

Seminar om interkommunalt samarbeid Måndag 15. juni 2009

Skråblikk på det ein-og-ein-halvte forvaltningsnivået

Av Andreas Hompland

Statsråd. Ordførarar. Og andre som gjerne fører ordet.

Sjølve ordet kommune betyr fellesskap. Noe ein er saman om, noe ein høyrer til - saman med andre. Det er ikkje for ingenting at kommune har same latinske rot som ordet for altergang og nattverd: kommunion.

Men ordet er bare begynnelsen. Kommunen er som eit Kinder-egg: Tre-i-eitt: Lokalt fellesskap, politisk folkestyre og samfunnsmessig forvaltning.

Dersom ikkje kommunen tar vare på alle tre sidene, er kommuneinstitusjonen i trøbbel. Enten fordi kommunen ikkje klarer å forvalta og levera dei tenester innbyggerane ønsker og har krav på - som brukarar. Eller fordi kommunen ikkje har tiltru og tillit hos innbyggerane, som derfor ikkje bryr seg og lar vera å involvera seg - som borgarar. Eller fordi kommunen ikkje skaper tilhørighet og identitet hos innbyggerane - folk flest som lever sine liv der.

Den samarbeidsvifta vi har fått falda ut her i dag er sympatiske rapportar om praktiske måtar som kommunar samarbeider på for å løysa oppgaver dei ikkje kan gjera kvar for seg. Eller som dei kan gjera betre saman med andre. Noen av oppgavene har kommunane utvikla saman; andre er dei pålagt av staten å ta seg av.

Det som driv dette fram, er tiltakande vindskeivhet mellom oppgavestrukturen og den institusjonelle strukturen. Oppgavene sprenger geografiske, administrative og lokalpolitiske rammer og grenser.

Kommunelova er den same for alle kommunar uansett størrelse. Paragraf 27 åpnar for unntak og tilpassing, men idealet er generalistkommunen som skal vera aktiv og ansvarlig over heile fjøla. Kommunen skal føra politikk med borgarane og levera tenester til klientane, men på stadig fleire område også driva butikk med brukarane. Og innbyggerane svarar då rimeligvis som klientar og kundar, ikkje som borgarar. Om dei er misnøgde, tyr dei like gjerne til jussen og forbrukarombodet som til stemmeseddelen. Eller dei klagar til staten over at kommunen sviktar. Då svarar rikspolitikarane med fleire standardar, pålegg, tilsyn og øyemerka tilskot. Staten og innbyggerane allierer seg mot kommunalpolitiske prioriteringar.

Det kommunale handlingsromet krympar i presset mellom statlige pålegg ovanfrå, føringar utanfrå, og interessegrupper og lovfesta brukar-rettigheter nedanfrå.

Problemet som blir bretta ut, er dette: Dersom kommunane vil ha meir reelt å seia og utføra fleire, betre og viktige oppgaver for innbyggerane, må dei bli meir robuste - eit adjektiv som Erna Solberg har arva frå dei robust sosialdemokratiske kjellane: Borgen og Opseth. Bare då kan dei driva lokal samfunnsutvikling og overta ansvaret for velferdsoppgaver som har vore statlige. Med Lars Sponheim heiter det å styrka det lokale folkestyret.

Ein måte å oppnå det på, er å slå saman kommunar. Med pisk eller gulrøter. Med meir eller mindre

frivillig tvang.

Argumenta mot å slå saman kommunar blir ofte avskrivne som kjensleladde og symbolske, men nærhet og kjennskap og symbol som skaper identifikasjon, skal ein ikkje kimsa av. Heller ikkje at den finmaska kommuneinndelinga er ein viktig grunn til at den norske velferden er strødd så jamt utover den spreidde busettinga og den oppstykkja geografien.

Å vera eigen kommune har også vore ein garanti for eigen aldersheim, eigen skule, eigen administrasjon, eige rådhus og eige kommunevåpen. Og ikkje minst eigen ordførar og eigne kommunepolitikarar som ombudsmenn og talsmenn i partikanalar og i høve til fylke, stat og private bedrifter og aktørar.

Dette er vel og bra, men å halda fram som før, er ikkje staus quo. Det er heller ikkje stagnasjon; det er tilbakegang. For mens kommunegrensene ligg fast, endrar oppgavene seg. Nye og meir spesialiserte tenester krev eit visst befolkningsunderlag - enten det gjeld søppeltømming og vannverk, reiseliv og næringsutvikling, skatt og nav, barnevern og helsetenester. Kvar liten kommune kan ikkje fø ein spesialist for kvart casus: Det er liten tilgang på 20-prosent dataingeniørar, kvarte psykologar, halve barnevernspedagar og privatpraktiserande renovatørar med eige forbrenningsanlegg.

