig sterk kritikk fra kundene. Mange har for eksempel kjøpt seg opp til raskere responstid eller mer kvalifisert hjelp fra oppfølgingstjenesten enn det kommunen har valgt i sine anbudsspesifikasjoner, og de vet at de får den hjelpen de har betalt for uansett. Spesielt gjelder dette de gamle. De tenker gjerne at de heller vil bruke alderdommen sin og pengene sine på hyggeligere ting enn å krangle med kommunen.

De store, internasjonale aktørene konkurrerer både på serviceområder og geografiske områder. I noen tilfeller kjøper de opp eller utkonkurrerer de små tilbyderne; i andre tilfeller er de små produsentene underleverandører. Det siste gjelder særlig når kommunene stiller krav om kort responstid, om bestemte språkkunnskaper, kulturelle ferdigheter eller lokalkunnskap. Slike krav er dessuten svært vanlige blant de private som kjøper tjenester, og mange små bedrifter klarer seg utmerket bare med å selge til det private markedet.

Mobilitet og læring

Utviklingen av store tjenesteforetak innebærer at mange flytter rundt og jobber på det stedet der selskapet til enhver tid har kontrakt på å utføre tjenester, og de bor der så lenge kontraktperioden varer. Dette har i seg selv hatt flere gunstige effekter for brukerne. I institusjoner er det for eksempel blitt vanlig med ”oljeturnus” eller ”medleverturnus”. Det betyr at man har lange, ofte svært lange, vakter over en konsentrert periode og deretter lange friperioder. Resultatet er mer stabilitet og økt trivsel både blant beboerne og ansatte. En annen effekt er den læringen og kompetanseutviklingen som skjer gjennom at ansatte flytter på seg. Lokale erfaringer og kunnskap kommer til anvendelse i nye geografiske og organisatoriske omgivelser. Slik blir det for eksempel mindre forskjeller mellom skolene både i innhold, i organisering og i måten kunnskapen formidles på.

Mens noen ansatte flytter når deres arbeidsgiver får nye kontrakter andre steder i landet, velger andre å ha et stabilt bosted, men skifter arbeidsgiver etter hvem som til enhver tid vinner anbudet på bestemte tjenester i kommunen. På den måten kan for eksempel en lærer eller sykepleier arbeide på samme skole eller sykehjem i mange år, men som ansatt i flere ulike selskaper.

Etter Kommunalreformen fikk kommunene ansvaret for videregående utdanning. Det har gjort at de kan se grunnskole og videregående utdanning i sammenheng når de utformer anbudsutlysninger for undervisningstjenestene. Selv om det finnes unntak, har dette jevnt over bidratt til lærerne i grunnskolen har høyere kompetanse enn før.

Frivillige i markedet

Frivillige organisasjoner inngår også i det nye produksjonssystemet for velferdstjenester. En gruppe er de ”klassiske” frivillige organisasjonene som baserer seg på dugnad, frivillige bidrag og ulønnet innsats. De har en marginal rolle, selv om den gjerne blir oppfattet som viktig både blant bidragsytere og mottakere. Typisk for denne typen organisasjoner er å lage sosiale arrangement som utflukter og sammenkomster, utføre besøkstjenester eller samle inn penger til en bestemt forbedring i lokalsamfunnet.

Det er imidlertid de frivillige organisasjonene som har fulgt med inn i det markedsbaserte systemet som gjør mest av seg. De har bygd opp apparat for å konkurrere om anbud og utvikle og gjennomføre tilbud. De opptre som markedsaktører, og det er i praksis lite som skiller dem fra ordinære bedrifter.

De frivillige organisasjonene har funnet sitt marked både innenfor helse og omsorg, barnehage, skole og utdanning. I skolesektoren selger de særlig undervisning i kroppsøving og kunsthag, men er også aktive på mer spesialiserte områder. Turistforeningen og Jeger- og fiskeforbundet har for eksempel funnet sine nisjer innenfor reiselivsfag på videregående.

Folkevalgte på en ny arena

KS arrangerer den store, årlige messen ”Velferd og kunder” der alle kommuner og alle service-produsenter med respekt for seg selv stiller opp. Mye av organisasjonens ressurser går med til å planlegge og gjennomføre dette store arrangementet. Messen strekker seg over en uke og har erstattet de gamle Kommunedagene. ”Velferd og kunder” er blitt en svært viktig møteplass for kommuner og serviceprodusenter, inkludert de frivillige organisasjonene. I stigende grad har nye teknologiske løsninger, både i selve tjenesteproduksjonen og for evaluering av tjenestene, vært et hovedtema på messen.

I alle år har også de private selskapene ledet an med å utvikle slike løsninger og ta dem i bruk. Det er en alminnelig oppfatning at dette er en del av forklaringen på at kommunene valgte å kjøpe tjenester istedenfor å produsere dem selv. Ut fra sin størrelse og sammensetning av kompetanse var ikke kommunene i stand til å ta en ledende posisjon innenfor utviklingen av tjenesteteknologien. Mye teknologisk utvikling skjedde i løpet av de årene systemkapasiteten i kommunene var hardt presset på grunn av de mange rollene de skulle fylle.

Folkevalgtopplæringen handler i 2037 mye om hvordan kommunen kan innrette seg strategisk i markedet, og om hvordan forskjellige systemer for tilbakemelding fra brukerne fungerer. Å

delta på messen "Velferd og Kunder" er en obligatorisk del av opplæringsprogrammet, som i økende grad handler om avtalerett.

Et annet sentralt tema i folkevalgtopplæringen dreier seg om metoder for å redusere avstanden mellom de mulighetene for oppfølging av tjenestene som feedback-systemene gir, og de praktiske realitetene ved å korrigere innholdet i tjenestene. Avtaleperiodene er et gjennomgangstema. Lange avtaleperioder og få korrigeringstidspunkter gir billigere avtaler, og i en presset kommunal økonomi betyr marginene mye. Politikerne har skjønt at de må være svært bevisste når det gjelder å få god balanse mellom kostnadene og korrigeringspunktene. Her ligger mye av nøkkelen til tilfredse kommunale kunder.

Redusert statlig kontroll

Staten er i 2037 meget tilbakeholden med å gi kommunene nye pålegg for tjenesteproduksjonen. Dette er et bevisst valg fra statlige myndigheters side. Detaljerte regelverk og standardkrav og rettsliggjøring må følges opp med tilsvarende tilsynsordninger. Det koster penger og har dessuten en tendens til å være selvforsterkende prosesser: Kontroll fører til mer kontroll.

Begrunnelsen for å bygge ned kontrollordningene er at man har tillit til kommunene. "Vettet er jevnt fordelt mellom styringsnivåene", heter det i retorikken. Kravene til tjenestesektorene er i hovedsak formulert som resultatkrav, mens utformingen av hvordan tjenestene skal produseres, er overlatt til kommunene og til samspillet mellom kommunene og markedet. Staten interesserer seg fortsatt mye for skole og omsorg, og det finnes fremdeles nasjonale standarder i form av pålegg om antall undervisningstimer, lov om sosial omsorg og lignende, men så lenge det ikke avdekkes graverende brudd, blander ikke staten seg i nevneverdig grad inn i måten kommunene produserer og tilbyr tjenestene på. Fra statens side er strategien å "rykke ut når alarmen går", men for øvrig stole på kommunenes evne og vilje til egenkontroll. Innenfor sine økonomiske rammer har kommunene derfor stor frihet til å gjøre tingene på sin egen måte.

En viktig forklaring på at staten har valgt å nedtone detaljkontrollen, er at kommunene selv har fått svært gode systemer for dette. Aldri før har norske kommuner hatt så god oversikt over forholdet mellom ressursinnsats og serviceproduksjon. Leveransene blir systematisk fulgt opp og evaluert, både på kvalitet, innhold, økonomi og stabilitet, i all hovedsak ved hjelp av elektroniske systemer for monitorering og tilbakemelding. Dårlige produsenter kan skiftes ut ved neste korsvei uten at kommunen som organisasjon er nødt til å gå i gang med personal- og kvalitetsutvikling. Nettopp det at kommunene ikke lenger har personalansvar, har vært svært viktig for deres motivasjon til å ha god kontroll med tjenestene. Det er andre aktører som driver kompetanseutvikling og omorganisering.

Tillit, samhandling og mistillit

Tillit blir ofte beskrevet som basis for og et "smøremiddel" i samhandling, og en helt nødvendig bestanddel i prosesser for å skape beslutninger og løsninger. Tillit kan langt på vei kompensere for manglende kunnskap og fravær av kontrakt i samarbeids-relasjoner. Samtidig er tillit på et eller annet nivå også en nødvendig forutsetning for å inngå et samarbeid.

Tillit oppstår på bakgrunn av ulike typer av erfaringer. Den kan være basert på kunnskap om personer, slik som kulturell eller geografisk tilhørighet, utdanningsbakgrunn eller andre karakteristika. Tillit kan også være forankret i kunnskap om institusjoner, for eksempel sikkerhet, åpenhet eller kontrollerbarhet, og den vokser fram gjennom erfaringer man gjør i prosesser, gjennom samhandling der man lærer hverandres sterke og svake sider å kjenne. I samhandlingen skapes en samforståelse som gjør at en del ting kan tas for gitt. Det er dette som gjør samhandlingen smidig.

Tillit kompenserer på den ene siden for fravær av kontroll, eller muligheter for kontroll. Jo større tillit, desto mindre behov for kontroll. På den andre siden viser det seg at muligheter for kontroll i form av regler, standarder, rapporteringssystemer og andre formaliseringer, under gitt betingelser skaper tillit. Det er tilfellet dersom slike ordninger skaper forutsigbarhet, likebehandling og likeverd. Slik "institusjonalisert mistillit" kan under andre betingelser skape mistillit heller enn tillit, for eksempel hvis de formaliserte reglene er rigide eller praktiseres på en inkompetent måte. Å skape balanse mellom tillit og kontroll er en vedvarende prosess, ikke en struktur som kan etableres en gang for alle.

Innsigelsesretten er borte

Mens det fremdeles er klare statlige føringer på tjenestesektorene, har det skjedd et frislipp når det gjelder planlegging, miljø og utvikling. En milepæl i denne endringen er at staten har gitt avkall på innsigelsesretten. Det har styrket opplevelsen av lokal selvråderett og samtidig skapt både nye diskusjoner og nye løsninger i arealplanleggingen. I mange kommuner har dette også ført til mer nøkterne overveielser i kommuneplanleggingen. Kommunene må leve med konflikter som måtte melde seg i kjølvannet av kontroversielle planvedtak. Samtidig med at innsigelsesretten falt bort, fikk kommunene myndighet til selv å fastsette det kommunale skattøret. Også det oppleves som en styrking av den kommunale selvråderetten. I realiteten er det likevel ikke så store forskjeller mellom kommunene at denne retten har noen stor økonomisk betydning - verken for den kommunale økonomien eller for innbyggerne.

Aktiv samarbeidspartner

Lokalpolitikkerne er blitt mer bevisste på forretningsmessig logikk, og kommunen er blitt en svært attraktiv samarbeidspartner for næringslivet. I og med at forbindelsene mellom kommu-

nen og næringslivet er blitt sterkere som følge av at alle tjenester produseres av private, er motivasjonen for å samarbeide styrket hos begge parter. Kommunene utnytter frigjøringen fra tjenesteproduksjonen til å gå tungt inn i tilrettelegging for etablering og næringsutvikling. Særlig i møte med innvandrere med interessante forretningsideer, får kommunenes lange tradisjon som pådriver i lokal samfunnsutvikling fornyet kraft.

Å samarbeide med bedrifter om forbedringer av velferdstjenestene, er blitt det nye temaet for kommunal næringsutvikling. De store, nye oppgavene i kommunalt utviklingsarbeid dreier seg om å se tjenesteområdene og den klassiske samfunnsutviklingen i sammenheng. Hensikten er både å skape bedre produkter og drive mest mulig kostnadseffektivt, samtidig som en ivaretar klima- og miljøhensyn. Her har mange av kommunene tett kontakt med leverandørene. I skjæringsfeltet folkehelse/omsorg/skole oppstår det mange gode og kreative løsninger gjennom denne formen for kontakt. Kommuner har lagt til rette for økt tilgjengelighet til fri-luftsområder, men det er private som står for utbygging av anleggene. Ulike virksomheter leier tid i anleggene og produserer tjenester som de selger til kommunen og til kundene enkeltvis. Det er nesten ikke til å unngå at det fra tid til annen oppstår uheldige rolleblandinger og noen opprullinger av korrupsjon og omgåelse av konkurransereglene har det vært i årenes løp. Samtidig har det foregått en kontinuerlig læringsprosess innenfor dette feltet. Politikerne er jevnt over bevisste om at kommunen har mer å tjene, både i penger og tillit, på at konkurransereglene overholdes og at samarbeidet skjer i ryddige former.

Som oftest er det leverandørene som først ser mulighetene for nye kombinasjoner og innovative løsninger. Kommuner som ser muligheter i videreutvikling av ideen, inngår gjerne partnerskap med sikte på utprøving og finjustering. Slike samarbeid er vanlige både innenfor nye teknologiske løsninger og på andre områder, også innenfor undervisning, og særlig på det yrkesfaglige området.

Slike samarbeidsformer er ikke nødvendigvis avgrenset til bedrifter som er lokalisert i kommunen. Det viktige for kommunen er å samarbeide med leverandører som har interessante ideer og som de har gode erfaringer med. I denne skjæringsflaten er ofte KS sine konsulent-tjenester engasjert ettersom det ofte kan være flere kommuner som er interesserte i de samme løsningene og vil være med på å forme dem slik at de passer best mulig for deres behov. Gjennom plansystemet fortsetter kommunene likevel også med å ivareta de tradisjonelle utviklingsoppgavene gjennom tilrettelegging for de øvrige deler av næringslivet. Utbyggingsprosjekter blir i det vesentlige overlatt til private entreprenører.

Kundedemokrati

Demokratiutviklingen handler først og fremst om å forbedre systemene for kundeundersøkelser, og her skjer det mye. KS har vært en drivende kraft i utvikling av programvare som er svært pålitelig når det gjelder å fange opp brukernes og kundenes reaksjoner og ønsker. De følges opp tett, og resultatene legges til grunn når leverandørene evalueres. Det er først og fremst gjennom slike undersøkelser at velgernes preferanser kommer til uttrykk, og denne

kanalen er folk jevnt over veldig bevisste på å bruke. Folk flest bruker mye tid på å melde tilbake om hvordan tjenestene oppleves og hva de ønsker annerledes. Samtidig har leverandørene sine egne systemer for å følge opp kundene, og det hender det ikke er samsvar mellom deres resultater og de resultatene kommunen kommer fram til. Her har det vært en del konflikter, men samlet sett er kundeundersøkelsene over tid blitt stadig mer pålitelige og tillegges stor vekt når anbudene og tilbudene utformes.

En annen grunn til at kundeundersøkelsene er blitt så viktige, er at familiene er blitt mindre. Gamle folk har færre barn enn før, og mange av barna deres bor i andre kommuner eller har bosted i mer enn en kommune, slik at det er krevende for dem å opprettholde nær kontakt med sine gamle foreldre. For de ansvarlige i kommunen gir dette mer arbeidsro, siden det ikke er så mange som henvender seg med bekymringer om hver enkelt kunde. Samtidig betyr det færre lytteposter.

Interessen for politisk deltakelse handler først og fremst om å være med i kundeundersøkelser. Dette går folk stort sett inn for med liv og lyst når det gjelder de serviceområdene de selv er berørt av. I praksis betyr det at de som har barn i skole og barnehage, bruker mye tid på tilbakemelding om hvor fornøyde de er med tjenestene på dette området. De som bruker flest helse- og sosialtjenester, er mest ivrige til å melde tilbake om dette, og den samme logikken gjelder for omsorgstjenester, tekniske tjenester og infrastruktur. Foreldrene til barnehagebarna og skoleelevene er mest høylydte, kanskje fordi de er i en svakere økonomisk situasjon enn pensjonistene. Men også blant disse kundene er det mange som heller vil kjøpe det de trenger enn å forsøke å trenge gjennom det som ofte oppleves som rigide avtalebetingelser.

Den politiske oppmerksomheten dreier seg altså i stor grad om innholdet i de enkelte tjenestene. Mens kommunene fremdeles produserte tjenester selv, handlet diskusjonene mye om hvilke tjenester som skulle være gratis og hvilke det skulle kreves egenbetaling for. Nå kjøper folk det som før var kommunale plusstjenester direkte fra leverandørene, og kommunen er overhodet ikke involvert i transaksjonen. På politisk nivå handler diskusjonen også mye om hvilke tilbydere som leverer den beste kvaliteten og hvor lange kontraktsperiodene bør være. Dette fokuset har i mange tilfeller gjort de lokale velferdsdiskusjonene svært konkrete og forståelige for brukerne, noe som har skapt både engasjement og til tider høy valgdeltakelse.

Ny vitalitet i lokal samfunnsutvikling

Etter mange år i dobbelt- og trippelroller var det en lettelse for kommunene å få gjennomført en opprydding i organisasjonen. Frigjort fra selve produksjonsansvaret for tjenestene, har kommunene kastet seg over utviklingsarbeid med både fornyet energi og fornyet fokus. Planlegging og arealforvaltning er en vesentlig del av innsatsen. Større kommuner og bedre kompetanse har også ført til mer smidig samordning både internt i kommunene og med statlige myndigheter.

