

Trykt i

Raino Malnes & Dag Einar Thorsen, red. (2015): *Demokrati. Historien og idéene*. Oslo: Dreyer forlag.

## **Demokrati og lokalpolitikk**

*Harald Baldersheim*

### **Lokaldemokrati i historisk og komparativt perspektiv**

Lokaldemokrati er eldre enn demokrati innanfor nasjonalstaten – i alle fall med utgangspunkt i ein vid definisjon av demokrati. Lokaldemokratiet har røter tilbake til antikken. Dei greske bystatane blir gjerne framheva som døme, og Athen framfor andre byar.

Styresettet i Athen kombinerte direkte demokrati og komitéstyrer på ein interessant måte (Ringvej 2004). I folkeforsamlinga på torget kunne alle tale. Det gav spelerom for demagogane – folketalarene. Men som innanfor så mange andre styringsformer var også her sakene for mange til alt kunne avgjerast på torget; det måtte særskilte utval til for særskilte saksområde, medrekna rettssaker. Medlemmene av utval og juryar blei valde ut ved loddrekning, og medlemene blei skifta ut nokså ofte. Dette skulle forhindre muting – ingen visste på førehand kven som skulle sitje i ein jury, og det skulle ikkje oppstå maktklikkar som kontrollerte visse saksområde. Her fann athenarane løysing på problem som har gått att i mange styringsformer seinare, og som vi diskuterer den dag i dag i vårt eige demokrati.

Det athenske demokratiet var eit politisk fellesskap av vaksne frie menn – i praksis familieoverhovud. Kvinner og trælur stod utanfor dette fellesskapet. Det innebar at under ein tredjedel av dei vaksne innbyggjarane var fullverdige politiske borgarar av byen. Likevel skilde denne styreforma seg såpass ut at Aristoteles fann eit eige namn på ho – demokrati – til skilnad frå aristokrati, oligarki og tyranni. For Aristoteles var ikkje dette styret spesielt godt, det var ei forvanska form for konstitusjonelt styre, og det kunne lett utarte til mobstyre og anarki, som igjen gjerne førte til at ein tyrann tok over for å redde staten frå undergang. Ei slik utvikling er heller ikkje ukjent i våre dagar – vi kan tenkje på utviklinga i ein del såkalla «nye demokrati» etter 1989.

Det moderne Europa vaks opp omkring bystatar med røter i mellomalderen (Rokkan og Urwin 1983). Handelen mellom byane dreiv den økonomiske og sosiale utviklinga. Den dag i dag er den økonomiske utviklinga i Europa prega av bybeltet som strekkjer seg frå Sør-England via Belgia og Nederland til Nord-Italia. Dagens samfunnsgeografar omtalar beltet som «Den blå banan», med dei rikaste byane og regionane i Europa. Hansa-byane knytte Nord-Europa og Baltikum til dette beltet. Desse bystatane var ikkje spesielt demokratisk styrte. Makta låg dels i hendene på eit aristokrati (særleg Nord-Italia, tenk på Machiavelli og «Fyrsten») og dels hos eit sjølvmedvite handelsborgarskap (tenk på maleriet «Forstandarane i klesvevarlauget» av Rembrandt).

Framveksten av moderne kommuneforvaltning slik vi kjenner ho heng saman med industrialiseringa. Når folk klumpa seg meir saman i byar og tettstader rundt dei nye fabrikkane, oppstod det nye problem, slike som vassforsyning, sanitære forhold, forsorg og tryggleik. Mange av desse problema hadde byane streva med før også, og når sant skal seiast, hadde mellomalderbyane ikkje løyst dei særleg godt. Sanitært sett var mellomalderbyane stinkande pesthol, og tryggleiken kunne vere så som så. Moderne kommuneforvaltning blei ein symbiose av vitenskap og styringskompetanse. Lovgiving som etablerte kommunar slik vi kjenner dei nå, blei innført i land etter land utover 1800-talet. Noreg var tidleg ute med moderne kommunelovgivning med formannskapslovene av 1837. Ny kunnskap i til dømes medisin og ingeniørkunst blei tatt i bruk i kommunane (Næss m.fl. 1987). Den moderne forvaltningskommunen vaks fram, grunna på fagkunnskap under lekmannsstyre. At det òg kunne oppstå spenningar mellom dei to pilarane fag og lekmenn, er eit moment eg skal komme tilbake til.