Større kommunar kan løysa noen problem, men skaper også nye. Norge er eit ulagelig land for rasjonell drift i store einingar. Og avstandane blir ikkje mindre sjøl om kommunane blir større - verken geografisk eller sosialt.

Eit alternativ til større kommunar er avkommunalisering. Enten gjennom statlig formynderi og sektorvis desentralisering av statlig ansvar. Eller ved at oppgaver som har vore, er, eller kunne ha blitt kommunale, blir overtatt av kommersielle, private eller frivillige aktørar.

Eller altså gjennom eit konglomerat av pilotprosjekt, prøveordningar og løysingar på kryss og tvers - både geografisk, institusjonelt og lovmessig: inter-kommunale samarbeid, felleskommunale AS, regionale konstruksjonar, privat-offentlig samarbeid. Eller at kommune-Norge blir splitta opp i klient- og kunde-kommunar på ei side, og verts- og leverandørkommunar på den andre sida.

Mye av dette kan vera praktisk fornuftige og effektive ordningar, men det er ganske vanskelig styrbare skapningar. Dei kan bli ein slags gjøkungar som er mest opptatt av sitt eige beste. Og det undergrev sjølv grunnlaget for kommunalt sjølstyre: At det skal vera samsvar mellom grensene for politikk og butikk, mellom folkestyre og forvaltning.

Det kan bli meir av det som mange har opplevd, at dersom du klagar til kommunen på søppeltømminga, så blir du møtt med at ansvaret ligg ein annan stad: "Det nyttar ikkje å koma til oss som borgar; du må gå som kunde til det inter-kommunale renovasjonselskapet, eller til det private firmaet som vann anbudet". Og ingen av dei er på val.

Eg ser ikkje bort frå at slik ansvarsflyttinga kan vera ein grei situasjon for mang ein etatsjef, rådmann og ordførar. Og når ordføraren og andre leiande kommunepolitikarar nå av habilitetsgrunnar må slutta som styremedlemmer i heileigde kommunale bedrifter, er det mye habil arbeidskraft å flytta over til interkommunale styrer og råd. Men som demokratisk styreform, blir det veldig indirekte, med stor avstand til det folkevalde nivået og maktesløyse for borgarane.

Eg har stor forståelse for at både kommunar og sentrale styresmakter ser slike konstruksjonar som me har fått presentert i dag, som nødvendige og forbilledlige.

Mange kommunar ser også slike samarbeidskonstellasjonar som strategisk og pro-aktiv handling for å unngå press for å slå seg saman, eller bli slått saman med andre: Det er ikkje nødvendig å endra kommunegrensene, for dette løyser vi greit i frivillig samarbeid.

Mens det for andre kan vera noe mellombels og ein bakveg til store regionkommunar: Når dette går så greit, men også byr på mange uløyste problem, vil det falla naturlig å slå seg saman. Partnerskapslov kan som kjent føra til felles ekteskapslov.

Det er mange uavklarte ansvars- og styringsforhold ute og går på dette feltet. Det er mye uklar samrøre, og det er fare for at det blir meir. Noen gonger grip eg meg i å lura på om det ikkje kunne vera ein god ide å finna opp igjen noe sånn som fylkeskommunen.

Eg forstår at ei ny lov om samkommuner kan ordna opp i noe av dette, og at det kan vera eit politisk møtepunkt mellom Bjarne Håkan Hanssens helseregionar og Sentrepartiets kommunegrensar. Men det er neppe ein demokratisk berekraftig konstruksjon. For det innfører eit slags nytt forvaltningsnivå utan eit tilsvarande folkevald nivå. La meg kalla bastarden for **det ein-og-ein-halvte forvaltningsnivået**. Dobbelbetydninga er tilsikta: Det er halvt, og det er haltande.

Innbyggarane i kommunen kan kvar for seg vera rimelig godt nøgde med dei offentlige tenestene som brukarar, kundar og klientar i dette bastard-systemet, men dei har liten innverknad som veljarar og borgarar i fellesskap. Det praktiske kan vera i balanse, og det økonomisk-administrative kan gå med overskot, men det lokale folkestyret går på tomgang. Mens retorikken gror, døyrr innhaldet. Det fører til demokratisk underskot.

Dette er vel eit slags skrekk-scenario for statsvitarar, men også for pusteøvelsen "kommunesektorens arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon". KS veit at det kan gå slik, og dei liker det ikkje. Men ettersom kommune-Norge er så mangfoldig og interessene så sprikande, veit dei ikkje kva dei skal gjera med det. Derfor har dei vanskar med å snakka klart om det.

Så fru statsråd: Her trengs det ein stor ryddejobb og mye førebyggjande samhandling på fleire felt enn helsesektoren. Det er vel og bra med knutepunkt, men dei kan utvikla seg til gordiske knutar. Og framfor alt trengs det eit alvorlig krafttak for kommunen som lokalpolitisk fellesskap.