Klima- og miljøspørsmål blir viktigere og viktigere. Disse spørsmålene gjør seg særlig gjeldende i planpolitikken. Det gjør også at de partipolitiske skillene og aktiviteten fra ulike aksjonsgrupper er viktige i diskusjoner om planlegging og utvikling i kommunene. Folkemøter har stor oppslutning, og forskerne er opptatt av denne formen for revitalisering av lokalpolitikken. Dels finner de forklaringen i en genuint sterk interesse for denne politikken i yngre generasjoner, og ikke minst blant innvandrerne. Dels er det et kulturfenomen; en reaksjon på flere tiår med stor oppmerksomhet om elektroniske meldesystemer og stemmegivning. Folk synes rett og slett det er forfriskende og spennende å møtes til debatt, ansikt til ansikt.

I disse spørsmålene er ikke brukerundersøkelser et hensiktsmessig hjelpemiddel, slik det er i tjenesteproduksjonen. Denne typen spørsmål underlegges i økende grad lokale folkeavstemminger. Siden staten har gitt avkall på innsigelsesretten i planspørsmål, har også det folkelige engasjementet i slike spørsmål økt, ikke minst som følge av økt kunnskap og bekymring i klimaspørsmålet. Mange deltar derfor i folkeavstemmingene.

Delt stemmegivning - delt skatt

Mange har eiendom og bor i flere kommuner. Fleksible jobber gjør at stadig flere bruker fritidsboligen store deler av tiden. Andre bor i flere kommuner fordi de er ansatt i bedrifter som leverer tjenester flere steder, slik at jobben krever geografisk mobilitet. Ved langvarige oppdrag er det ikke uvanlig at arbeidstakerne har familie med seg dit de skal jobbe.

Denne utviklingen har forsterket behovet for å ha innflytelse på politikken i mer enn en kommune. Derfor kan folk nå velge å benytte såkalt ”delt stemmegivning”. Det går ut på at velgerne kan bestemme hvor mange prosent av deres stemme som skal telle i hver av de kommunene de stemmer i, på bakgrunn av den botiden de har i hver kommune. I prinsippet finnes det ingen begrensning på hvor mange kommuner en enkelt stemme kan fordeles på, men i praksis er det svært få som fordeler sin stemme på mer enn to eller tre kommuner. De smidige elektroniske løsningene gjør at denne fordelingen er enkel å få til. Det har også ført til noe mindre forutsigbarhet og mer spenning ved kommunevalgene. Innbyggertallet er i realiteten ikke klart før stemmene er avgitt.

Spenningen knytter seg ikke minst til det faktum at delt stemmegivning følges av delt skatt. Skatten fordeles mellom kommunene etter prosentvis andel av avgitt stemme, og fordelingen gjelder fram til neste kommunevalg. Spesielt de store ”hyttekommunene” er fornøyde med denne ordningen som har gitt dem markert bedre kommuneøkonomi.

Fra ombud til anbud

Lokalpolitikernes rolle har tilpasset seg den nye tiden. I saker som har med omfang og innhold i tjenestene å gjøre, er de på mange måter mer bundet enn før. Utøvelsen av politikerrollen skjer innenfor et anbudsregime, og politikerne må finslippe sine kunnskaper om standarder og juridiske teknikaliteter. Lokalpolitikken handler først og fremst om organisering og finansiering av tjenestene, og i kommunalt utviklingsarbeid er tjenesteproduksjonen blitt et

viktig omdreiningspunkt. På demokratisiden handler det om å legge til rette for gode brukerundersøkelser; innenfor næringsutvikling om samarbeid for tjenesteinnovasjon.

Politikernes ombudsrolle viskes ut fordi det ikke er særlig handlingsrom innenfor et stramt og anbudsbasert system. Når skillet mellom offentlig og privat er blitt mer utydelig, er det både viktigere og mer utfordrende å tydeliggjøre hva som er innholdet i den offentlige politikken. Ordføreren blir mer og mer av en styreformann. Kommunestyrets oppgaver når det gjelder tjenestetilbudet er å legge premissene for bestillinger. Dette har ført til at kommunepolitikerne er blitt mer skolerte, både om innhold og kvalitet på alle de tjenestoområdene kommunen finansierer, og i avtalejuss. De har også inngående kjennskap til lovgivning og hva den enkelte kunde har krav på fra det offentlige. Fordi politikerne nå arbeider innenfor en struktur der deres strategiske valg kan avleses direkte på innholdet i tjenestene, er politikerrollen blitt tydeligere for folk flest.

Entusiasme og resignasjon

Utviklingen mot at kommunene ”går på kjøpesenter” drives fram gjennom en kombinasjon av entusiasme og resignasjon. Entusiasmen kommer fra de markedsliberale politiske kreftene, som henter styrke fra folks ønske om valgfrihet og sterke kjøpekraft. Overfor disse kreftenes egendynamikk og at kommunene gjennom privat produksjon lettere kan ha kontroll med både ressursbruk og resultater, resignerer de som hadde ønsket at tjenesteproduksjonen fortsatt skjedde i offentlig regi. Det gjør også de som ønsket at staten skulle ha mer kontroll med kommunene. Kommunene i 2037 har kontroll med det de finansierer av tjenester. De har hengt med i den teknologiske utviklingen og drar nytte av det kulturelle mangfoldet innvandringen fører med seg. Staten viser tillit til kommunene, og det har skjedd en demokratisk fornyelse på flere plan.

Var det dette vi ville?

Velferd etter bankkonto

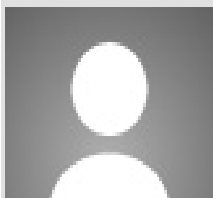
Det er ikke vanskelig å forstå at noe måtte gjøres. Med voksende velstandsnivå og økt individualisering syntes folk flest at de fortjente det beste. Stadig flere fikk større mulighet til å velge fritt på stadig flere av livets områder. Derfor fant de det også helt naturlig å ha samme valgfrihet når det gjaldt sentrale velferdsgoder, men det klarte ikke kommune å levere.

Staten resignerte og kalte det kommunal frihet når den slakket av på prinsippet om at alle kommuner og alle tjenester måtte sys over samme lest. Kommunene fikk større tillit og frihet til å finne sine egne stier og legge opp velferdstilbudet slik de selv fant best. Løftet var at folk flest skulle få større valgfrihet og bli mer selvstendige når kommunene ble mer forskjellige og mangfoldige.

Det positive med dette er at kommunene har kunnet legge av seg de statlige tvangstrøyene, og de klarer seg godt uten. I en overgangsperiode tilbød de tilleggstenester til dem som hadde råd og var villige til å betale for høyere standard. Det gikk ikke så bra fordi det skapte stor misnøye når innbyggerne ble delt i A-lag og et B-lag. Kommunen ble også en konkurrent til alle som prøvde å etablere private service-bedrifter. Derfor måtte kommunene slutte å produsere tjenester selv. I stedet brukte de sin frihet til å legge både bestemødre og barnebarn ut på anbud, mens alle som hadde behov for noe ut over den magre kommunestandarden, måtte punge ut selv hos private profitører. Innbyggernes forhold til kommunen er mer som stakkarslige klienter enn som aktive borgere.

Stadig flere tjenester er uberørt av kalde og klamme kommunehender. Innbyggerne er blitt kunder, og brukerundersøkelser er viktigere enn kommunevalg. Det har nok gitt oss et mer mangfoldig samfunn med store, individuelle valgmuligheter. Mens rike og fattige står fritt til å velge tjenester etter behov og betalingsevne, blir forskjellene større mellom folk. Det som en gang var like og allmenne kommunale velferdstjenester for alle, er blitt en oppsamlingsplass for dem som faller gjennom sikkerhetsnettet eller utenfor markedstilbudene. Det kommunale samvirket er blitt et kjøpesenter.

Når status skal gjøres opp i jubileumsåret, har vi fått en ny og annerledes situasjon: Norske kommuner, slik vi kjente dem for 25 år siden som troverdige og rettfærdige velferdsprodusenter, finnes egentlig ikke lenger. Alt er avhengig av anbud og den enkeltes betalingsevne. Det burde i stedet være flere kommuner og sterkere statlig kontroll med at alle innbyggere i landet får det de har behov for - uten å måtte skjele til egen lommebok.



Muggerud, senior kommune blogger

Muggerud (75) var i 2012 rådgiver i KS

Scenario 2:

StatKom

Rettsliggjøring på norsk



StatKom

Rettsliggjøring på norsk

Fortellingen

Likhet og rettferdighet er stadig sterke verdier i det norske samfunnet. I dette scenariet styrer staten kommunene stramt for å hindre ulikheter i velferdstjenester og for å sikre at alle landets innbyggere får ivaretatt sine rettigheter, uavhengig av hvilken kommune de bor i.

Drivkrefter

Rettighetsfesting, internasjonalisering og konkurranse om velferdspolitikken gjør at staten utvikler sterke styringsregimer overfor kommunene. Profesjonenes normer om fagstyre og innbyggernes økte bevissthet om individuelle rettigheter bidrar i samme retning.

Aktører

En allianse av politiske partier sammen med statlige tilsyn og direktorater, sterke profesjoner, NHO, Riksrevisjonen og fylkesmennene er bærere av ønsket om stram statlig styring. Mediene bidrar aktivt i samme retning gjennom å avdekke ulikheter i det kommunale tjenestetilbudet. De politiske partiene sliter med store spenninger mellom sentrale politikere og lokale representanter.

Hendelser

En sentral kommunalreform endrer det kommunale landskapet kraftig og reduserer antall kommuner til 100. Det blir færre fylker, og fylkeskommunen nedlegges som eget forvaltningsnivå. Oppgavene fordeles på kommunene og staten. Debatten preges av forholdet mellom individuelle rettigheter og rettsliggjøring, mellom juss og politikk. Den nye styringsbølgen medfører kraftig vekst i antall tilsyn som følger kommunene tett, og tilsynene har en meget aktiv pådriverrolle.

Kritiske faktorer

Sterk statlig styring gir manglende lokalt handlingsrom og selvstyre og dårlige vilkår for lokalt skjønn og lokale tilpasninger. Standardløsninger fører i mange sammenhenger til effektivitetstap og innovasjonsevnen blir svekket. Lokale politikere opplever avmakt overfor statlige myndigheter og lokaldemokratiet får avgrenset rekkevidde.

Utviklingstrekk fram mot 2037

Kommunefeltet ble preget av store endringer i årene fram mot 2037. Det var som om balansen i den norske integrasjonsmodellen mellom staten og kommunene ble forrykket slik at den fikk et helt annet tyngdepunkt. Dette skjedde ikke uten betydelige tvekamper på den politiske arenaen, men utfallene ble stort sett at tendenser som hadde vært tydelige allerede rundt årtusenskiftet, kom til å bli kraftig forsterket.

Velferd, verdighet og rettferdighet

Konkurransen mellom de politiske partiene om å ha den beste velferdspolitikken sto i sentrum for kommunepolitikken. Kampen om velferdsstatens utforming var i stor grad også en kamp om kommunenes rolle i velferdsutviklingen. Dette temaet dominerte kommunevalgkampene og i høy grad også velgernes og mediene oppmerksomhet mellom valgene. Velferdsfokuset førte til mindre toleranse for ulikheter i tjenestetilbudet, og kommunenes tilbud ble i økende grad sammenlignet både etter omfang og kvalitet. Det var stor enighet mellom de ulike politiske strømningene om at det var et offentlig ansvar å sikre befolkningen gode velferdstjenester, men økende uenighet om hvordan det offentlige systemet skulle organiseres for å sikre dette.

Velferdssakene dominerte både Stortingsvalg og lokale valg. Uansett partifarge prioriterte partiene omsorg og skole høyt. Å få sakseierskap til disse sakene var noe av nøkkelen til stor velgeroppslutning. I en situasjon der det var stor konkurranse om å ville mest og få størst troverdighet på dette området, ble det viktig å forsikre velgerne om at politiske prioriteringer på sentralt hold fikk konsekvenser helt fram til brukerne. Konkurransen mellom partiene, godt hjulpet av mediene og profesjonene på velferdsområdet, gjorde at folk ikke slo seg til ro med politiske målsettinger og viljeserklæringer. Politikerne ble avkrevd garantier for at de virkelig kunne løse problemene i eldreomsorgen og også gi nødvendig omsorg til yngre aldersgrupper som på ulike måter hadde falt utenfor, slik at de fikk de tjenestene de hadde krav på. Det handlet om verdighet og om at alle faktisk fikk de tjenester det offentlige hadde lovet.

Verdiendringer i befolkningen kan ofte være vanskelig å få øye på. De danner et bakteppe for enkeltreaksjoner og handlinger som en ikke forstår den fulle rekkevidden av før etter en stund. Men det ble etter hvert åpenbart at likhetsverdiene i befolkningen sto sterkere enn mange hadde regnet med i årene etter årtusenskiftet. Likhet ble ikke fortolket som resultatlikhet og fullstendig fordelingslikhet, men som like rettigheter til en rekke samfunnsmessige goder. Når enkeltmennesker fikk uverdigg behandling, enten de var middelklasse eller nederst på samfunnsstigen, utfordret det folks rettferdighetssans. Den ble også ansporet av en rekke medieføljetonger om uverdige forhold som sterkt påvirket det politiske og tankemessige klimaet. Det fikk konsekvenser for synet på velferdsstatens utforming.

Kommunalisme på defensiven

Stadig flere politiske aktører tok til orde for at de sentrale velferdstjenestene måtte organiseres utenfor kommunesektoren. Mange ville avkommunalisere velferdsstatens kjernetilbud og gjøre grunnskoleopplæringen, eldreomsorgen og sosialhjelpen til et direkte statlig ansvar. Noen ville slå sammen primær- og spesialisthelsetjenesten i en statlig sektor. Dette ble sett på som virkemidler til å oppnå et likeverdig og fullgodt tilbud over hele landet. Disse argumentene nådde imidlertid ikke fram i Stortinget, men en rekke tiltak gjennom sektor-politikken bidro likevel til å styrke statens direkte kontroll med velferdstjenestene. Den allmenne politikken for forholdet mellom stat og kommune var preget av tautrekking mellom partiene. Stortingsmeldinger om forholdet mellom staten og kommunene holdt sjelden hva de lovte; som regel lot de vente på seg, og når de til slutt kom, forble det meste uavklart. Men i ettertid ser vi tydelig at i praktisk politikk var utviklingsretningen tydelig.

For selv om avkommunaliseringen av de store velferdsoppgavene ikke fikk gjennomslag, kom kommunalistene på defensiven på mange områder. Målsettingen for kommunesektoren hadde lenge vært å erstatte den klart hierarkiske styringsmodellen mellom staten og kommunene med mer partnerskapslignende relasjoner. Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS, som kom i stand tidlig på 2000-tallet for å diskutere trekk ved inntektssystemet og utfordringer knyttet til de store velferdsreformene, ble sett på som viktig i denne sammenheng. De ulike samarbeidsavtalene mellom enkeltdepartementer og KS om avgrensede temaer kunne vært spirer til mer likeverdige posisjoner.

På det området kom det imidlertid tilbakeslag. Det ble større skepsis fra departementshold til å inngå for mange slike avtaler. Oppmerksomheten under konsultasjonsmøtene ble først og fremst rettet mot den stadige økningen i øremerkede midler til kommunene. Representantene fra kommunesektoren advarte mot at denne tendensen kunne undergrave sentrale hensyn ved inntektssystemet, men til liten nytte. Nasjonale handlingsprogrammer på stadig nye saksområder ble fulgt opp med øremerkede midler og krav om egenandeler fra kommunenes side; det hørte nærmest til dagens orden. Selv i de generelle debattene på Stortinget om kommunesektorens utvikling, ble det stadig vanligere å argumentere for nødvendigheten av sterk styring av sektoren for å kunne realisere velferdspolitiske mål. Den tradisjonelle retoriske hyllesten til det lokale selvstyret hadde avtatt; kommunalistene var i mindretall og slet med å få gjennomslag for sin argumentasjon. Det var langt på vei en legitimitetskrise for tankene om kommunal frihet. Den hegemoniske tankegangen var at skulle borgerne oppnå likeverdige tilbud, måtte kommunene være bundet.

Rettigheter og rettsliggjøring

Velferdstilbudene ble oppfattet som rettigheter for befolkningen, garantert av staten, men med kommunene som tilbydere. Fokuset på rettigheter hadde også internasjonal klangbunn. Rundt årtusenskiftet vokste det fram en internasjonal trend som stadig oftere ble omtalt som “rettsliggjøring” av politikken, og den fikk store konsekvenser i lang tid. Kjernen i dette var sterk vekst i og oppmerksomhet på innbyggernes rettigheter som i mange land fikk rettslig beskytt-

else. Innbyggerne ble stadig mer bevisst sine rettigheter, og det ble økt press på offentlige styringsordninger. Det vokste fram institusjoner som skulle ivareta internasjonale standarder på en rekke områder.

I norsk sammenheng ble denne trenden dels hyllet og dels sett på med en viss skepsis fordi den styrket utsatte grupperes interesser, samtidig som den utfordret det politiske demokratiets livsvilkår. Spisst formulert var det to hovedperspektiver som stod mot hverandre i det politiske feltet, og de kan identifiseres med merkelappene sosiale “rettigheter” og “rettsliggjøring”.

Rettighetstenkningen		
	Rettigheter	Rettsliggjøring
Status	Politiske mål om utvidelse av rettigheter	Individuelle rettigheter
Bakgrunn	Utdyping av velferdsstaten	Amerikanisering på norsk
Ressurstildeling	Budsjetter og politiske prioriteringer	Profesjonell tildeling. Domstolsprøving
Legitimering	Politisk tillit	Juridisk garanti
Samfunnssfære	Politikken	Jussen

Rettighetstenkningen har røtter i velferdsstatstradisjonen. Velferdsstaten har mange forfedre, både innen sosialliberal og sosialdemokratisk tenkning og politikk. Med utvidelsen av folks rettigheter, der de sivile og politiske ble utvidet med sosiale rettigheter tok staten ansvar for at alle hadde et minimum av velferd. På denne måten kunne alle bli fullverdige borgere av samfunnet.