Det finst mange fellestrekk på tvers av land i framveksten av moderne kommunar, men dei er òg merkte av ulike forvaltningstradisjonar i forskjellige land. Med utgangspunkt i desse tradisjonane har forskarar prøvd å samle kommunane i europeisk land i typar eller «familiar». Eit nyare oversiktsverk over kommunalordningar i Europa (Loughlin m.fl. 2011) nyttar denne typologien: anglo-saksisk, rhinsk, nordisk, sør-europisk, nye (post-kommunistiske) demokrati. Den anglo-saksiske omfattar Storbritannia og Irland og er prega av to-partisystem også lokalt, veikt eller fråverande mellomnivå, ein relativt sentralisert statstradisjon; forholdet mellom stat og kommune kan vere antagonistisk. Under den rhinske varianten fell Tyskland, Nederland, Belgia, Austerrike og Sveits. Denne gruppa er prega av føderale tradisjonar, sterke mellomnivå og avgjerdstaking prega av konsensus. Den sør-europeiske gruppa omfattar Frankrike, Spania, Italia, Portugal og Hellas. Ein fellesnemnar er

den såkalla napoleonske arven – eit sentralisert byråkrati basert på romersk lovtradisjon og med relativt få oppgåver desentralisert til kommunane. Ein fellesnemnar for den nordiske familien er stor grad av desentralisering av oppgåveløysing (til lokale «velferdsstatar») innanfor rammene av ein einskapsstat; forholdet mellom stat og kommune er karakterisert som «kooperativ desentralisering». Dei nye demokratia er ennå prega av etterverknader av kommunisttida og overgangsperioden: ofte mange og små kommunar og få oppgåver desentralisert til lokalt nivå parallelt med sentralisert statsbyråkrati. Men forfattarane av oversiktsverket understrekar òg at parallelliteten i reformer på tvers av land er slåande, noko dei knyter til felleseuropeiske normsendarar som Europarådet og EU. Læring på tvers av land er ein særskild aktiv prosess.

### *Kommune som institusjon – verdigrunnlaget*

I praksis er det kommunar som utgjer institusjonell ramme rundt lokaldemokratiet. Vilkkåra for lokaldemokratiet blir dermed prega av dei vilkkåra denne institusjonen har. Tidlegare er det nemnt variasjonar i rammevilkkår på tvers av land. I eit institusjonelt perspektiv er det visse prinsipp og verdiar som kan seiast å utgjere den kommunale kjernen: autonomi, demokrati og effektivitet (Sharpe 1970; King & Stoker 1996; Rose 2005).

*Autonomi* gjeld forholdet mellom stat og kommune. Utan eit visst minstemål av autonomi frå staten blir ein kommune berre eit lokalt statsorgan. Lokalt demokrati føreset eit visst mål av autonomi. Autonomi vil sei at lokale folkevalde har rom for å utøve skjøn, setje sjølvstendige budsjettprioriteringar (t.d. mellom postar som gjeld skule, barnehage, vegar og idrettsplassar) eller ta på seg nye oppgåver; kort sagt må dei kunne stå for og representere policy-alternativ. Dette er igjen grunnlaget for lokalt demokrati: at veljarane kan velje mellom ulike alternativ og ta stilling til kor godt dei folkevalde har oppfylt dei policy-ønska og -preferansane som veljarane har. Utan kommunal autonomi blir lokalt demokrati meiningslaust – symbolpolitikk. Autonomi inneber òg at kommunane må ha eit sjølvstendig finansielt grunnlag for oppgåvene – dei må ha mynde til å skrive ut skattar eller fastsetje avgifter som innbyggjarane må betale for tenester. At staten – i ein rettsstat – utformar lover for korleis kommunane kan utøve mynde overfor borgarane, er ei anna sak og ikkje i seg sjølv ei innskrenking av kommunalt sjølvstyre.

Kommunen er også ramma for *lokalt demokrati*. I moderne kommunalsystem er lokaldemokratiet for det meste eit representativt demokrati. Innbyggjarane i kommunane vel representantar til kommunestyret og held dei til ansvar gjennom regelbundne val. Men

lokaldemokrati kan vere meir enn valdemokrati. I den sveitsiske tradisjonen praktiserer kommunane eit vidtgåande direkte demokrati gjennom folkemøte og folkerøystingar. I seinare år er demokratiske former utover valdemokratiet innførde i mange andre land òg, utan at andre land har gått så langt som Sveits. Diskursivt demokrati, elektronisk demokrati, borgarinitiativ og medverkande budsjettering er merkelappar på nokre av desse formene. Felles for dei er at dei fungerer i eit spenningsforhold til hovudmønsteret, det representative demokratiet. Direkte og representativt demokrati er ikkje så lette å sameine, men søket etter supplerande demokratiformer viser i seg sjølv at mange opplever behov for å fornye lokaldemokratiet.

Lokalt sjølvstyre blir òg sett som vegen til *effektiv* oppgåveløysing. Kommunane representerer lokalkunnskap, ikkje minst gjennom dei folkevalde organa. Lokalkunnskap gir grunnlag for god tilpassing av ressursar til faktisk opplevde problem og behov i lokalsamfunnet – altså god allokeringseffektivitet (meir om det seinare). Kommunane gir òg grunnlag for kostnadseffektiv oppgåveløysing ved at dei folkevalde representerer dei lokale skattytarane, dei som betalar for tenestene. Skattytarane vil naturleg nok vere interesserte i at administrasjonen arbeider så effektivt og rimeleg som råd er for å halde lokalskatten nede; og dei vil òg passe på at kommunane ikkje tar på seg andre oppgåver enn dei som dei lokale innbyggjarane har direkte interesse i.

Korleis desse kjerneverdiane – autonomi, demokrati, effektivitet – blir utmynta i praksis, vil variere frå land til land; dei kan òg bli vektlagt noko ulikt – meir vekt på demokrati éin stad, meir vekt på effektivitet ein annan stad. Som nemnt tidlegare gir det igjen ulik utforming av kommuneinstitusjonen frå land til land.

#### *Det europeiske charter for lokalt sjølvstyre*

Ein viktig normsendar for utvikling av lokalt sjølvstyre sidan midten av 1980-talet har vore Europarådet ved underorganet for lokalt sjølvstyre, Kommunalkongressen. Europarådet har utforma eit *Charter for lokalt sjølvstyre* som slår fast visse grunnprinsipp for eit demokratisk lokalstyre. Charteret er bindande for medlemsstatar som har ratifisert det, og det har nesten alle gjort, også Noreg (Stokstad 2011). Sentrale prinsipp er at lokalt sjølvstyre skal ha konstitusjonelt vern og/eller vere regulert gjennom særskilt lovverk. Kommunane skal ha ein sjølvstendig avgjerdsrett (altså i eit visst mon kunne disponere utan statleg innblanding innanfor rettsstatlege rammer – jf. autonomiverdien omtala tidlegare) og tilkjennast eit substansielt grunnlag for sjølvstyret. Det siste vil seie å ha ansvar for vesentlege oppgåver og

ha rett til ressursar som står i forhold til oppgåvene. I tilfelle tvistar mellom stat og kommune skal desse kunna leggjast fram for uavhengige instansar slik som voldgiftsnemnder eller forvaltningsdomstolar, ikkje einseitig avgjerast av statlege instansar. Ein tilleggsprotokoll til charteret forpliktar medlemslanda til å innføre ordningar som gir innbyggjarane høve til å medverke i lokale avgjerdsprosessar også mellom vala.

Noreg oppfyller langt på veg charteret, med to unntak: Kommunalt sjølvstyre har ikkje grunnlovsvern – det er ikkje omtala i Grunnlova, endå det er gjort fleire forsøk på å utforme ein slik paragraf (Smith 2011). Og det finst lite av uavhengige instansar for tvisteløysing mellom stat og kommune, noko kommunesektoren ofte har klagt over (Nguyen-Duy 2011). Kvifor Noreg avvik frå den europeiske «gull-standarden» på desse punkta, kunne vere ei forskingsoppgåve i seg sjølv (Baldersheim og Smith 2011).

### **Lokaldemokrati i økonomisk perspektiv**

I eit nasjonalt perspektiv er kommunesektoren ein fordelingspolitisk reiskap. Det perfekte fordelingspolitiske systemet fordelar velferdsgode på ein måte som er tilpassa preferansane mellom samfunnsborgarane, dvs. gjer samfunnsborgarane tilfredse med godet og bruken av skattepengane – altså allokeringseffektivitet. Det er to problem som må løysast for å oppnå allokeringseffektivitet – preferansane kan vere ujamt fordelt over det nasjonale territoriet – folk har ulike behov og ønskemål i ulike delar av landet. Og evne til å levere godet er også ulikt fordelt – det finst fattigare og rikare distrikt i landet. Fordelingssystemet må altså ta omsyn til idear om territorial rettferd, ikkje berre allokeringseffektivitet.