Den sosialliberale og sosialdemokratiske formen for velferdsutbygging i kommunal regi, videreført til ideen om velferdsstaten fikk sin stadige utvidelse og gikk etter hvert inn i det allmennpolitiske tankegodset. Lenge var tilliten stor til at staten, det politiske fellesskapet og de demokratiske institusjonene ville sørge for at dette byggverket ga den nødvendige trygghet for borgerne.

Denne velferdstradisjonen har imidlertid fått sin motvekt fra rettighetstenkning av annen opprinnelse, og en annen type liberalisme. En liberalisme med det enkelte individ i fokus, der individene har behov for beskyttelse mot statens makt og flertallsstyrets vilkårlighet overfor individenes rettigheter. Mindretallets rettigheter og behov for beskyttelse stod her sentralt. Rettighetstenkningen hentet inspirasjon fra den amerikanske rettstradisjonen med domstolene som en viktig beskyttelse for individer og minoriteter. Denne tenkningen har også fått innpass i europeisk rettsutvikling, og den fikk økende aktualitet med framvoksende minoritetsinteresser av ulike slag i det flerkulturelle og mangfoldige samfunnet. Juristene fikk langt på vei sin renessanse ved å dominere over det politiske.

Hvert land har valgt tilpasning til disse tendensene ut fra sine nasjonale forutsetninger og kultur. Den særnorske varianten ble selvfølgelig preget av vår økonomiske situasjon og geografi, men ikke minst av idéstrømningene i det politiske landskapet. Den norske egalitære tradisjonen med sterk vekt på likeverd, rettferdighet og universelle ordninger, er en viktig bakgrunn for å forstå det som skjedde. Men det var også strid om hva som skulle være politikkenes domene og hva som skulle være jussens. Der har grensene bølget noe fram og tilbake over tid. Rettsliggjøring på norsk er derfor blitt en mellomvei med åpenhet mot amerikaniseringen, men også en utdyping av det velferdsstatlige sporet. Den europeiske reguleringsstaten i norsk versjon ble dermed heller ikke en tilbaketrukket stat, men en stat med sterke innslag av aktive, noen ville si aktivistiske, tilsyn på en rekke områder. En dominerende trend var også at den statlig initierte forvaltningsrevisjonen for alvor gjorde sitt inntog på det kommunale feltet.

Over tid utviklet det seg sterke internasjonale forestillinger om hva som var *Good Governance*. Vi fikk normer og internasjonale standarder knyttet til prinsipper om ansvarlig styre og åpenhet i forvaltningen. Fra Europarådet kom stadig krav om at lovformuleringer vedrørende det lokale selvstyret ble tatt inn i konstitusjonen til alle medlemslandene.

Lokaldemokratidomstolen

Selvstyrekrav ble også tross alt fremmet av den politiske opposisjonen i det norske system med jevne mellomrom. Historien om Lokaldemokratidomstolens skjebne er interessant i denne sammenheng. Bakgrunnen for opprettelsen var ønsket om mer likeverdig forhold mellom staten og kommunene. Kommuner som var misfornøyd med forvaltningsvedtak, kunne klage dem inn for en uavhengig domstol og få tvisten løst av et uavhengig organ. Opprettelsen av domstolen skjedde ikke uten politisk strid: Argumentene var på den ene siden at dette ville styrke lokalnivåets muligheter for selvbestemmelse, mens det på den andre siden ble hevdet at det var et utslag av politikkenes abdikasjon på et viktig politikfelt. Forvaltningsdomstolen ble til slutt opprettet, og mange kommuner klaget inn saker for å få en uhildet vurdering av om byråkratene i statsapparatet hadde lagt seg på en regelanvendelse som det ikke var hjemmel for.

I de første årene var det flere eksempler på at kommuner vant fram med sine klager på statens pålegg og overprøving av lokaldemokratiet. Etter hvert skjedde det imidlertid stadig sjeldnere ettersom fagstyret i departementer, direktorater og hos fylkesmennene lærte å underbygge sine pålegg og forskrifter bedre og sørget for nødvendig lovhjemmel for sine beslutninger. Domstolen fortsatte å eksistere, men i takt med at avgjørelsene i økende grad gikk i kommunens disfavør avtok interessen for domstolen fra kommunenes side.

Det som derimot har økt, er spenningen mellom partiene sentralt og lokalpartiene. Forholdet har vært preget av frustrasjon i lokalpartiene over den sterke statlige styringen av kommunene og en viss oppgitthet over den økende rettsliggjøringen på stadig flere politikfelter. Selv om det var opposisjon mot en del av disse tendensene, ble den aldri så samlet og sterk at den kunne motvirke utviklingen på noen avgjørende måte.

Det grenseløse ansvar

Det var summen av en rekke enkeltbeslutninger som skapte det systemet mellom stat og kommuner som ble dominerende. Mange mente at det etter hvert var behov for ett større grep. Det ble mer og mer klart ut over på 2000-tallet at mange kommuner var overbelastet med ansvar og oppgaver. Det ble snakket om "den grenseløse kommunen", knyttet til økende forventninger om at kommunene skulle ta seg av stadig flere samfunnsskapte problemer. Det grenseløse strakk seg til ansvar for borgernes ve og vel "fra vugge til grav". For mange kommuner ble det ikke mulig å løse alle oppgavene like godt, både på grunn av manglende økonomiske ressurser og knapphet på fagfolk. Det ble stadig gjort sammenligninger av kommunenes evne til å yte tjenester til befolkningen på bakgrunn av offentlig statistikk, lett tilgjengelige dataregistre og rekke resultatindikatorer. Og det ble stadig dokumentert store ulikheter i pris, kvalitet og nivå på tjenestene. Denne dokumentasjonen var nyttig for aktørene i kommunesektoren, men også godt stoff for mediene. Oppslag og avslørende reportasjer om "ulikhets-Norge" ble en gjenganger. Flere og flere sentrale politikere snakket etter hvert om de "utålelige ulikhetene" i kommune-Norge, og om at nye grep måtte tas. Det samme gjorde Utdanningsdirektoratet, UNIO, organisasjonene i helse- og omsorgssektoren og NHO.

Tilhengerne av den eksisterende kommunestrukturen og aksjonistene bak "Nei til tvangssammenslåing av kommuner" hadde lenge påvist at småkommunene kom best ut i lokal-demokratimålingene. På grunn av den sterke veksten i samarbeidsordninger mellom kommunene, noe ikke minst en samhandlingsreform fra 2012 bidro til, møtte de i økende grad motstand også på dette området. Det ble snakket om "demokratisk underskudd" i kommunene knyttet til at selv ikke de folkevalgte, og langt mindre innbyggerne, hadde innsikt i hvem som egentlig var ansvarlige for de ulike tjenestene. Pågående medier klaget over det samme, og de fikk etter hvert støtte fra internasjonale instanser der norsk kommuneforvaltning regelmessig ble innklaget for manglende transparency.

Kommunalreformen av 2020

Presset for å gjennomføre en stor kommunalreform lot seg i lengden ikke stoppe. Den politiske høyresiden og den politiske venstresiden fant hverandre i en allianse som gikk inn for sterkere styring av kommunene for å realisere politiske målsettinger på ulike sektorer og innfri internasjonale standarder. Skulle dette virkeligjøres, måtte kommunestrukturen moderniseres. Til tross for høylytte protester fra Senterpartiet og noen utbrytere fra andre partier, vedtok Stortinget en omfattende reform av kommunestrukturen med virkning fra 1.1. 2020. Den gjorde at vi endte opp med 100 kommuner. Reformens hovedmål og den nye strukturen ble bestemt av staten, men kommunene fikk selv frihet til å finne naturlige fusjonspartnere. Der kommunene innen fastsatte frister ikke fant fram til "naturlige og funksjonelle" geografiske løsninger, ryddet staten opp i etterhånd.

I tilknytning til denne reformen ble også kommunene skrevet inn i Grunnloven. Dette ble riktig nok bare en halv seier for kommunalister og selvstyreforkjempere da betegnelsen "lokalt folkestyre" ble valgt framfor deres fortrukne alternativ "lokalt selvstyre". De misfornøyde

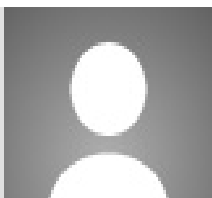
startet en kampanje for å klage Norge inn for Den europeiske forvaltnings- og demokratidomstolen, men denne reaksjonsformen løp ut i sanden.

Samtidig med denne reformen fikk vi også en oppgavereform som førte til at Fylkeskommunen ble nedlagt som eget forvaltningsnivå. Fylkesmannsembetet ble derimot styrket som samordningsinstans for all statlig virksomhet i våre 9 nye fylker. Fylkeskommunenes oppgaver ble fordelt mellom kommunene som fikk ansvar for kulturfeltet og det store tjenesteområdet videregående opplæring. Staten tok tilbake store deler av oppgavene innen samferdsel, innovasjons- og utviklingspolitikk, samt samordningsansvaret for miljø- og klimaplanleggingen.

Mange kommunefolk hadde etter reformen store forventninger til at kommunene endelig skulle bli vist større tillit og i større grad bli "herre i eget hus". Med de nye store kommunene ble den profesjonelle kompetansen styrket slik at forholdene skulle ligge til rette for en tyngdeforskyvning mellom staten og kommunene i kommunenes favør. Til tross for signaler om at dette skulle skje, ble endringene i de etterfølgende år forholdsvis marginale og stod på ingen måte i forhold til de forventninger som var skapt.

Rettighetsbølgen hadde fått slik tyngde at den ikke lot seg stoppe, og byråkratiseringen i dens kjølvann hadde et visst preg av å være en selv voksende organisme. Regelkratiet og byråkratiet gikk hånd i hånd på de fleste områder. Utviklingen førte ikke bare til utbygging og styrking av fylkesmannsembetet; en rekke direktorater og tilsyn fikk styrket sin posisjon, og nye kom til. Kapasiteten til å følge opp den kommunale virksomheten, dokumentere tjenestenivået og avdekke avvik i forhold til pålagte standarder, vokste tilsvarende. Utviklingen førte til at det etter hvert var mange mennesker med høy kompetanse som passet på at innbyggerne fikk de tjenestene de hadde krav på, og at kommunens myndighet ble utøvd i samsvar med god forvaltningsskikk.

Store ambisjoner på velferdsområdet krevde at linjen med å fryse skattenivået måtte oppgis. Selv om det hele tiden var politisk omstridt, ble det etter hvert tvingende nødvendig å øke skattegrunnlaget for å finansiere kommunenes evne til å møte de demografiske utfordringene. Til tross for framveksten av sterke og profesjonelle kommuner, var det et styringssystem med innebygde spenninger. Mange kritiske røster satte søkelys på hvilken pris den nye styringsideologien hadde i form av tapt selvstyre og lokal tilpasningsevne innenfor et system som hadde skapt nærmest rendyrkede effektueringskommuner.



STELLA KOMNES, 45, født i 1992 i nabokommunen til der hun bor. Lærerutdannet i 2015 i en stor by. Jobbet i noen år med innføring av datasystemer i undervisning gjennom prosjektet Den digitale skolen. Sammen med mann og to små barn flyttet hun i 2022 tilbake til regionen hun kom fra.

Stella var meget bevisst da hun ikke bosatte seg i hjemkommunen, men i nabokommunen. Det var like gjennomtenkt at hun tok jobb i en annen nabokommune. På den måten følte hun at hun kunne kombinere kjennskap og nærhet, men unngår for mye tetthet. Det var særlig befriende da hun ble skilt. Da var det mye sladder om at hun var mest glad i damer, men nå er det ingen som bryr seg med at hun lever sammen med rådmann Kamilla.

Stellas foreldre var uunnværlige da hun var i full jobb og alene med små barn. Mora er fortsatt sprek, men faren trenger at noen passer på. Stella har ei søster som bor nær foreldrene, så hennes innsats er mer å være den som kontrollerer at kommunen gjør det den skal.

Da Stella jobbet som lærer og inspektør på ungdomsskolen, var det mye kjas og mas med lokal tilrettelegging og kommunale innsparinger. Nå er hun rektor på en barneskole og trives med det. Den store vekten som legges på kunnskap i skolen er etter hennes smak, og hun er fornøyd med at skolen får tilstrekkelig med lærerressurser for å møte dagens utfordringer. Hun er særlig glad for at skolen drives relativt uberørt av politiske kommunehender, slik at hun kan forholde seg til pedagogiske fagfolk i skoleetaten og direktoratet.

Kommunene i 2037

Kommunene i 2037 er store organisasjoner med mange ansatte og virksomheter med stort innslag av høyt kvalifisert personell. På samme måte som andre typisk moderne organisasjoner er kommunene å betrakte som multistandard organisasjoner med stor kapasitet til å forholde seg til mange oppgaver og ulikeartede ideer om organisasjon og ledelse. De har egne eksperter i sin midte som fanger opp idestrømninger i omgivelsene og har evne til å håndtere motsetningsfylte signaler og pålegg på ulike områder.

Samfunnsoppdraget

Kommunenes samfunnsoppdrag, som det stadig oftere omtales som, er å sikre innbyggernes grunnleggende rettigheter til universelle offentlige velferdsytelser, omsorg for eldre og de som av ulike grunner trenger det, barnehager, en kunnskapsbasert skole for barn og ungdom, helse og forebygging, samt universell utforming som gjør kommunen tilgjengelig for alle. De

skal sørge for klima- og miljøplanlegging som gjør at Norge oppfyller internasjonale klimaavtaler. De skal iverksette tiltak og støtte institusjoner som gjør kommunene som samfunn mer attraktive å leve i for innbyggere. På de to første områdene har kommunene strenge regler å forholde seg til. På det siste er det rom for kommunal utviklingsvilje og kreativitet.

Profesjonelt fagstyre

Kommuneorganisasjonene landet rundt er små og store profesjonssamfunn. I tillegg til et trettitalls av velferdskommunens profesjoner, finnes også ingeniør- og planleggings-profesjonen, fagkyndige innen økonomi og administrasjon, HRM-folkene som er eksperter på styring av personalressursene, kommunikasjons- og omdømmebyggings-personalet, og ikke minst – juristene. For når det kommer til stykket, så er “juristånden” den tydeligste profesjonelle stemme i organisasjonen. Til sammen utgjør dette et profesjonelt apparat som setter servicebedriften i stand til å yte sine tjenester og utøve sin øvrige rolle som lokal og regional samfunnsaktør.

Den kommunale organisasjonen er på ingen måte totalt strømlinjeformet over hele landet. Det har riktig nok vært en del initiativ fra departementenes side på å gjeninnføre bestemmelser i lovverket med krav til en bestemt type kommunal organisering, men dette har ikke vært det viktigste i standardiseringen. Likedanningen har stort sett skjedd gjennom spredning av ideer om den beste organisasjon, båret fram av HRM-folkene og administrasjonssjefene i fellesskap. I enkelte kommuner har fagprofesjonene også spilt en betydelig rolle i organisasjonsutformingen.

Vi finner ikke lenger de tradisjonelle etatene som dominerte den kommunale organisasjonen mot slutten av 1900-tallet. Utflatingsbølgen med innføring av tjenesteområder og resultatenheter gjorde stort sett slutt på det. Resultatenhetsmodellen bød imidlertid også på en god del utfordringer. Det viste seg at de utskjelte mellomlederne som skulle fjernes for å slanke det byråkratiske apparatet, ble temmelig etterspurt – både fra toppen og fra lederne av tjenesteområdene. Noen av mellomlederne ble plassert i staber og avdelinger hos rådmannen, - og nye kom til. De gikk både til toppen og tjenesteområdene.

Fagmiljøene rundt rådmannens stab er store og har en inndeling som ligner de gamle etatene. I tillegg kommer stabene med ansvar for overordnet styring. Her finner vi som regel en rekke avdelinger eller seksjoner, ledet av en kommunalsjef. Strategi- og planavdelingen arbeider med kommunens langsiktige utfordringer og forsyner kommunestyret med dokumenter til planstrategi og forslag til implementering av nasjonale handlingsplaner og pålagte kommunale delplaner. Denne avdelingen har også hovedansvaret for utviklingen av indikatorene tilpasset verktøyet balansert målstyring som nå har fått sin 7. generasjons veileder. De ulike generasjonene ligner hverandre til forveksling og er formet mer eller mindre som en videreutvikling av "Helhetlig kvalitetsstyringskonsept" som egentlig var et 3. generasjons begrep. Det er vanlig at hver kommune har gitt de ulike målekortene sitt eget navn, men innhold og funksjon

er mer eller mindre det samme. Verktøyet er en monitor over “harde” fakta og entydige indikatorer som skal sikre robuste styringsdata.

Økonomiavdelingen holder orden på den kommunale økonomistyringen og er selvfølgelig uunnværlig i dissekering av statsbudsjett og kommuneøkonomiproposisjon. Formålet er å klargjøre hvordan kommunen kan nyttiggjøre seg øremerkede satsinger med tilhørende krav til egenfinansiering. HRM-avdelingen er ansvarlig for rekrutteringspolitikken og kurs for alle fremmedspråklige som arbeider i organisasjonen etter at de har gjennomført de obligatoriske kursene i regi av integreringsmyndighetene. Og ikke minst ligger ansvaret for forhandlingene med alle de sterke fagforeningene om lønns- og arbeidsvilkår til denne avdelingen.

Kommunikasjonsavdelingen som har ansvar for ekstern og intern kommunikasjon og omdømmebygging er blitt en slagkraftig enhet i organisasjonen. De bidrar positivt til det interne arbeidsmiljøet ved at de fleste medarbeidere nå er ganske godt informert om det som skjer innen den temmelig omfattende virksomheten kommunen driver. Hovedansvaret er imidlertid å stå for den eksterne kommunikasjonen og sørge for at omtalen av den kommunale virksomheten er positivt ladet. Internt smiler mange litt skjevt av dette. De mener det får være måte på idyllisering, og at denne virksomheten av og til beveger seg langt inn på den politiske banehalvdelen.

Kontroll og tilsyn

Sist, men ikke minst, kommer Kontrollavdelingen. Den ledes av en Controller i spissen for et team av jurister og noen økonomer som har ansvar for kommunens kontrollvirksomhet. I en del kommuner har det vært en viss kompetanse- og profesjonsstrid mellom juristene og økonomene om hvem som skulle lede denne virksomheten, men normalordningen har nå mer og mer blitt at den ledes av en jurist. I tillegg til sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget og ansvaret for internkontrollen, går mer og mer av ressursene med til å forholde seg til den eksterne kontroll- og tilsynsvirksomheten.

Denne enheten har ansvaret for å forberede de halvårlige styringsdialogmøtene med Fylkesmannen. Disse møtene har høy prioritet i den kommunale organisasjonen. Både ordfører, rådmann, den fremste opposisjonspolitikeren og de fleste kommunalsjefene er med. Forberedelsesarbeidet til møtene bygger på innspill fra flere av avdelingene med gjennomgang og analyse av de siste KOSTRA-tallene, som de vet de må svare for, og en oppdatering av de siste benchmarking- og omdømmeundersøkelsene som er bestilt av fylkesmannsembetet.

I tillegg til dette har kommet arbeidet i møte med alle tilsynene som er i regelmessig kontakt med kommunen. Omsorgstilsynet og Utdanningstilsynet er spesielt krevende. Med sin aktivistiske og oppsøkende stil oppholder de seg i rådhuset i dagevis i forbindelse med sine årlige besøk. Her spiller avdelingen en viktig støtte- og formidlerrolle i forhold til tjenesteområdene. Endelig kommer arbeidet med revisjonen. Det har ført til større arbeidsoppgaver etter at Kommunerevisorene AS ble underlagt ny instruks fra Riksrevisjonen om at også de skulle drive forvaltningsrevisjon etter mønster fra den rent statlige revisjonen.

Det er summen av denne omfattende virksomheten som har ført til at enkelte administrasjonssjefer har uttalt at de føler seg mer som en “vitenskapelig assistent” for de statlige tilsynene enn som aktive ledere av en profesjonell organisasjon. Mange rådmenn har ikke det armslag som de så for seg etter å ha gjennomgått en rekke lederkurs om topplederens oppgaver. Deres forventninger om å spille en rolle som en slags administrerende direktør i den store profesjonelle kommunen, har ikke helt slått til. Riktig nok har de gjennom de velutviklede systemene med et hundretalls måleindikatorer mer styringsinformasjon til rådighet enn de kunne drømme om, og de kan se sine underordnede i kortene på en måte som mange av dem finner ubehagelig. Men det viser seg at fagprofesjonene består av selvbevisste yrkesutøvere som ikke så lett tilpasser seg sine sjefer i ett og alt. Det har ført til at mange rådmenn føler seg først og fremst som koordinatore av store og kompetente fagmiljøer.

En robust, men sterkt statlig styrt kommunesektor står overfor en rekke utfordringer i møtet med de samfunnsskapte problemene den er satt til å løse. Folk bor i kommuner, og de store utfordringene som springer ut av de demografiske endringene og bølgene, kommer raskt på kommunens bord. Det gjelder ikke minst de store samfunnsendringene som aldring og eldrebølge og den økte innvandringen fører med seg. Her følger noen korte glimt fra hvordan disse utfordringene søkes løst i dagens kommune-Norge.

Den grenseløse omsorgen

Velferdskommunene har gjennomføringsansvar for primærhelsetjenesten og eldreomsorgen. De har ansvar for drift av barnehagene og for tilbud til alle aldersgrupper med nedsatt funksjonsevne av ulike slag. Kommunene er sentrale redskaper for staten i møtet med eldrebølgen. De har vært spydspisser i “det store ombyggingsprosjektet” knyttet til å klargjøre sykehjem og omsorgsboliger til å møte utfordringene. Ikke minst spilte kommunene en svært viktig rolle i ombygging av sykehjemmene i forbindelse med “den store demensreformen”. Mange har begynt å snakke om “det nye sykehjemmet” som ikke er til å kjenne igjen fra begynnelsen av århundret. I dag er det faktisk mulig å ha et privat liv og noe som føles som “mitt”, selv om en bor på et sykehjem. På tilsvarende måte har kommunene spilt en viktig rolle gjennom forvaltning av omfattende tilskuddsordninger for at folk kunne bygge om sine private hjem for å bo hjemme så lenge som mulig. En viktig del av omsorgen gis også i hjemmene, ikke minst av familiemedlemmer som pleier sine pårørende og mottar standardiserte kommunale ytelser for dette. Eldreomsorgen har vært finansiert dels gjennom inntektssystemet og dels gjennom øremerkede midler knyttet til 5-årige handlingsplaner for å realisere spesifiserte satsinger.

Det har stått politisk strid om hvordan garantiansvaret for en verdig eldreomsorg skulle operasjonaliseres. Utfallet ble at Stortinget vedtok at det er en garantert rettighet å få hjelp når en ikke er i stand til å klare seg selv, og det er klare krav om enerom og tydelige bemanningsnormer på sykehjemmene. Normene ble konkretisert i forskrift fra Helse- og omsorgsdepartementet, og fastlegene står under klar instruks fra geriaterne i spesialisthelsetjenesten når det skal avgjøres hvem som tilfredsstiller kravene til hvilke type tjenester.

De store utfordringene i eldreomsorgen hadde ikke latt seg løse uten innvandringen. Den sikret store deler av den nødvendige arbeidskraften som skulle til for å yte tilstrekkelig pleie og omsorg. I mange år var det en god del skepsis fra de eldre selv om å la seg pleie av "våre nye landsmenn", men dette har endret seg etter at det ble normalisert. I enkelte distrikter har det vært problemer med å rekruttere både ufaglærte og pleiere fra innvandrergruppene, men sterke og målrettede statlige insitamenter for å få de gruppene som kunne løse omsorgsutfordringene til å flytte, har bidratt til å redusere problemene. En del av innvandrerne er tidligere flyktninger, fordelt i kvoter til kommunene av staten, gjerne plassert der det er en viss konsentrasjon av innvandrere fra de samme regioner fra før. Staten og kommunene samarbeider for øvrig tett om integreringsopplegg og kurs, utformet av Integreringsdirektoratet og iverksatt av kommunene.

Samhandlingsreformen ble i sin tid karakterisert som banebrytende. I ettertid er det ingen tvil om at den hadde stor betydning, selv om følgeevalueringene viste at den første implementeringsfasen ble forholdsvis turbulent og avdekket mange uavklarte og utilsiktede forhold. Pasient- og brukerombud med støtte fra flere jurister påklaget stadig praksis som de mente var på kollisjonskurs med pasientrettighetsloven. I lang tid var det uro både om det kommunale medansvaret førte til rask nok innleggelse på sykehus, og om kommunenes evne til å ta hånd om utskrivningsklare pasienter. Det kommunale medfinansieringsansvaret har også vært gjenstand for justering i flere omganger. Til tross for dette finnes det i dag mange velfungerende distriktsmedisinske sentra (DMS) som skjøtter oppgavene på beste måte i sin kommune eller region. Samarbeidsavtalene mellom kommunene og helseforetakene har også vært robuste nok til å overleve, men de fleste må erkjenne at det er helseforetakene som legger premissene.

Ansvar for sosialhjelpen er overført til NAV, og med overføringen fulgte også detaljerte standardsatser for sosialhjelpsyttelsene, fastsatt av Stortinget. Overføringen av sosialhjelpen er et av de få eksemplene på formell avkommunalisering de siste årene. Til gjengjeld er partnerskapsavtalene nå omdannet slik at NAV skal lokaliseres til rådhusene og betale leie til kommunen. Mange ser noe symbolsk i dette, og i at også en rekke andre rent statlige funksjoner betjenes kommunalt. Det er som om staten som har flyttet inn i rådhusene, blir det sagt.

Det permanente kunnskapsløftet

Det statlig initierte kunnskapsløftet på begynnelsen av 2000-tallet ble ikke noe kortvarig skiptak, men kom til å bestå med en rekke handlingsprogrammer som skulle sikre vår posisjon som kunnskapsnasjon. Kommunene er riktignok skoleeiere med ansvar for både grunnskolen og videregående opplæring, men med marginal innflytelse på skolens innhold. Tiden er forbi da kommunene var arbeidsgivere for lærerne og alt pedagogisk og administrative personell. Staten og lærerorganisasjonene fant hverandre i å flytte denne funksjonen tilbake til staten.

Det er en gammel erkjennelse at læreren er den helt sentrale ressursen for å realisere kunnskapsskolen, og den er heller ikke utfordret i dag. Derfor blir det vurdert som meget viktig å styre tildelingen av lærerressursene strengt. Gjennombruddet kom med det berømte oppspillet

fra kunnskapsminister Kristin Halvorsen da hun for 25 år siden fikk gjennom endringer i Opp-læringslova som innebar nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen. Dette var i utgangspunktet omstridt, og det var store diskusjoner om bestemmelsene skulle være knyttet til skole- eller kommunenivået. Det endte med at de ble knyttet til hver enkelt skole, sammen med forholdsvis stramme regler for gruppestørrelser. Hovedelementene i denne tenkningen er også videreført for den videregående skolen. Dette har gitt resultater på flere områder, også i form av bedre resultater på internasjonale tester. Norge ligger for eksempel nå nesten systematisk høyere enn Finland på internasjonale rankinger, også i fag der finnene stilte oss i skammekroken for få år siden.

Barnehagene ses på som skoleforberedende, og det er gjort spesielt mye for 5-åringene slik at overgangen til kunnskapsskolen skal bli minst mulig smertefull. Også her er det kommet nye regler for bemanning av pedagogisk personale, og flere private barnehager har fått inndratt sin rett til å tilby barnehagetjenester da de gjentatte ganger har brutt statlig-kommunale reguleringer på feltet. Kunnskapspolitikken styres i hovedsak fra departementet, direktoratet og lærerorganisasjonene, med tett oppfølging fra de statlige tilsynene på sektoren. Men kommunene har en viktig rolle som eier av skolenes bygningsmasse. Dessuten er skolestruktur og skolelokalisering viktige lokalpolitiske spørsmål.

Innen videregående opplæring har det vært betydelig framgang slik at en mye større del av ungdomsgruppa 16-19 år fullfører sin utdanning. Dette har mellom annet sammenheng med at deler av yrkesutdanningen er blitt mye mer praktisk rettet, og at en har fått et løft for fagutdanningen og revitalisert lærlingordningen. Staten har gått foran med å pålegge både egne og kommunale virksomheter å ta inn lærlinger i mye større antall enn tidligere. De videregående skolene har også sammen med lokalt næringsliv og regionale og nasjonale bransjeråd lyktes med å lage opplegg som har ført til radikalt flere avlagte fagprøver. Det statlig-kommunale korporative løftet for at en kunnskapsnasjon trenger folk med praktisk kompetanse, har båret frukter etter at det i mange år så ut til at landet ville bli totalt avhengig av importert arbeidskraft for å få utført praktisk arbeid. Til gjengjeld skal det ikke legges skjul på at det er innvandrerungdommen som har bidratt til mye av dette.

I dag er det ikke bare enkelte storbyer som har en stor andel innvandrerungdom i klassene; det finnes eksempler på det ved skoler stort sett over hele landet. Vår egen utdanningsrevolusjon var også en jenterevolusjon med skjeve kjønnsrollevalg. De tradisjonelle valgene er enda tydeligere blant innvandrerungdommen der jentene går til allmennfag og guttene til yrkesfag. Mange av dem gjør det meget godt, og de flinke jentene står på terskelen til karrierer i universitetslivet der de har mange gode rollemodeller å se opp til. Mens de dyktige guttene som ikke faller fra, er kjernen blant våre dyktigste fagarbeidere.

Klimaplanlegging og miljø

Klima- og miljøoppgavene er beskrevet som dette hundreårets største utfordring. Norge har de siste tiårene sluttet seg til og dels vært en pådriver for de framforhandlede internasjonale kli-

maavtalene. Målsettingen var opprinnelig at Norge hadde som ambisjon å bli karbonnøytral innen 2030. Dette viste seg vel ambisiøst og er blitt endret til 2050, noe som også ser krevende ut. Men det er iverksatt en rekke handlingsplaner der kommunesektoren er pålagt betydelig bidrag for å nå klimamålene. Initiativet til å utarbeide kommunale energi- og klimaplaner kom i sin tid fra kommunene selv, og ordningen ble gjort obligatorisk i 2009 gjennom pålegg fra Miljøverndepartementet. I løpet av forholdsvis få år ble pålegget oppfylt, og dette planarbeidet utløste også mange ideer og initiativ nedenfra. Men først og fremst utviklet det seg en type top-down planlegging der staten definerte målene, og kommunene måtte finne tiltakene. Det er det dominerende systemet i dag. Sentrale områder i arbeidet er kommunenes egne bygg og virksomheter og kommunal arealplanlegging med fokus på lokalt utbyggings- og transportmønstre. Her er kommunenes egne plan- og miljøadministrasjoner sentrale aktører, innenfor strenge plankrav fra Miljøverndepartementet og Fylkesmannens miljøavdeling.

Staten kjører overhodet en streng linje innen planlegging og arealforvaltning. Det som i sin tid var nasjonale forventninger til kommunal planlegging har blitt omdannet til plankrav på de fleste områder. Derfor er det stadig sterke spenninger mellom statlig styring og kontroll og lokale utbyggingsønsker. Reaksjonen er særlig sterk mot de statlige miljøvernmyndighetenes styring av kommuner med attraktive strand- og hytteområder. Det samme gjelder for nasjonalparkområdene i fjell-Norge. Forholdet mellom bruk og vern av disse områdene er et kontinuerlig stridsspørsmål, men løsningene tipper som regel klart i retning av vernesiden. Dette er på mange måter en nødvendig konsekvens av de politiske konstellasjonene som har bundet seg opp i sterk statlig styring av kommunesektoren på tvers av det tradisjonelle høyre-venstres skillet i politikken. Så har en da også oppnådd at mange miljøperler landet rundt er blitt skånet for nedbygging.

Kultur, næring og innovasjon

Kulturområdet er viktig i mange kommuners virksomhet, og det er desidert det området der den kommunale friheten er størst og de statlige styringsambisjonene minst utviklet. Staten har utarbeidet nye insitamenter for å styrke kulturskolene rundt omkring i landet, men her er det ingen statlige sanksjoner om kommunene ikke prioriterer denne satsingen.

Kommunene har også frihet til å engasjere seg på næringsområdet, men de statlige ambisjonene på kommunenes vegne er små på dette området. Primæroppgavene er regulering og tilrettelegging, samt ryddig saksbehandling i forbindelse med etableringer og utbygging til næringsformål. Den tradisjonelle delen av ordførerrollen som gikk ut på å spille en ledende rolle i tiltakssatsarbeid, er nå strengt regulert. Det er forbudt for politikere å sitte i både offentlige og halvoffentlige selskapers styre for å hindre dobbeltroller, inhabilitet og mistanker om kameraderi og korrupsjon.

Virkemidlene i sektoren er i all hovedsak kanalisert gjennom Statens Utviklingsfond, som er en videreføring av Innovasjon Norge, og et rent statlig selskap. Utviklingsfondet har regionale kontorer som er samlokalisert med Fylkesmannen, og fondet samarbeider tett med rådgiv-

ningstjenesten hos Fylkesmannen og bankene. Innovasjonspolitikken er i stor grad styrt av en statlig effektiviseringsinteresse gjennom offentlige kanaler, selv om det finnes gode eksempler på kreative prosjekter og samarbeidsformer mellom offentlige aktører, forskningsmiljøene og våre mest kunnskapsorienterte bedrifter. Kommunene er bare indirekte koblet på virkemiddelapparatet gjennom at de er søknadsberettiget innenfor en rekke programområder. Dette utnyttes i ulik grad av kommunene, og de viktigste lokale innovasjonene skjer like gjerne utenom disse kanalene.

Nasjonaliserte lokalvalg

Det lokale folkestyret er en sentral del av grunnlaget for den kommunale institusjonen. Det innebærer konkurranse mellom politiske partier og lister om oppslutning fra befolkningen i valg. Politiseringen av lokalpolitikken var langt på vei fullført rett etter den andre verdenskrigen da de store politiske partiene var representert i de fleste norske kommuner. Med den store kommunalreformen i 2020 som innebar betydelig større og færre kommuner, fikk denne prosessen en ny omdreining ved at alle parti av noe størrelse nå er representert ved valgene i nesten alle kommuner. Onde tunger har sagt at omtrent samtidig med at politiseringsprosessen var kommet til veis ende, så gikk politikken ut av kommunestyrene. Det henspiller på at handlingsrommet for lokalpolitisk skjønn på de store velferdsoppgavene er meget smalt, og at den statlige miljøpolitikken griper slik inn i lokale utbyggingsønsker.

Så ille er det nå riktig nok ikke. Det viser seg at interessen for lokalpolitikken ikke har tapt seg, men at den hadde fått et litt annet preg. En viktig reform av valginstitusjonen kom da kommunestyrevalgene ble samordnet med stortingsvalget i 2021. Bakgrunnen var en relativt langvarig periode med sviktende deltakelse ved lokalvalgene. Reformen førte til en viss økning i valgdeltakelsen som nå ligger i overkant av 70 % i landsmålestokk. Prisen for dette oppsvinget har imidlertid vært at de lokale sakene har en tendens til å få liten plass i valgkampene som nå er enda mer dominert av rikspolitiske saker og politikere.