#### *Fiskal føderalisme – desentraliseringsteoremet*

Teori om fiskal føderalisme har særleg interessert seg for prinsipp for fordeling av oppgåver og dermed finansar mellom styringsnivå. Grunntesen i teorien om fiskal føderalisme – desentraliseringsteoremet – seier at når preferansane er ulikt fordelte over territoriet, er det rasjonelt med eit fordelingsystem som gir rom for lokal tilpassing, altså eit desentralisert avgjerdsystem (Oates 1972).<sup>1</sup> Kommunesektoren er eit slikt system, der lokaldemokratiet er

---

<sup>1</sup> Det er ikkje gitt kor mykje rom for lokalt sjølvstyre teoremet eigentleg gir dersom det blir kopla med tesen om fiskal ekvivalens eller klubbfinansiering. Det finst både sentralistiske og lokalistiske tolkingar (Söderström 1998:8). Teoremet kan nyttast til å avgrense kommunale oppgåver til slike som har eit reint lokalt nedslagsfelt eller reint lokal interesse. Det ville ekskludere kommunane frå mange av dei oppgåvene dei har i dag. Den

tilpassingsmekanismen. I tillegg kan borgarane flytta mellom kommunar («røyste med føtene») for å finne fram til dei tenestene som passar dei best, slik Tiebout (1956) peika på. For at denne siste mekanismen skal virke, bør kommunane vere relativt små slik at borgarane får eit val innan rimelege flytteavstandar. Om dette er realistisk i eit land med store avstandar, slik som Noreg, er ei anna sak som eg skal la liggje her.

Som nemnt er problemet med å omsetje den økonomiske velferdsteorien i praksis at det finansielle grunnlaget for tenesteproduksjon kan variere sterkt frå stad til stad. Det er då vanskeleg å realisere prinsippet om fiskal ekvivalens (eller «klubb-finansiering») (Olson 1969), som ligg innebygd i teorien. Fiskal ekvivalens inneber at dei som nyt godt av ei teneste, også er dei som skal betale. Men eit slikt prinsipp kan vere vanskeleg å sameine med fordelingspolitiske mål som byggjer på ideal om lik tilgang til offentlege gode for alle samfunnsborgarar. Når det finansielle grunnlaget for tenestene er svært varierende frå kommune til kommune, kan staten søkje å jamne ut slike variasjonar gjennom finansielle overførings- og omfordelingsordningar. Men slike ordningar er heller ikkje uproblematiske – dei drar med seg problem som blir omtala som gratispassasjer-problemet og prinsipal-agent-problemet. I forholdet mellom staten og kommunane kan slike problem komme til uttrykk ved at kommunane kan ha interesse av å overdrive behovet for tenester for å maksimere overføringar samtidig som staten kan ha vanskar med å kontrollere gehalten i kommunale krav (eit innsynsproblem).

### *Problemet med fiskal ekvivalens*

Prinsippet om fiskal ekvivalens byggjer også på ein tanke om fiskal disiplinering. Dei som nyt godt av eit lokalt gode, er samtidig lokale skattytarar som finansierer godet av eiga lomme gjennom lokale skattar. Dei vil då vere interesserte i at avgjerdstakarane – dei lokale politikarane – og produsentane – kommunefunksjonærane – opptrer økonomisk ansvarleg og kostnadsmedvitne og gjer sitt beste for å produsere så rasjonelt som mogleg. Store overføringar, eller låg lokal medfinansiering, kan redusere insentivet til kostnadseffektiv drift. Di meir staten tar over ansvaret for finansiering av lokale tenester, di større kan faren bli for fiskal ansvarsløyse lokalt.

Dei fleste land i OECD-området har innført territoriale utjamningssystem.

Utjamningssystema varierer langs to dimensjonar: fordelingskriterium og finansieringskjelde.

---

modellen som meir treffande karakteriserer samspelet mellom stat og kommunar i Norden, med staten i førarsetet for omfordelingspolitikk, er *kooperativ lokalisme*, seier Söderström (1998:9).