Den møysommelige politiske arbeidet for å oppnå et likestilt folkestyre er langt på vei blitt en suksess. Målsettingen var at det i 2037 skulle være like mange kvinner som menn i kommunestyrene, og at likestillingen også skulle gjelde for de mest innflytelsesrike posisjonene. Det er derfor spesielt gledelig at statistikken viser at det er et flertall av kvinnelige ordførere ved inngangen til jubileumsåret, samt at målet om 50 % av hvert kjønn i kommunestyrene ble oppnådd allerede ved valget for åtte år siden. Bakgrunnen for denne suksesshistorien ligger i langsiktig arbeid over flere år, fra kvinnebevegelsen selvfølgelig, men også gjennom den statlige politikken med gjentatte handlingsplaner for økt likestilling. Gjennombruddet kom imidlertid for alvor med lovendringer som berørte både kommuneloven og valgloven, og som bandt både partienes nominasjonsprosesser og konstitueringen av kommunestyrene. Like langt har ikke kommunene kommet når det gjelder å integrere innvandrerbefolkningen i det lokale folkestyret. Den er fortsatt sterkt underrepresentert om en ser landet under ett. Men bildet er ikke helt mørkt, og i mange av kommunene er faktisk representantene med innvandrerbakgrunn i flertall.

Innskrenket handlingsrom

Like viktig som valginstitusjonen er imidlertid det som skjer mellom valgene. Innholdet i samfunnsoppdraget formidles i brevts form til kommunestyrene i forbindelse med kommunøkonomiproposisjonen, med spesifikasjoner om forventet kommunal måloppfyllelse på de ulike oppgavene. Kommunestyrene driver utstrakt delegasjon til administrasjonssjefen som leder det som mer og mer framstår som fagstyrte servicebedrifter. Kommunaldepartementet har utarbeidet detaljerte regler og håndbøker med de viktigste delegasjonsprinsippene, og disse skal gjennomgå av kommunestyret selv minst to ganger i løpet av hver valgperiode.

Den daglige politikken er preget av kommunenes nye situasjon med økt størrelse og kapasitet, men med mindre handlingsrom på en del av kjerneområdene. Handlingsrommet innskrenkes av så vel statens reguleringsiver som av krevende borgere som har forventninger som langt overgår kommunens yteevne. I sentrum for den politiske behandlingen står selvfølgelig budsjettprosessen, der mye riktignok er bundet av kravene til velferdsytelsene. Like fullt er det også rom for et visst skjønn i fordelingene mellom lovpålagte områder og hva som er forsvarlig drift, selv om normene for hva som er tilfredsstillende nivå, er forholdsvis nøye definert. Det har imidlertid vært vekst og store utbygginger på velferdsområdet, og her har lokaliseringsspørsmålene vært politisk viktige.

Kommunenes størrelse har mange steder ført til en renessanse for lokaliseringspolitikken. Allerede ved de store kommunal- og valgreformene var spørsmålet oppe om å gjeninnføre i valgloven en bestemmelse om valgkretser internt i kommunen ved lokalvalgene. Mange mente at det ville styrke båndene mellom representantene og velgerne og skape økt interesse for lokalpolitikken. Skeptikerne i flere partier hevdet imidlertid at det bare ville øke faren for permanent grendestridd i kommunene og vanskeliggjøre partienes arbeid og mulighetene for helhetlig styring. Etter hard strid i Stortinget vant dette synet fram. Det har imidlertid ikke hindret at lokaliseringsspørsmålene står sentralt på kommunestyrenes dagsorden, og mange av de hyppige innbyggerinitiativene handler også om helt lokale enkeltsaker.

Den digitaliserte kommunen

Mange kommuner hadde store forventninger til utviklingen av e-demokratiet. Andre generasjons e-forvaltning har gjort de fleste innbyggerne fortrolig med å forholde seg til kommunens virksomhet via nettet. Det gjør det enklere for både innbyggere og folkevalgte å søke informasjon og sette seg inn i den kommunale porteføljen. Saksdokumenter sendes nesten aldri lenger ut på papir. I hovedsak er likevel de mest radikale forventningene til e-demokratiet ikke innfridd, selv om mange av innbyggerinitiativene og de organiserte interessene som aksjonerer for å komme i inngrep med den lokalpolitiske dagsordenen, forholder seg til den digitaliserte kommunen.

Gjennomgående er oversiktligheten og åpenheten i den kommunale virksomheten styrket fordi at det meste av det interkommunale forvaltningsnivået ble overflødig etter den store kommunalreformen. Dette innebærer imidlertid ikke at det er helt slutt på den kommunale delta-

kelsen i selskapsdannelser og kommunale samarbeidsordninger. Det er et iboende trekk ved det moderne samfunnet at alle offentlige organer og forvaltningsnivåer inngår allianser med andre for å fremme sine interesser. En åpenbar fellesinteresse som gjør at mange av kommunene finner sammen, er å uttrykke kritikk og protester mot den sterke statlige styringen. Det er ikke uvanlig at partienes lokalavdelinger fører an i protestene mot det moderpartiet har gått i spissen for sentralt.

Medborgerskapet i dagens samfunn er mangfoldig. Kommunene opplever innbyggerne jevnt over som krevende borgere som er svært bevisst sine sosiale rettigheter. Det er åpenbart et uttrykk for en demokratiseringstrend der vanlige innbyggere står opp mot myndighetene. Ikke minst har dette vært viktig for både mindretallsgrupperinger og utsatte grupper og deres organisasjoner. Det har vært en utvikling fra det sosiale og forståelsesfulle medborgerskapet til den juridiske borger. Alle synes å kjenne sine juridiske rettigheter - i alle fall etter å ha konsultert den nødvendige ekspertise. Dette har imidlertid også vært en utvikling mange lokalpolitikere har sett på med blandede følelser og følt en viss avmakt i forhold til fordi det har redusert betydningen av deres egen ombudsrolle.

Den statsstyrte kommunen

Det kommunesystemet vi har i 2037 er gitt mange karakteristikk. Felles for dem er at de legger stor vekt på statlig styring og detaljert kontroll. Den statsbærende kommunen er langt på vei blitt en ren effektueringskommune for statlig vilje. Men den statsstyrte kommunen har også gitt resultater. Kommunene er profesjonelle organisasjoner som produserer tjenester av høy kvalitet. Og tjenesteproduksjon til innbyggerne er tross alt kommunenes viktigste oppgave.

Samtidig har lokal utbyggingsiver blitt holdt i stramme tøyler slik at natur- og miljøhensynene har fått forrang framfor kortsiktig bruks- og fortjenestehensyn. Systemet med demokrati uten selvstyre har utviklet seg til et likestilt lokalt folkestyre som fortsatt trenger virksomme partier og årvåkne borgere.

Var det dette vi ville?

Statens lakeier

Det er ikke vanskelig å forstå at noe måtte gjøres. Det var i ferd med å utvikle seg utålelige forskjeller mellom kommunene og innen kommunene. Trass i politiske garantier varierte folks velferdstilbud etter hvilken kommune de bodde. I mange tilfeller også etter egen betalingsevne. Det kom på kollisjonskurs med verdiene om likhet og rettferdighet.

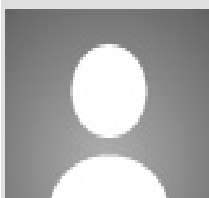
Derfor måtte Staten gripe inn og føre strengere kontroll med at kommunene fulgte opp nasjonale retningslinjer og individuelle rettigheter. Resultatet er et kommunesystem der innbyggerne er garantert rettmessige standardtjenester, men der kommunene er underlagt tilsyn på alle bauger og kanter. De blir ikke vist tillit, men må danse etter Statens pipe. Staten har flyttet inn i rådhusene. Frittgående, men tilstivnede kommuneadministrasjoner danser med Statens etater, men det er ingen tvil om hvem som fører.

Det positive med dette er at klienter og brukere vet hva de har krav på, og at profesjoner og statlige etater passer på at kommunene leverer.

Det store problemet er at mange av standardløsningene ikke treffer folks behov i den lokale og regionale virkeligheten. Kommunene presses ned i en Prokrustesseng. (Siden mange av mine lesere sikkert ikke lenger er dannet nok til å kjenne den klassiske, greske fortellingen, minner jeg om røveren Prokrustes hadde to ulike senger. Han kappet av de lange slik at de passet i den korte senga, og han strekte ut de korte så de passet i den lange senga.) Sann er det med dagens kommuner i de statlige sengene. De puttes inn i samme standard. Det er lite rom for innovative tilpasninger til lokale forhold. Troen på at automatisk virkende rettigheter skulle virke forenkende, har heller ikke slått til. Tvert imot: Det som måtte være spart i kommunalt byråkrati, er tatt igjen i statlige kontrollorganer. Fylkesmennene ruler.

Noen trøster seg med at det kommunale selvstyre er på plass i Grunnloven i jubileumsåret 2037, men det er bare symbolpolitikk. Det er som med paragrafen om at Kongen selv velger sitt råd. Det kommunale selvstyre er en illusjon, og lokaldemokratiet ligger på sotteseng i altfor store kommuner som står fjernt fra innbyggernes virkelighet. Folk flest går ikke lenger med sine problemer til en erfarne lokalpolitiker som ombudsmann; de går til jurist.

Når status skal gjøres opp i jubileumsåret, har vi fått en ny og annerledes situasjon: Offentlige velferdstjenester er likelig fordelt, men det kommunale folkestyret, slik det har vokst fram og utviklet seg fra 1837, finnes egentlig ikke lenger. Det burde i stedet åpnes for privat initiativ og større valgfrihet i mer differensierte og mangfoldige kommuner.



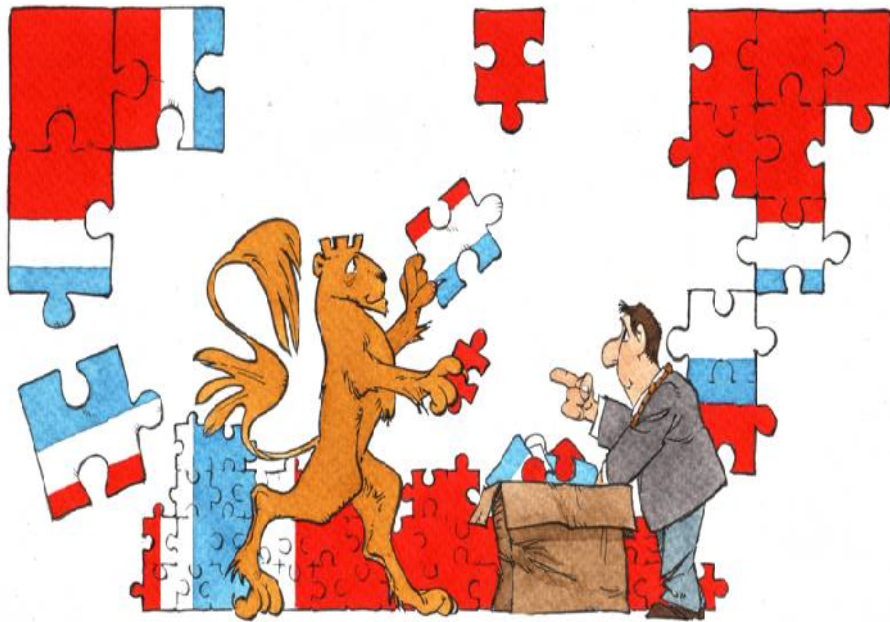
Muggerud, senior kommune blogger

Muggerud (75) var i 2012 rådgiver i KS

Scenario 3:

Modulen

Norge er et sammensatt land



Modulen

Norge er et sammensatt land

Fortellingen

Kommunene i Norge har alltid vært forskjellige. Størrelse, forutsetninger, kulturer, behov og utviklingsønsker varierer. Dette mangfoldet skaper behov for å finne ulike løsninger på kommunale oppgaver. I dette scenariet utvikler kommunesektoren seg fra et enhetlig til et differensiert system der kommunene har ulike oppgaver og roller.

Drivkrefter

Sentraliseringen i bosettingsmønsteret fortsetter, og den demografiske polariseringen blir større. Forventningene til kommunale tjenester øker, mens kommunenes forutsetninger for å løse oppgavene blir stadig mer forskjellige. Det blir økende ubalanse mellom tjenestestruktur og en uendret kommunestruktur. Prinsippet om at alle kommuner skal likestilles i oppgaver og ansvar, oppgis.

Aktører

Lokale politikere og administratorer søker svar på lokale utfordringer. De er stifinnere og pionerer og utnytter spillerrommet for differensiert oppgaveløsning. Nasjonale aktører som rikspolitikere og embetsverk er opptatt av at velferdsstatens ambisjoner blir ivaretatt for innbyggerne i alle kommuner. De erkjenner gradvis at likeverdighet må sikres gjennom et kommunesystem som kjennetegnes av forskjellighet.

Hendelser

Samhandlingsreformen i 2012 viste hvordan kommunene måtte inngå i ulike samarbeidskonstellasjoner for å sette en nasjonal reform ut i livet. Staten tilbød en meny av formelle samarbeidsløsninger. Reformen skapte en modell for andre kommunale oppgavefelt, og staten fulgte opp med å åpne for at ulike kommuner kunne ha ulikt ansvar for oppgaver.

Kritiske faktorer

Ansvarsforholdene blir mer uoversiktlige, kompliserte og ressurskrevende å følge opp for nasjonale myndigheter. Motstykket til fleksibel differensiering er faren for standardforskjeller. Geografiske avstandsproblemer og forskjeller i tilgangen på kompetanse forsvinner ikke gjennom nye modeller. Motstykket til mangfold i oppgaver, ansvarsplassering og samarbeidsmodeller, er uklare demokratiske ansvarsforhold og et lokaldemokrati med ulik tyngde i ulike deler av landet.

Utviklingstrekk fram mot 2037

Omfanget av de oppgaver som kommuner og fylkeskommuner skal løse, fortsatte å øke etter 2012. Det hang særlig sammen med den demografiske utviklingen. Den sterke økningen i eldrebefolkningen gjorde at en stadig større del av samfunnets ressurser måtte kanaliseres til omsorgsoppgavene. Men innholdet i kommunesektorens oppgaver krevde også økte ressurser, uavhengig av størrelsen på brukergrupper.

Økte krav til kommunen

Nye tider skapte nye behov som krevde nye svar. Innenfor utdanningsfeltet og helsetjenesten måtte kommunene levere tjenester med stadig mer kompetansekrevende innhold som krevde personell og økonomi. Den globale migrasjonen økte og førte til en mer sammensatt befolkning i stadig flere av landets kommuner. Innvandringen bidro til at næringslivet rundt om i landet fikk arbeidskraft, samtidig som flere kommuner måtte bli aktive for å inkludere innvandrerne i lokalsamfunnene. Integrering ble et gjennomgående hensyn i oppvekst- og utdanningspolitikken, fra barnehage til videregående opplæring. Sosiale utfordringer i såkalt utsatte grupper krevde innsats fra et bredt spekter av kommunale tjenester der barnevern, sosialtjeneste og Nav-kontor, helsetjeneste, skole og barnehage måtte samarbeide og utvikle oppsøkende og støttende tjenester. Klimautfordringene og miljøkravene forutsatte at kommunene hadde et apparat til å forebygge og sikre områder mot konsekvensene av et våtere, varmere og villere klima. Planleggings- og sikkerhetsoppgavene ble mer komplekse og grunnleggende teknisk infrastruktur måtte oppgraderes gjennom betydelige investeringer, i tillegg til at driften ble mer kostbar.

Kommunene ble stilt overfor skjerpede krav fra innbyggere til profesjonalitet og kvalitet i tjenester og tilbud. I takt med økt privat velstand og muligheten til å kjøpe private tjenester, økte befolkningens forventninger til at de offentlige tjenestene skulle være minst like gode. Det gjaldt grunnleggende helsetjenester, omsorgstilbud og utdanningstilbud. Frafall og læringsvansker i skolen ble ikke akseptert av foreldre som erfarte at private skoler kunne tilby motiverende og suksessrike pedagogiske opplegg for ungdom som droppet ut av den offentlige skolen. Det var et selvsagt krav at fylkeskommunene og kommunene var minst like flinke til å fange opp ungdom og løse dem fram til kompetansegivende resultater og konkurranse-dyktige ferdigheter i utdanningssamfunnet.

Staten formulerte økte forventninger til at kommuner og fylkeskommuner skulle levere velferdstjenester av høy standard, skape trygghet for innbyggerne og finne framtidsrettede løsninger i miljø- og klimatilpasningen.

Større variasjon mellom kommunene

Tosidigheten i kommunesystemet mellom nasjonal likeverdighet og lokal tilpasning kom i ubalanse da kommunesektoren ble satt under press av de utvidete oppgavene som skulle håndteres. For å svare på utfordringene som kommuner i ulike deler av landet befant seg i, vokste

det etter hvert fram et mangfold av kommunale organisasjons- og løsningsmodeller innenfor den formelle likheten i generalistkommunesystemet.

Generalistkommunen

Kommunene og fylkeskommunene er infrastrukturen i det norske velferds-systemet. Gjennom siste halvdel av 1900-tallet ble kommunesystemet utviklet ut fra en grunntanke som etter hvert ble omtalt som generalistkommuneprinsippet: Alle kommuner og fylkeskommuner var underlagt et enhetlig rammeverk for finansiering, bred og likeartet oppgaveportefølje og enhetlig statlig styring.

Reformpolitikken bygde på at alle kommuner og fylkeskommuner innenfor dette generalistkommunesystemet kunne utføre sine grunnleggende oppgaver. Kommunene var formelt likestilte, og forskjeller i forutsetninger skulle kompenseres gjennom statlig omfordeling slik at alle kunne ivareta sine roller og oppgaver.

Hver kommune og fylkeskommune skulle ha fleksibilitet og handlefrihet til å finne fram til best mulig lokale løsninger og tilpasninger, basert på lokal kunnskap og prioriteringer. Generalistkommunesystemet ivaretok altså et tosidig formål: På den ene siden å sikre likeverdighet i tjenester og kommunale løsninger på tvers av kommuner. På den andre siden å åpne for mangfold i lokal oppgaveløsning ut fra forskjellene i forutsetninger, behov og prioriteringer. Kommunene skulle så å si være sine egne pionerer i arbeidet med å finne ut hvordan generalistrollen ble ivaretatt.

Generalistsystemet bygde på at kommunene skulle ha ansvaret for flere oppgaver, og at denne bredden var et sentralt kjennetegn på lokaldemokratiet. Det helhetlige lokale ansvaret og muligheten til å avveie og samordne ulike oppgaver mot hverandre, tilhørte de genuine lokalpolitiske rollene.

Gjennom generalistkommunesystemet kunne staten på en oversiktlig måte fastlegge rammebetingelsene for kommuner og fylkeskommuners virksomhet gjennom finansielle, lovmessige og pedagogiske styringsteknikker.

Bakgrunnen for ubalansen var at forskjellene mellom landets kommuner ble stadig større. Sentraliseringen i bosettingsmønsteret fortsatte og reflekterte ulik regionaløkonomisk utvikling og store forskjeller mellom lokale arbeidsmarkeder. Det skapte økende forskjeller i kommunenes økonomiske og personellmessige forutsetninger. De økonomiske utjamningsordningene i statens politikk overfor kommunesektoren kunne ikke kompensere for at kompetansen i befolkningen ble enda mer sentralisert enn befolkningen. Og det var kompetent arbeidskraft og slagkraftige fagmiljøer som var den største utfordringen for mulighetene til å ivareta de utvidede oppgavene.

Kommunenes forutsetninger for å løse oppgaver ble stadig mer forskjellige, samtidig som oppgavenes innhold varierte mer mellom kommunene. I variasjonsspennet mellom vekstkommunenes pressproblemer og uttynningssamfunnenes kamp for å beholde folk og kompetanse, fantes et mangfold av kommunale utfordringer.

Den demografiske polariseringen vokste mens forskjeller i sosiale, etniske og økonomiske forhold skapte svært ulike muligheter til å løse oppgavene. Det ble økende ubalanse mellom tjenestestruktur og kommunestruktur, og det ble større forskjellene i kommunenes muligheter til å innfri forventninger om kvalitet og standard. Dermed ble ideen om at alle kommuner skal likestilles i oppgaver og ansvar, satt under press.

Nasjonale ambisjoner ble vanskelige å ivareta gjennom kommuner med ulike evner og muligheter. Det vokste fram svært forskjellige typer kommuner - organisatorisk, innholdsmessig og verdimessig.

Noen av utfordringene som presset fram endringer, var felles for hele kommunesektoren. Det gjaldt særlig kompetanse, kapasitet og finansiering.

- Kompetanseutfordringene var knyttet til kommunesektorens evne til å rekruttere og beholde spesialister, fagkompetanse og folk med høyt kompetansenivå, i en situasjon der løsningen av kommunenes oppgaver ble stadig mer kunnskapsintensiv. Dette gjaldt både innenfor tjenesteoppgavene, samfunnsutvikling med planlegging, miljøpolitikk og klimatilpasning, næringsutvikling, forvaltning og styring.
- Bemanning og kompetanse var ikke bare et strukturelt problem innenfor kommunesektoren, men et grunnleggende rekrutteringsproblem i det norske samfunnet: Hvordan skaffe nok hender og hoder til de voksende velferdsoppgavene og de økende kompetansekravene for avansert oppgaveløsning?
- Kapasitets- og finansieringsutfordringene handlet om å holde tritt med behovsutviklingen og ambisjonene om økte kommunale og fylkeskommunale velferdstilbud, innenfor strammere økonomiske rammer.

Enhetsmodellen sprekker opp

Forandringene skjedde gradvis og tok i begynnelsen form av en skrittvis differensiert oppgaveløsning og organisering, innenfor rammene av generalistkommunesystemet. Kimene til omdanningen av kommunesystemet lå der allerede ved 175-årsjubileet i 2012. Da var nesten alle kommuner i landet medlem av regionråd og en rekke andre samarbeidsordninger, men de dekket som regel en svært liten del av de kommunale kjerneområdene. Regionrådene ivaretok et politisk behov for å fremme regionalpolitiske interesser, de var en møteplass for ordførere og rådmenn, og de ledet til en del vellykkede interkommunale tjenesteløsninger. Men like ofte samarbeidet kommunene utenfor og på tvers av rådene på mangefasetterte måter. Noen av kommunene fant sammen til felles driftsløsninger innenfor IKT, innkjøp og tekniske tjenester.

Det vokste fram interkommunalt tjenesesamarbeid om barnevern, landbrukskontorer, legevaktordninger og PPT. Parallelt søkte stadig flere kommuner å ivareta oppgaver gjennom interkommunale selskaper, vertskommuneløsninger og enkelte spredte forsøk på samkommuner.

Avtaler mellom kommuner og helseforetak var grunnlaget for å gjennomføre samhandlingsreformen fra 2012. Intensjonen var at reformen skulle avlaste spesialisthelsetjenesten. Kommunene skulle drive forebyggende helsearbeid, bygge opp et apparat for å ta imot ferdigbehandlede pasienter fra sykehusene og etablere en lokal medisinsk beredskap med døgntilbud for akutt behandling. Helseforetakene og kommunene skulle også samarbeide om å etablere lokalmedisinske sentre.

Selv om reformen ikke var et så banebrytende gjennombrudd for helsetjenesten som reformarkitektene hadde sett for seg, ble den viktig som katalysator for videre utvikling i kommunesektoren. For første gang i reformpolitikken historie hadde nasjonale myndigheter valgt å se bort fra kommunene som dimensjonerende apparat for plassering av ansvaret for offentlige oppgaver. Tidligere ble kommunene betraktet som den institusjonelle infra-strukturen og oppgavene entydig plassert på lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå, avhengig av oppgavens karakter, territorielt nedslagsfelt, krav til befolkningsunderlag og minimum faglig apparat. I samhandlingsreformen ble oppgavens befolkningsmessige nedslagsfelt eksplisitt antatt å sprenges rammene for enkeltkommunene. Reformen baserte seg på at svært mange kommuner hver for seg ikke kunne håndtere oppgavene og forutsatte at de fant samarbeidsløsninger.

Samhandlingsreformen dannet modell for en rekke tilsvarende samarbeidsmodeller på andre områder. Mange steder innledet helsesamarbeidet mellom kommuner mer permanent samarbeid i faste konstellasjoner som omfattet flere oppgaver enn helsetjenester.

Tjenestestruktur sprenger kommunestruktur

Samhandlingsreformen ble første eksempel på en gradvis endring i statens reformarbeid og i arbeidet med å utvikle velferdstjenestene. Det ble lagt mer vekt på oppgavenes karakter, deres kompetanse- og bemanningskrav og minimums nedslagsfelt for å kunne drives på en faglig og økonomisk forsvarlig måte. Som selvstendig ansvarlige organer for lovpålagte oppgaver, ble det forutsatt at kommunene skulle innfri disse kravene, enten hver for seg eller i samarbeid med andre.

Dette slo blant annet igjennom i utdanningspolitikken der det i flere tiår hadde vært lagt vekt på kvalitetsforbedringer, bedre resultater i grunnleggende ferdigheter og utvikling av kommunenes rolle som skoleeier som forutsetning for å oppnå resultater. Fram mot 2025 ble det tydeligere at kunnskapsinnholdet for å drive skoleutvikling med kommunene som skoleeiere, støtte på mange av de samme begrensende faktorene som i samhandlingsreformen. Tilgang på spesialistkompetanse, robuste fagmiljøer og utviklingskompetanse var nødvendig for å forbedre resultatene, noe som krevde oppbygging av faglige støttefunksjoner som omfattet mer

enn den enkelte kommune. Disse kunne ivaretas av Fylkesmannens faglige apparat og ambulerende team basert på avtaler med enkeltkommuner eller sammenslutninger av kommuner. Særskilte interkommunale utdanningsfaglige apparater kunne bistå enkelt-kommunene med funksjoner de ikke maktet å ivareta på egen hånd. Slik førte også det skolefaglige arbeidet med blant annet spesialundervisning, resultatoppfølging, tilrettelagt undervisning og læringsstrategier til en skolepolitisk harmonisering i kommune-Norge, ikke bare gjennom nasjonal utdanningspolitikk, men også gjennom kommunal samordning og samhandling.

Tilsvarende reformlogikk utviklet seg innenfor flere kommunale virkefelt. Det såkalte Barnevernspanelet hadde allerede i 2011 lagt fram en utredning som meget tydelig formulerte tenkningen bak en slik reformretning. Kommunalt barnevern var regulert i barnevernsloven, men inneholdt få beskrivelser av dimensjonering og bemanning. Panelet anbefalte at en minimums bemanning i en oppegående kommunal barnevernstjeneste burde bestå av minst fem fagpersoner. Hele 279 av landets kommuner hadde på det tidspunktet lavere bemanning enn anbefalt. Panelet foreslo videre at store kommuner kunne overta ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet, slik Trondheim kommune hadde fått anledning til gjennom forsøket med differensiert oppgavefordeling i perioden 2004-2008. For øvrig var Oslo den eneste kommunen som ivaretok både første- og andrelinjetjenesten i barnevernet. Panelet skisserte altså en organisering og ansvarsplassering som hvilte på at ulike kommuner hadde ulike forutsetninger, og de lanserte en norm for hvordan en kommunal tjeneste burde bemannes.

Disse ideene om formell oppgavedifferensiering var forholdsvis nye da de ble introdusert, men de hadde vært lansert som en mulig reformretning allerede tidlig på 2000-tallet. Da satte regjeringen i gang forsøk som innebar at kommuner kunne overta ansvaret for oppgaver som etter ordinært regelverk var plassert på andre forvaltningsnivåer, de såkalte oppgavedifferensieringsforsøkene. Erfaringene i noen få forsøkskommuner hadde vært positive, men ikke overbevisende nok til at oppgaveendringene ble fulgt opp med en gjennomgripende reform. Systemtenkningen om differensiering vant heller ikke gehør. Generalistkommuneprinsippet skulle gjelde. Da det ble klart at heller ikke kommuneinndelingen var moden for reform, ble det videre arbeidet med velferdsutvikling gjennom kommunesektoren utformet innenfor disse grunnleggende rammebetingelsene.

Drivkraften for modernisering og utvikling av kommunesystemet ble dermed kommunene selv. De måtte søke løsninger, stimulert av statlige pådrivere innenfor ulike tjenesteområder som deltok i å utvikle kjennetegn på gode tjenester, forutsetninger for å få det til, og organisasjonsmodeller som kunne understøtte de lokale bestrebelsene. Fagfolk i statsforvaltningen etablerte utviklingsnettverk sammen med kommuner og KS for å stimulere tjeneste-utvikling, faglighet og standard som kunne passe i de ulike typene kommuner i forskjellige delene av landet.

Fra kommunepolitikk til tjenestepolitikk

Statens politikk overfor kommunene hadde tradisjonelt dreid seg om å drive kommunepolitikk for å legge til rette de kommunale rammebetingelsene gjennom finansiering, lovregulering, kontroll og tilsyn, råd og veiledning. Etter hvert ble oppmerksomheten lagt mer på å drive politikk for tjenesteutvikling der de ulike tjenestenes genuine kjennetegn ble lagt til grunn. Det krevde differensierte strategier som stimulerte til forskjellige lokale løsninger. Ambisjonen var høy, og likeverdig standard i alle deler av landet var et mål som skulle realiseres gjennom kommuner som måtte velge ulikt for å få det til. Statens styring, oppfølging og rådgivning overfor kommunene tok altså i stadig større grad inn over seg at kommune-strukturen ikke var i samsvar med viktige tjenestestrukturer.

Det var ikke bare organiseringen og oppgaveløsningene som ble forskjellig mellom landets kommuner. Også innholdet og tjenesteprofilen ble svært forskjellig ettersom de lokale utfordringene varierte så mye. Den lokale differensieringen førte til at kommuner spesialiserte seg innenfor ulike tjenesteområder og profilerte egenarten som bosted og næringsområde, eller som rekreasjons- og opplevelseskommuner.

Uttynningssamfunn og pressområder i ulik retning

Geografiske avstander i utkantkommuner og uttynningssamfunn gjorde det vanskeligere å ivareta nærhet til innbyggere og brukere. Men behovet for å sikre kvalitet, kompetanse og robuste fagmiljøer presset fram en viss sentralisering av kompetansekrevene funksjoner. Gjennom rolledeling og spesialisering på tvers av grensene fant kommunene fram til ulike måter å balansere fordelingen av kommunale funksjoner på. Noen kommuner spesialiserte seg som vertskommuner innenfor omsorgstjenester. De hadde kapasitet og evne til å ta i bruk velferdsteknologi på innovative måter i kombinasjon med oppfølgende ambulerende team som sikret trygghet og nødvendig medisinsk hjelp og bistand slik at folk kunne bo hjemme lenger. Andre kommuner profesjonaliserte helsetjenesten, etter at de hadde utviklet døgn-bemannet akuttberedskap som følge av samhandlingsreformen. I samarbeid med sykehusene bygde de opp distriktsmedisinske sentra som fungerte godt som lokale avlastningssykehus for de større helseforetakene som drev spesialisert behandling. Holdninger til avstand og reise endret seg også blant brukere, pårørende og foresatte i takt med at de erfarte gevinsten som lå i å kunne benytte velferdstjenester av høy kvalitet.

Andre kommuner utviklet rollen som skolekommune på vegne av flere kommuner. De utviklet fagpooler som sikret alle skoler og elever tilgang på velprøvde pedagogiske utviklingsprogrammer basert på kvalitetsutvikling og resultatoppfølging. De hadde også tilgang til alle typer lærekrefter, både spesiallærere og lærere innenfor realfag og naturvitenskap, fremmedspråk, håndverksfag og humaniora. Skolekommunene ble attraktive arbeidssteder for nyutdannede kandidater fra høgskoler og universiteter.

Noen kommuner spesialiserte seg innenfor sosiale tjenester og barnevern, mens tekniske tjenester fortsatte å utvikle seg gjennom interkommunale ordninger. En rekke steder ivaretok

interkommunale fagkontorer de spesialiserte tjenestene på vegne av flere kommuner gjennom selskaper eller ut fra tradisjonelle samarbeidsløsninger.

I byene presset nye oppgaver seg på. Innvandringen fortsatte og gikk i stor grad til byområdene. Flere bysamfunn endret karakter til internasjonale småsamfunn, særlig i visse bydeler. Oslo og Drammen var blant byene som tidlig på 2000-tallet hadde erfart hvordan etnisitet og levekår kunne skape kulturelle og sosiale spenninger. De grep fatt i situasjonen ved å utvikle områderettet levekårspolitikk med sikte på inkludering og integrering. Slike satsinger var omstridte og krevende, men de førte etter hvert til ny kunnskap om muligheter og begrensninger i den kommunale levekårspolitikken, som også spredte seg til andre kommuner.

Det viktigste i storbyområdene var imidlertid vekstutfordringene: Hvordan få til gode byplan-grep som ivaretok hensynet til miljø, transport og framtidsrettet arealbruk? Det var mange samarbeidsbestrebelse for å sikre helhetlige og kommuneoverskridende storby-strategier med oppslutning både i senter- og omegnskommuner. Konkurransen om å tiltrekke seg attraktive innbyggere og motstand mot fortetting og transformasjon i etablerte bomiljøer, gjorde det vanskelig å oppnå konsensus og felles strategier i storbyregionene. Fylkeskommunene ble viktige regionale pådrivere for å sikre framdrift og gjennomførbare bystrategier.

Veksttakten skapte press på kommuneøkonomien i storbyregionene fordi investeringsbehovene var store og inntektsvirkningene av veksten hang etter. Staten måtte justere inntektsutjevningen og ta høyde for vekstkommunenes særlige finansieringsutfordringer, noe som skapte strid om den nasjonale kommunepolitikken. Statlige investeringer i veg og kollektiv infrastruktur ble i større grad prioritert til pressområdene for å bidra til miljøvennlige og velfungerende storbysamfunn.

Fylkeskommuner i skvis

Forvaltningsreformen fra tidlig på 2000-tallet viste seg å bli en fanesak med lite materielt innhold. Fylkeskommunene skulle utvikle seg til regionale utviklingsaktører med ansvar for regionalpolitiske virkemidler, utvidet vegansvar og deleierskap i Innovasjon Norge. Innenfor tjenesteområdene var videregående opplæring den dominerende tjenesten, mens tannhelse og kollektivtransport utgjorde en beskjeden del av aktivitetsomfanget. Fylkeskommunene strevde med å finne rollen som legitim regional samordner mellom på den ene siden sterke kommuner som hegnen om sin rolle innenfor arealdisponeringen og på den andre siden sterke statlige fagetater som fastla viktige rammebetingelser for transportpolitikken gjennom veg- og jernbaneutbygging.

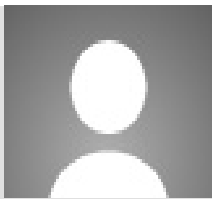
Videregående opplæring ble et kjernetema for videreutvikling av utdanningssamfunnet. Svake skoleprestasjoner og frafall, særlig innenfor yrkesrettede studieretninger, skapte tidlig på 2000-tallet bekymringer for tilstanden i det videregående skoleverket. Bekymringen stakk også dypere og dreide seg om kvalitet og innhold i hele det grunnleggende skoleløpet, fra

grunnskole til videregående. Utdanningsløft og statlige initiativ kom på løpende bånd, for å styrke hele skolesystemet og bringe resultatene opp på nivå med andre europeiske land.