Fordelingskriteriet kan leggje vekt på utjamning av skilnader i lokalt skattegrunnlag (inntektssida) eller skilnader i lokale kostnadsfaktorar knytt til tenesteproduksjon (utgiftssida). Fiansieringskjeldene kan vere horisontale eller vertikale (horisontal utjamning vil seie omfordeling mellom kommunar, vertikal vil seie frå høgare – gjerne staten – til lågare styringsnivå) (OECD 2013: 102). Det norske systemet byggjer meir enn dei fleste på horisontal omfordeling, dvs. mellom kommunar, men med visse innslag av vertikal støtte (øyremerka tilskot). Samtidig tar fordelingsystemet omsyn til både skilnader i inntektsgrunnlag og i kostnadsfaktorar. Finland er ein motsetnad til Noreg: i hovudsak vertikal finansiering og kostnadsbasert fordeling (OECD 2013: 203). Det svenske systemet er òg horisontalt, men er meir einseitig bassert på fordeling etter skilnader i inntektsgrunnlag og kompenserer ikkje for (eventuelle) skilnader i produksjonskostnader.

### **Lokaldemokrati i politisk perspektiv<sup>2</sup>**

Når statsvitarar har studert lokaldemokrati, har dei sentrale spørsmåla dreia seg om makt og maktfordeling. Ein av dei kvassaste debattane i faget, om maktstrukturar i lokalsamfunnet, fann stad på 1960- og 1970-talet. Debatten har fleire komponentar. Dels er det ein debatt om kva som er den eigentlege maktstrukturen eller maktfordelinga i lokalsamfunnet, dvs. om makta er konsentrert eller spreidd på fleire hender. Dels er det ein debatt om metodespørsmål, om kva som er eigna og ueigna metodar til å avdekke maktstrukturar. Dernest er debatten knytt til breiare tolkingar av samfunnsmakt, med klare normative trekk, ein kamp mellom elitistar og pluralistar. Elitistane oppfatta maktstrukturane som monopoliserte av ein liten elite, gjerne forretningsinteresser. Pluralistane såg derimot makta som spreidd mellom konkurrerande elitar og redde dermed demokratistempelet for ei styringsordning.

Den tidlege forkinga innan feltet går tilbake til arbeid frå 1920- og 1930-talet av forfatarane Robert og Helen Lynd. Den første studien av «Middletown» (ein småby i delstaten Indiana) blei gjennomført i 1925. Dette arbeidet blei følgt opp med ein ny studie i 1935. I både det første og det andre arbeidet var det eit bilde av ein maktpyramide som blei teikna. På toppen av pyramiden sat familien X, sentrale aktørar i næringslivet i byen. Denne maktpyramiden hadde kontroll over det meste som skjedde i byen, politikken, næringslivet og organisasjonslivet, meinte forfatarane. Dei som ville ha noko gjort i byen, måtte få med seg

---

<sup>2</sup> Denne delen byggjer på Baldersheim 2005.

familien eller andre som var sentrale i pyramiden. Familien X var på ingen måte ein negativ faktor i bylivet, men velmeinande og samfunnsmedvitne borgarar med humanitære ideal. Dei hadde interesser i dei fleste større føretaka i byen og kontrollerte den største banken. Dei eldre medlemmane av familien hadde komme seg opp med hardt arbeid og forretningstalent. På 1930-talet var neste generasjon i ferd med å ta over, prega av dei same ideala. Mellom 1925 og 1935 var familien blitt endå meir sentral og kontrollerte endå større delar av næringslivet enn før, utan at Lynds ville seie at dette var ein medviten strategi. Det var snarare slik at depresjonen hadde sanert næringslivet elles i byen, så familien sat att som meir dominerande.

Forfattarane var lite eksplisitte når det galdt metoden dei brukte eller grunnane for valet av akkurat «Middletown». I hovudsak var det ei journalistisk tilnærming dei nytta, med kjelder som aviser, aktuelle dokument, kart og informantintervju.

Arbeidet til Floyd Hunter, *Community Power Structures* frå 1953, representerer ein meir vitskapeleg opplagt studie av lokale maktstrukturar i «Regional City» (Atlanta i delstaten Georgia). Også her kjem det fram eit bilde av ein maktstruktur som i hovudsak er ein monolittisk pyramide. Hunter tar den reservasjonen at det kan tenkjast å eksistere fleire parallelle pyramidar, alt etter saksfelt, men bildet han teiknar, er av eit lagdelt leiarskapssystem frå førsterangs til fjerderangs aktørar (Hunter bruker uttrykka «first rate», «second rate» osv. actors). Dei på toppen er «policy leaders», medan dei lenger nedover er iverksetjarar og ærendsgutar.

Maktutøving kan observerast gjennom det Hunter kallar «policy leadership». Dette var avgrensa til ei lita gruppe. Som Hunter uttrykte det: «Men of independent decision are a relatively small group. The executors of policy may run into the hundreds» (Hunter 1953:112). Og kven var så desse «policy leaders»? «Most of the leaders hold positions as presidents of companies, chairmen of boards, or professional positions of some prestige. (...) The pattern of business dominance of civil affairs in Regional City is a fact» (ibid.:75).