Fylkeskommunene tok tak i utfordringene, særlig ettersom stadig flere foreldre engasjerte seg i skoletilbudene og stilte seg kritisk til at de offentlige videregående skolene ikke kunne levere like gode resultater som etablerte privatskoler. Mange erfarte at egne barn måtte gjennom ekstrarunder som privatelever etter tre lite utbytterike år på offentlige skoler som kulminerte med russefeiring og verdiløse vitnemål. Forventningene både blant elever, lærere, foreldre og statlige utdanningsmyndigheter var at fylkeskommunenes videregående skoler skulle være minst like gode som de private. Særlig økte bekymringene over guttenes tendens til å prestere svakt. Storstilt satsing på ny pedagogikk, tilpasset opplæring, utdanning av lærere og sterk oppfølging fra fylkeskommunene som skoleeiere, førte til at trenden snudde. Resultatene ble forbedret, frafallet kraftig redusert og tiltroen til offentlig videre-gående opplæring tok seg opp. Fylkeskommunene ble i stor grad rendyrkede spesialkommune for videregående opplæring, og de samarbeidet tettere med kommunene om sammenhengende opplæringsfilosofi gjennom den 13-årige grunnutdanningen som nesten alle barn og unge gikk gjennom.

Rollen som regional utviklingsaktør varierte fra fylke til fylke. I sentrale deler av landet hadde i realiteten ikke fylkeskommunen noen utviklingsmidler til disposisjon, og utviklingsrollen avgrenset seg til å regissere regionale planprosesser med halvhjertet deltakelse fra kommuner, statlige etater og aktører i nærings- og organisasjonsliv. Ideen om at fylkeskommunen skulle skape en samhandlingsarena der alle aktører bidro til å utvikle en regionalt tilpasset utviklingspolitikk, ga varierende resultater. I mange fylker anså ikke kommunene at fylkeskommunene disponerte relevante virkemidler som hadde verdi for dem. I enkelte fylker lyktes fylkeskommunene bedre i å bringe sammen partene og skape tydeligere regionale utviklingsprogrammer som ble understøttet av regionale utviklingsmidler og samarbeidsnettverk mellom offentlige og private aktører. Vellykkede næringsklynger med internasjonal konkurransedyktighet vokste fram i visse regioner. Andre regioner opplevde lite utvikling som følge av den fylkeskommunale utviklingsinnsatsen.

Fylkeskommunene var en lite synlig institusjon i folks bevissthet, og det ble stadig stilt spørsmål om dens berettigelse, selv om resultatene innenfor utdanningspolitikken var gode.



NORALV MODUM, 90, født i 1947 i kommunen der han bor i 2037. Enkemann. Før han ble uføretrygda og så pensjonist, var han bonde på et bruk som nå blir drevet av en nabo. En sønn (født 1985) som ikke ville ta over. Han bor med familie i byen der han er avdelingssjef i et forsikringsselskap. Har hytte i utmarka på familiegården.

Noralv bor i en typisk uttynningskommune. Han er dårlig til beins, men klar i hodet og en kløpper på nettet. Etter påtrykk fra sønnen vurderte han å flytte til ei pensjonistleilighet i kommunesenteret etter at kona døde, men han ville heller holde ut i det lengste heime og fikk lagt huset bedre til rette for det. Sønnen har god kontroll på farens situasjon og passer på hvilke rettigheter han har til transport og ambulerende omsorgstjenester. Den kommer ikke fra minimumskommunen, men fra det fylkeskommunale velferdskontoret.

Noralv klager ikke over kommunen. Tvert imot er han meget fornøyd med de oppgavene kommunen nå steller med og har ansvar for, og han er glad for at det er slutt på alt maset om kommunesammenslåinger. Selv er han fortsatt en drivkraft i det lokale historielaget som har stor oppslutning og får solid støtte til aktivitetene over identitetsbyggingskapitlet i kommune-budsjettet.

Noralv synes det er best at lokale kjentfolk avgjør hvor det kan bygges og når det skal jakes. Slik var det ikke i hans tid i kommunestyret, der han satt i en mannsalder. I tillegg til alle de plagsomme påleggene fra byråkratene i direktoratene og innsigelsene fra Fylkesmannen, var det alltid et svare strev med å skjære ned og ha ansvar for en masse saker der de likevel ikke kunne gjøre noe fra eller til. Nå er kommunen fritatt fra den slags. Det er Noralv glad for, og han bruker mye tid på nettdebatter og innspill i spørsmål om hvor skapene skal stå i kommunen.

Kommunene i 2037

Kommunene hadde utviklet seg i svært forskjellig retning fram mot 2037. De ivaretok ulike roller ut fra hva som ble oppfattet som viktig lokalt. Statens kommunepolitikk var grunnleggende forandret fra å dreie seg om å etablere mest mulig like rammebetingelser i et generalistkommunesystem, til å handle om hvordan befolkningen i ulike typer lokalsamfunn kunne sikres best mulig tilgang på de tjenestene som er et offentlig ansvar.

Generalistprinsippet oppgitt

I den nasjonale politikken var det underordnet om en kommune, en samarbeidsordning eller et annet forvaltningsnivå hadde det formelle ansvaret, så lenge faglige standardkrav ble ivaretatt. Staten tilbød en regulert meny av offentlige tilknytningsmåter for kommunale og fylkeskom-

munale oppgaver, men det var ikke mulig å definere lovregulerte kriterier for hvilke kommuner som skulle ha ansvar for hva.

Som ledd i forberedelsene til 200-årsjubileet for formannskapslovene, ble det derfor gjennomført et omfattende lovrevisjonsarbeid i lys av den differensierte kommunevirksomheten som hadde utviklet seg fram mot 2030. Landet ble delt inn i ulike typer lokalsamfunn som var underlagt felles bestemmelser om lokalpolitisk styring og organisering, men der det også var spesifisert mekanismer og prosedyrer for å velge oppgaver og frasi seg oppgaver som særlovgivningen regulerte. Lokalsamfunnsloven, som den ble kalt, inneholdt også bestemmelser om hvordan særlovene skulle presisere modellene for lokalt, regionalt og statlig ansvar.

Prinsippet om et enhetlig kommunesystem basert på generalistkommuner var i realiteten fraveket gjennom det mangfoldet av kommunale roller, interkommunale løsninger, vertskommuner og selskapsordninger som hadde presset seg fram i kommune-Norge. Ideen om å bygge videre på generalistkommuneprinsippet var i realiteten oppgitt og erstattet av en ny statlig politikk for kommunene. Den inneholdt differensierte statlige strategier overfor ulike deler av landet og kommuner med ulike geografiske og befolkningsmessige kjennetegn. Konsekvensen var at det ble innført et lovregulert system for dette mangfoldet for å etablere nye rammebetingelser for kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning, innenfor rammene av et lokalt og regionalt demokrati.

Det nye kommunesystemet MODUL

I 2037 er Norge inndelt i 430 kommuner. Det har skjedd noen frivillige sammenslutninger. Samtidig har det også vært enkelte kommunedelinger der fjordarmer, grendesamfunn og fjellbygder skilte seg ut seg som egne kommuner. I hovedsak har imidlertid kommunestrukturen ligget fast. Likevel har det skjedd endringer i befolkningens fordeling mellom kommunene.

- Folketallet i Norge er på om lag 6,4 millioner innbyggere.
- Rundt åtte prosent av landets innbyggere bor i de 216 kommunene som har færre enn 5 000 innbyggere.
- Drøyt en fjerdedel av landets befolkning bor i de rundt 155 kommunene som har mellom 5 000 og 25 000 innbyggere
- 35 prosent befolkningen bor i de 50 kommunene som har mellom 25 000 og 100 000 innbyggere.
- Nær en tredjedel av befolkningen bor i sju kommuner som har mer enn 100 000 innbyggere

Lokalsamfunnsreformen delte landet inn i fire kommunetyper med ulike sett av offentlige oppgaver, tilpasset lokale forutsetninger og ønsker. Gjennom særlovgivningen ble oppgaveansvaret fordelt mellom kommunetyperne. Alle kommuner kunne fortsatt fritt påta seg oppgaver som ikke ved lov var lagt til andre kommunetyper.

- **M-kommuner.** Minimumskommunene som ofte ble kalt “småsamfunnskommuner”, skulle ha ansvar for grunnleggende basisoppgaver: Barnehage, grunnskole, hjemmebaserte omsorgsoppgaver og lokal planlegging. Lokalsamfunnsloven etablerte en meny av organisasjonsformer for hvordan innbyggerne i disse kommunene skulle få tilgang til øvrige kommunale oppgaver. Det gjaldt primærhelsetjenester, barnevernstjenester, institusjonsbaserte omsorgstjenester, Nav-tjenester, brannvern og samfunnssikkerhet. Det var også mulig å etablere et eget forvaltningsområde for landbruk. Menyen gikk ut på at oppgaven kunne legges direkte til et interkommunalt særorgan for denne tjenesten dersom kommunene ble enige om det, til en vertskommune som kunne være en større kommune eller en annen minimumskommune, eller til fylkeskommunen som måtte bygge opp et lokalt tjenesteapparat for å levere tjenester til innbyggerne i M-kommunene. I særlovgivningen var bemanningsnormer og befolkningsmessig nedslagsfelt nærmere definert for de enkelte oppgavefeltene. Småsamfunnskommunene kunne dermed søke om å ha ansvaret selv og få prioriteringsmuligheten, men de kunne også risikere å bli fratatt oppgaven dersom prestasjonskrav eller normkrav ikke ble oppfylt. Også basisoppgavene kunne overføres fra M-kommunene, noe som innebar at fylkeskommunen eller vertskommuner hadde ansvar for grunnskoler i noen M-kommuner.
- **O-kommuner.** Områdekommuner som også blir kalt "normalkommuner" og “standardkommuner” fikk ansvaret for alle kommunale tjenester. Men også her gjaldt de samme normkrav som var nedfelt i særlovgivningen, slik at de kunne risikere å bli fratatt oppgaver og omdefinert til småsamfunnskommuner etter nærmere prosedyrer.
- **D-kommuner.** De store distriktskommunene skulle ivareta de samme oppgavene som standardkommunene. Men de kunne i tillegg få ansvar for fylkeskommunale tjenester som kulturminner, videregående opplæring og tannhelse. De kunne også etter ønske få ansvar for statlige oppgaver som hele Nav-tjenesten, andrelinjen i barnevernet og distriktsmedisinske sentre og rusomsorg. Forutsetningen var at de kunne innfri statlige normkrav. Også deler av fylkeskommunens utviklingsmidler til regional utvikling kunne på visse vilkår overtas. Flere av D-kommunene hadde ambisjoner om å utvide sitt ansvarsfelt fordi de så muligheter til å utvikle en helhetlig og bedre samordnet offentlig oppgaveløsning. Vilkårene var imidlertid strenge. Mål- og resultatstyringen fra staten via direktorat og departement avgjorde om oppgaveløsningen var tilfredsstillende.
- **U-kommuner.** Utenfor den fylkeskommunale ordningen sto storbykommunene som fikk tildelt hele det fylkeskommunale oppgavespekteret. I tillegg hadde de ansvar for oppgaver som ellers i landet var lagt til statsforvaltningen: Andrelinjetjenesten i barnevernet, distriktsmedisinske sentre og rusomsorg. I storbyene ble fylkeskommunene avvirket som forvaltningsnivå, slik ordningen hadde vært for Oslo.
- **L-kommuner** Fylkeskommunene som kunne omfatte hele landsdeler, fikk en todelt rolle. De var direkte ansvarlig for tjenester som ikke var lagt til andre kommuner, så som kol-

lektivtransport, planlegging og videregående utdanning. Men de skulle også utvikle lokale tjenester som hjelpeorgan for småkommunene.

Systemet hviler på at en rekke offentlige oppgaver er gjenstand for forhandling mellom småsamfunnskommuner og mellom forvaltningsnivåer. Men utgangspunktet for forhandlingene er gjensidig forstått, med utgangspunkt i tydelige tjeneste- og oppgavestandarder i særlovgivningen.

Finansieringen av oppgaver følger i prinsippet ansvars plasseringen slik at statlige overføringer og andel av skatteinntekter fordeles til oppgaveansvarlig forvaltningsorgan, enten det er kommuner, interkommunale spesialkommuner eller fylkeskommunen. Finansieringen av kommuner og fylkeskommuner er dermed blitt mer komplisert enn det var den gang inntektsystemet fordelte rammer etter objektive kriterier for utgiftsbehov og jevnet ut forskjellene i skatteinntektene. Kommunene får stadig sine rammetilskudd, men staten regulerer prinsipper for uttrekk og oppgjør for oppgaver som flyttes. Finansieringssystemet er krevende å betjene for staten, og det oppstår til tider tvister om uttrekk og kompensasjon. De samlede fordelingsvirkningene er mindre oversiktlige enn tidligere.

Flyttbare moduler

Det nye kommunesystemet er fleksibelt. Oppgavene kan kombineres og settes sammen på ulike vis, innenfor det nye rammeverket som klassifiseringen av kommunetyper tilbyr. Systemet bygger på frivillighet slik at kommuner kan velge å frasi seg oppgaver eller å påta seg oppgaver, innenfor de normkrav som staten har definert. Det gjelder kvalifikasjoner, bemanningsstørrelse, befolkningsmessig nedslagsfelt og krav til rettsikkerhet. Men staten kan gripe inn når resultatene ikke er gode nok eller normkrav og rettigheter ikke innfris. Da kan staten kreve at ansvaret for tjenesten eller oppgaven overføres til andre aktører som oppfyller vilkårene.

Framveksten av det differensierte systemet har gitt kommunene erfaringer og kompetanse i å søke allianse- og samarbeidspartnere slik at det nye systemet i starten var en stadfesting av de løsningene som mange distriktskommuner allerede hadde funnet fram til.

Når en kommune skal frasi seg ansvaret eller blir fratatt ansvaret for en oppgave, utløses det prosedyrer som Fylkesmannen skal føre tilsyn med. Kommunen må finne fram til et aktuelt myndighetsorgan som kan være mottaker og overta oppgaven. Videre må det klargjøres om overtakelsen omfatter hele ansvaret etter loven, eller begrenses til å produsere tjenester som avgiverkommunen betaler for, mens den selv beholder ansvaret etter loven. Videre må mottakerne si seg villig til å overta oppgaven og klargjøre sine forutsetninger for å overta den og dokumentere at kvalifikasjonskravene er oppfylt. Hvis det ikke finnes noen aktuelle eller interesserte mottakere, må Fylkesmannen anbefale en løsning som det ansvarlige fagdeparte-

mentet pålegger. I de fleste tilfeller finner partene fram til en løsning gjennom forhandlinger og avklaringer, med Fylkesmannen som tilsynsmann og oppmann.

I flerkommunale uttynningsområder er interkommunale organer den vanligste modellen for avlastning. Men det kan også være at M-kommuner har en D-kommune som nabo, og da kan D-kommunen overta som vertskommune. Dersom det verken finnes aktuelle nabokommuner eller samarbeidskommuner, blir det fylkeskommunen som overtar oppgaven. Dette betyr at fylkeskommunene mange steder sitter med en vesentlig bredere oppgaveportefølje enn tidligere. De har ansvar for en eller flere kommunale oppgaver i enkeltkommuner, men ikke over hele fylket. Fylkeskommunene må altså bygge opp kompetanse og staber for å drifte kommunale oppgaver, noe som stiller store krav til ledelse, styring og budsjettkontroll. Men ordningen viser seg å fungere siden fylkeskommune alltid har et visst omfang av kommunale oppgaver og endringene i ansvars plasseringen sjelden skjer i stort omfang.

Det diskuteres om lokal eller regional statsforvaltning kan være aktuelle mottakere av kommunale oppgaver, men foreløpig flyttes oppgavene rundt mellom kommuner, interkommunale organer og fylkeskommuner, ut fra prinsippet om at oppgavene skal løses innenfor kommunesystemet.

Modulsystemet innebærer også endringer i storkommunene og byområdene. Flere storkommuner har ønsket å overta videregående opplæring, for å utvikle et sammenhengende 13-årig opplæringsløp. Det dreier seg som regel om kommuner med en eller flere videregående skoler, og der de fleste elevene fra kommunen går på disse skolene. Fylkeskommunene kan etter opplæringsloven ikke motsette seg at kommunene overtar hele ansvaret for elever fra kommunen. Kommunene må forplikte seg til å selge gjesteelevplasser til fylkeskommunen eller andre kommuner for elever utenfra som søker seg til spesiallinjer ved skolene de overtar. Ressurser og arbeidsgiveransvar for lærerne ved disse skolene er overført til kommunen. De har også overtatt eierskapet til skolebygningene, men staten har regulert regimet for omsetning. Det innebærer at fylkeskommunen får dekket sine investeringsutgifter ved overføringen, og kommunene må ikke betale markedspris. Regimet omfatter også regler for gevinstdeling ved eventuelt senere salg i eiendomsmarkedet.

Kommunene leverer

Det nye systemet fører til at profesjonelle tjenester av høy kvalitet blir levert i alle deler av landet gjennom offentlige ordninger som er svært ulikt organisert. Grunnlaget er de store forskjellene i kommunenes forutsetninger, men også lokale ønsker om hva kommunene vil gjøre seg kvalifisert for. For høyt kvalifisert personell er tjenesteapparatene blitt attraktive steder å jobbe fordi de kan tilby faglige utviklingsmuligheter og rommer faglige fellesskap med mulighet til fordypning og spesialisering.

Gjennom det differensierte kommunesystemet er forholdene lagt til rette for effektiv drift. Tjenesteapparatene dimensjoneres mest mulig optimalt ut fra lokale forhold og produksjons-

messige og faglige krav som gjelder innenfor de ulike tjenestene. Dimensjoneringen av produksjonsapparatene er ikke lenger tilpasset kommunestrukturen, men enkelttjenestenes særskilte kjennetegn. Det fører til at stordriftsfordeler utnyttes og spesialistkompetanse blir anvendt på det nivået der den kommer best til nytte. Samlet sett fører det til at effektiviteten i den offentlige tjenesteproduksjonen er bedre enn i det tidligere generalistkommunesystemet. Gevinsten har vært en nødvendig forutsetning for å kunne bygge ut de kommunale og fylkeskommunale tjenestene i en situasjon der den offentlige økonomien er satt under stress som følge av svingninger i nasjonaløkonomien og økte demografiske utgiftsbehov.

Avstandene til tjenestestedene øker i mange av M-kommunene fordi flere kommunale tjenester og funksjoner er sentralisert og ivaretas utenfor kommunene. Denne utviklingen var allerede i gang før lokalsamfunnsreformen, men skjøt fart etter at det nye modulsystemet ble etablert. Det gjelder en del grunnskoler, helsetjenester, barnevern og institusjonsomsorg. En del kommuner har også valgt å etablere planleggingsfunksjoner utenfor egen kommune. Økte avstander oppfattes enkelte steder som en ulempe, særlig når barna må ut på lange, daglige reiser. Men den åpenbare gevinsten er kvalitetsforbedringene som gjør at tilfredsheten med tilbudene er høy.

Bruk av ny teknologi kompenserer en god del for økte avstander. Hjemmebaserte tjenester har særlig stor nytte av ny velferdsteknologi som både sikrer direkte kontakt mellom brukerne og hjelpeapparatet, og som varsler automatisk når noe skjer. Det er også utviklet tekniske løsninger som reduserer behovet for personlige hjemmebesøk. Tryggheten ivaretas ved at de hjemmeboende kan oppnå umiddelbar kontakt med vakthavende personell. For flere tjenester er geografisk avstand til innbyggerne mindre relevant, mens hensynet til robuste og kompetente fagmiljøer er viktig. Planlegging, tekniske tjenester, landbruksforvaltning, barnevern og helse er slike oppgaver. Brukernes behov for direkte kontakt med kommunen ivaretas dels elektronisk, dels gjennom oppsøkende kontakt ved behov, eller ved at brukerne kan møte opp personlig. Dette varierer fra tjeneste til tjeneste.

Vitalisert lokaldemokrati

Småsamfunnskommunene har fått vitalisert lokaldemokratiet. Mange lokalpolitikere opplever det som en befrielse å være avlastet for oppgaver som de tidligere opplevde at de dels ikke maktet å ivareta på en tilfredsstillende måte, og dels ikke hadde noen reell innflytelse over. Det hadde dreid seg mye om å administrere nasjonalt styrte oppgaver innenfor rammer og handlingsbetingelser som de i liten grad hadde herredømme over, og som de hadde strevet med å finne løsninger på gjennom harde prioriteringer og interkommunale og hybride løsninger.

Det nye systemet fastlegger tydelige rammer for kommunenes ansvar, og det åpner for spennende muligheter. Den reduserte porteføljen åpner for å rendyrke utviklerrollen, noe som har mobilisert interessen i lokalsamfunnet. Befolkningen engasjerer seg mer direkte i kommunens politiske beslutningsprosesser utenom valgene og tar initiativ til å sette saker på den politiske

dagsordenen og foreslår løsninger. Kommunestyrene ønsker at organisasjoner, grendesamfunn og berørte innbyggere skal komme til orde og foreslå løsninger. De legger aktivt til rette for økt direkte deltakelse gjennom åpne høringer og folkemøter, virtuelle debatter og avstemninger. Kommunestyrene legger stor vekt på slike forslag når de tar beslutninger. Partiene finnes, men andre valglister får mange steder større oppslutning. Organisasjonene i kommunene blir pådrivere i den lokale politikktutviklingen og organisasjonslivet får økt tilstrømning som arena for å løse oppgaver i tett samhandling med kommunen. Det er et mer reelt deltakerdemokrati enn før i disse småsamfunnskommunene.

Spesialiseringen innenfor noen tjenestoområder leder til økt interesse og engasjement i disse oppgavene i vertskommunene. De er stolte av den nye posisjonen innenfor et helhetlig kommunalt virkefelt der forskjellige kommuner utfyller hverandre.

I storkommuner og storbykommuner stiller de utvidede oppgavene større krav til samordning. Det har gitt større prioriteringsmuligheter og samlet sett økt lokalpolitisk ansvar som vitaliserer den politiske interessen. Her profesjonaliseres til en viss grad også politikerrollen med flere heltidspolitikere. Flere kommuner innfører parlamentarisk styringsform for å skape klare ansvarslinjer og sterkere politisk gjennomføringskraft i den utøvende politikken. Ved kommunevalgene er det skarpe diskusjoner om byråds- eller kommunerådsalternativer, stadig oftere omtalt som regjeringsmakta i kommunen. Striden om byråds-makt skjerper den politiske debatten og øker deltakelsen i valgene. For å sikre nærhet og lokal innflytelse er bydelsutvalg og grendeutvalg etablert i mange av disse kommunene, oftest gjennom direkte valg. De har ansvar for lokale oppgaver, både innenfor tjenesteproduksjon og lokale planspørsmål. Mange av disse bydelene er større enn M-kommunene og O-kommunene og fyller rollen som lokalstyreorganer for disse oppgavene. Men det oppstår også spenninger mellom det overordnede kommunestyret og lokalutvalgene om ressurser og prioriteringer, lokaliseringssaker er ofte omstridte og må avgjøres endelig i bystyret eller kommunestyret. Det mobiliserer til politisk engasjement og livlige debatter om politikktutforming og styring. Det er et kommunalt konkurransedemokrati i storkommunene.

I standardkommunene fører vekten på tjenesteforbedringer i samhandling mellom fagmiljøer i stat og kommune til fornyet interesse for lokalpolitisk debatt om prioriteringer og ivaretagelse av offentlig ansvar. Småkommunenes valgmuligheter og storkommunenes utvidete ansvar produserer nye løsninger som inspirerer til utviklings- og endringsarbeid. Mangfoldet i kommunesystemet er så å si et laboratorium for utprøving og utvikling av forbedringstiltak innenfor velferdsoppgavene. Endrings- og valgmulighetene trer tydeligere fram både for folkevalgte og innbyggere, og det stimulerer interessen for å delta for å påvirke utviklingen, løsningene og prioriteringene. Folk opplever at tjenester kan forandres, at standard og kvalitet kan forbedres gjennom profesjonelle kommunale apparater og at politikk spiller en rolle for hvordan det skjer. Kommunene har fått en styringskraft i velferdspolitikken som gjør politisk deltakelse i valg og politiske organer mer meningsfylt. Formannskapsmodellen råder grunner i de

fleste av disse kommunene, med konsensus om store linjer og politisk debatt og strid om prioriteringer og strategier.

Innbyggerne i alle landets kommuner verdsetter tjenesteleveransene og ser organiseringen som underordnet. Det er kvalitet og trygghet som avgjør vurderingen av det offentlige velferdsansvaret, og tilliten til lokalstyreorganene har fått et oppsving.

Populære fylkeskommuner i ny drakt

Fylkeskommunene er omdannet til indirekte folkevalgte institusjoner der kommunestyrene har forholdsvis representasjon i fylkestingene. Fylkespolitikken er blitt en arena for å diskutere fylkeskommunale utviklingsoppgaver i sammenheng med kommunale tjenester og der fylkeskommunene også har direkte ansvar for avlastningsoppgaver fra M-kommuner og enkelte O-kommuner. Fylkestingene er på den måten en sentral møteplass for kommune-politikerne og en arena for å utvikle både de tradisjonelt kommunale og fylkeskommunale oppgavene.

I store deler av landet er fylkeskommunen mer sentrale velferdspolitiske aktører. I utdanningspolitikken har de sørget for at kvaliteten i videregående opplæring er blitt vesentlig forbedret. Fylkeskommunene har utviklet et skolefaglig utviklingsmiljø som er stort nok til også å betjene noen ekstra grunnskoler, som dermed får tilført støtte og oppfølging som de tidligere ikke hadde. Gevinstene er åpenbare for elever, foreldre og kommuner. Kommunene opplever likevel at de fortsatt har en hånd på rattet, siden de er direkte representert i fylkestinget og saker som gjelder skoletilbud for elever fra egen kommune står på den fylkespolitiske dagsorden. I budsjettdiskusjoner kommer dette godt fram når både kommunale og fylkeskommunale oppgaver skal avveies mot hverandre. Representantene passer på at kommunale tjenester for innbyggere fra egen kommune ikke salderes mot tjenester til andre kommuner eller de ordinære fylkeskommunale oppgavene.

Fylkeskommunen har også overtatt barnevernet fra enkelte kommuner og etablert ambulerende barnevernsteam som dekker de kommunene som ikke kan eller ønsker å drifte oppgaven selv eller gjennom samarbeidsløsninger. Det samme har skjedd med helsetjenester i enkelte kommuner. 35 år etter sykehusreformen driver fylkeskommunene lokale sykestuer, og på vegne av enkeltkommuner samarbeider de med helseforetakene om noen av de distriktsmedisinske sentrene.

Fylkeskommunens legitimitet som regional utviklingsaktør er styrket og vitalisert etter at byene gikk ut av den fylkeskommunale ordningen. Den tradisjonelle knivingen mellom fylkeskommunen og fylkeshovedstaden er borte, og kommunenes representasjon i fylkestingene har ført til at kommunene har fått et annet syn på verdien av regionale initiativ og regionale hensyn i planlegging og næringspolitikk. Fylkeskommunene oppleves som kommunenes felles instans der lokale interesser blir fremmet og fulgt opp gjennom konkrete programmer og tiltak.

Standardisert differensiering

Brukerne og oppgavene sto i sentrum for den gradvise endringen av kommunesystemet i ti-årene etter 2012. Stikkordet er standardisering gjennom differensiering. Systemet svarte på de forskjellige utfordringene i uttynningssamfunn og pressområder. I tillegg ble velferdsutfordringene plassert hos tjenesteutførere som hadde gode forutsetninger for å ivareta dem. Det utviklet seg et samhandlings- og forhandlingssystem mellom mange lokale og regionale aktører, til beste for innbyggere i alle deler av landet. Det nye systemet er et modulsystem der oppgaver fordeles som ulike flyttbare moduler mellom kommuner, konstellasjoner av kommuner og forvaltningsnivåer. Kommunene i det nye systemet rendyrker sine roller, dels som tjenestekommuner, dels som lokalsamfunn med ulike fortrinn.

Fylkeskommunen har fått et oppsving som regional samordner og fellesarena for kommunene, mens storbyene står utenfor fylkeskommunen og klarere seg godt selv.

Grensene mellom kommuner er utvisket, men kommunene består som viktige arenaer for lokalpolitikk og velferdsproduksjon, og som identitetsområder der lokal tilhørighet og patriotisme utspiller seg. Lokalidentitet styrkes i et mer mangfoldig system med større profileringsmuligheter. Generalistkommunen er avskaffet, men selve kommuneinstitusjonen er videreført og lokaldemokratiet vitalisert. Den norske modellen er blitt til et fleksibelt sett av norske moduler.

Var det dette vi ville?

Tvilsomt puslespill

Det er ikke vanskelig å forstå at noe måtte gjøres. Pålagte statlige oppgaver økte i omfang og spesialisitet, og innbyggerne fikk flere lovfestede rettigheter, samtidig som politiske selvmordspakter gjorde at kommuneinndelingen lå fast. Det førte til et uoversiktlig sammensurium av hybride løsninger.

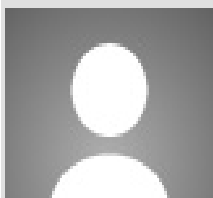
Derfor måtte Staten gripe inn og trekke opp rammer som tar på alvor at Norge er et ulagelig land der forskjellene ble stadig større. Resultatet er at vi har fått et virvar av ulike kommune-typer fra A til langt bortimot Å. Den tilsynelatende likheten tildekker et kostbart og lite styrbart blendverk. Potemkin kunne ikke ha laget bedre kulisser. Det eneste modulkommune har felles, er at alle kalles kommuner og har egne kommunevåpen. Mens fylkeskommunene har endt som merkelige bastarder.

Det positive er at folk har rett til samme offentlige tjenester, uansett hvor i landet de bor. Enten det er slike steder der folk flest bor, i getto-pregede bydeler eller i grisgrendte strøk der ingen skulle tru at nokon kunne bu. Staten prioriterer like velferdstilbud til innbyggerne framfor like vilkår mellom ulike kommuner. Det har gitt likeverdige tjenester uansett hvor folk bor, men det er lite som forener storbykommuner og uttynningsbygder. Det er blitt by og land, mann for mann, i stedet for kommune for kommune.

Dette er muligens til beste for de fleste, men det er en illusjon at det norske kommunesystemet er videreført. Det er det ikke. Realiteten er ulike grader av statlig oppgivelse og overtakelse, men under dekke av at de maktesløse småkommunene gir fra seg ansvar og oppgaver av fri vilje. Til gjengjeld får de beholde et skall av kommunalt selvstyre på et smalere felt. De er seg selv, og det er nok for dem.

Det heter i sangen: Hvorfor være stor når man er lykkelig som liten? Slik er det også med de mange småsamfunnskommunene. De er som barn som bestemmer i sin lille verden, men det er de store som ordner opp og de voksne som har kontrollen.

Når status skal gjøres opp i jubileumsåret, har vi fått en ny og annerledes situasjon: Norske kommuner, slik vi kjente dem for 25 år siden som generalistkommuner med samme ansvar og oppgaver, finnes egentlig ikke lenger. Det burde i stedet komme en statsstyrt inndelingsreform slik at det blir slutt på de små lekekommunene som bare skaper rot og kaos i den norske modellen.



Muggerud, senior kommune blogger

Muggerud (75) var i 2012 rådgiver i KS

Utgang: Raskt blir kommunene borte

Langsomt ble kommune til. De vokste gradvis i samfunnsmessig betydning fra den spede begynnelsen i 1837. Det gikk i rykk og napp, men i stadig større sprang fra siste halvdel av det 20. hundreåret. Drivkraften var den sterke utbyggingen av offentlige velferdstjenester over hele landet. Det som begynte som et lokalt folkestyreorgan, basert på nærhet, kjennskap og lokalt skjønn, ble selve velferdskanalen mellom stat og individ. Kommunene skulle sikre demokrati, effektivitet og likhet.

Vi har presentert tre framtidsbilder av kommune-Norge i 2037 og utviklingstrekk på veien dit. Scenarier er ikke prognoser eller spådommer, men en måte å sette i scene og prøve ut ulike handlingsforløp. De tre scenariene er neppe like ønskelige for alle, og heller ikke like sannsynlige, men vi vil hevde at de er mulige. Ikke i detalj, selvfølgelig, men i gjenkjennelige hovedtrekk.

For scenarier gjelder mottoet: High probability, low impact; low probability, high impact. Det betyr at et framtidsbilde som virker nærliggende og sannsynlig fordi det likner på en rimelig og håndterbar videreføring av det kjente, ikke byr på altfor store utfordringer. Mens framtidsbilder som ikke virker så sannsynlige, vil ha store virkninger som det kan bli meget utfordrende å takle. Slike scenarier er ofte de mest nyttige. De kan bidra til at man kjenner igjen utviklingstrekk som fører i uønsket retning, slik at man kan justere kursen.

Våre tre scenarier dekker selvfølgelig ikke hele det mulige utfallsrommet for kommune-Norge i 2037. Vi har sagt A, B og C, men alfabetet går like til Å. Et ytterpunkt kan være at kommunene har en mye mer sentral rolle enn i dag i den norske samfunnsmodellen, og at de har fått sin rettmessige plass i Grunnloven. De er aktive og levende lokalpolitiske arenaer som sikrer folks velferd, og innbyggerne er såre tilfredse.

Et annet ytterpunkt er at kommunene ikke finnes i 2037. Så raskt går det neppe, men litt lenger fram i tid kan kommunene ha havnet på utviklingens æresgravlund, ikke fordi de har vært mislykkede, men fordi deres oppgaver blir løst på andre måter. De hadde sin storhetstid da et standardisert tilbud etter kommunale evner og offentlig skjønn var bedre for de aller fleste enn det de kunne oppnå hver for seg med egne evner og private midler. Mens kommunenes bærekraft kan svikte når folk flest regner med at de får et dårligere tilbud fra det offentlige enn de forventer og har rettslig krav på.

Kommunenes historiske samfunnsoppdrag er flersidig innefor et avgrenset geografisk område: lokalt fellesskap, politisk folkestyre, samfunnsmessig forvaltning og myndighets-utøvelse. Når kommunikasjonsformene endrer seg, blir kommunene langt på vei grenseløse og kan ende som elektroniske og virtuelle størrelser. Om kommunene mislykkes som tjenesteleverandører og mangler tillit hos brukerne, overtar andre. Om den lokale politikken ikke fungerer

og mangler legitimitet hos velgerne, tar også andre over. Da er det slutt på det kommunale folkestyret.

Dere kommunefolk skal ikke bare tilpasse dere tunge trender, ytre krefter og indre spenninger i kommunene. Dere er aktører under skiftende omstendigheter og skal finne veier framover, til beste for alle som bor i dette landet. For det handler om mennesker.

God fornøyelse!

Kommunesektorens framtid 2012-2037

Prosjektet gjennomgår i del I ulike utfordringer og drivkrefter for kommunesektoren, som legges til grunn for konstruksjonen av tre alternative scenarier for den neste 25 årene: 2012-2037. I del II drøftes handlingsmuligheter framover i form av tre scenarier.

ØF-rapport nr. 01/2012
ISBN nr. 978-82-7356-699-7