Metoden Hunter nytta seg av, er seinare kjent som ryktemetoden eller dommarmetoden («reputation»). Metoden inneber å identifisere personar som har ry på seg for å ha makt. Ein vanleg framgangsmåte for å finne fram til denne gruppa er å spørje informantar ein har grunn til å tru kjenner lokalsamfunnet godt. Ofte blir informantane bedne om å rangere maktpersonane etter kor mye makt dei har, dvs. å plassere dei i ein maktstruktur. Personlista Hunter tok utgangspunkt i, kom han fram til gjennom posisjonsmetoden. Han laga ei liste over leiarane i dei største føretaka, organisasjonane og i dei ulike kommunale



forvaltningsgreinene, altså personar i potensielle maktposisjonar. Dette blei ei liste på 175 personar. Frå denne lista valde han ut dei 40 namna som oftast blei utpeikte av «dommarane» som makthavarar. Ein del av desse blei så intervjuar for å få fram meir detaljert informasjon om korleis maktstrukturane fungerte i praksis.

Med studien *Who Governs?* av Robert Dahl (1961) kan vi snakke om ein andregenerasjon av lokalmaktforskning. Byen Dahl studerte, var New Haven i delstaten Connecticut. Han fann at maktstrukturen i byen var sterkt fragmentert og låg langt frå det pyramidale, monolittiske bildet tidlegare forskning hadde teikna. Han understreka kor spesialisert makt og leiarskap var. Dahl fann svært få gjengangarar på dei saksfelt han studerte (byutvikling, utdanning og politiske nominasjonar). Men innanfor kvart saksfelt gjorde det seg gjeldande ei tydeleg lagdeling i makt og leiarskap, ei inndeling i «leiarar» og «underleiarar». Den største gruppa leiarar var kollektive aktørar (føretak, organisasjonar eller styresmakter). Berre 7 av 35 individuelle leiarar kunne klassifiserast som sosiale eller økonomiske notabilitetar. Berre 3 av 50 leiarar utøvde makt på meir enn eitt saksfelt. Metoden Dahl nytta, var å studere *vedtaksprosessar* og så samanlikna kven som var aktive og hadde innverknad i vedtak på ulike saksfelt.

Robert Dahl blei i sin tur utsett for metodekritikk vel så hard som den han retta mot forgjengarane sine. I 1962 publiserte Peter Bachrach og Morton Baratz ein artikkel med tittelen «Two Faces of Power», som seinere er blitt mykje sitert. Dei hadde to innvendingar mot metoden til Dahl. For det første hevda dei at Dahl mangla ei systematisk grunngeving for utvalet av vedtak som han gjorde til forskingsobjekt. Dahl valde ut vedtaksområde han meinte var «viktige». Men, spurde Bachrach og Baratz, korleis veit vi at dette var dei viktigaste sakene? Kanskje kunne det vere slik at dette ikkje var spesielt viktige saksfelt, og at det var difor den økonomiske eliten ikkje engasjerte seg noko sær i dei? Vidare hevda Bachrach og Baratz at Dahl først og fremst hadde interessert seg for dei synlege sidene ved maktstrukturane gjennom studiane av deltaking og vedtaksprosessar i saker som var sette på dagsordenen. Men vel så viktig var dei usynlege sidene ved maktutøving, dvs. kontrollen over dagsordenen. Og når det gjeld denne kontrollen, er det særleg evna til å *hindre* at visse saker kjem på dagsordenen i det heile tatt, som representerer den verkelege makta, hevda dei. Dahl fann at i byutviklingsspørsmål var ordføraren den med størst innverknad på vedtak. Aktørane frå forretningslivet, dei «økonomiske notabilitetane», tok sjeldan initiativ sjølv eller gjekk mot framlegg ordføraren kom med. Tilsynelatande fekk ordføraren det som han ville. Men som Bachrach og Baratz spurde, kunne ikkje dette vere eit mønster som

oppstod nettopp fordi ordføreren visste så godt kva interesser den økonomiske eliten hadde, og derfor passa seg vel for å komme med framlegg som ville gå mot interessene deira? Initiativ som ville provosere forretningsinteressene, blei systematisk haldne utanfor dagsordenen gjennom det som blei kalla «nondecision-making», hevda Bachrach og Baratz.

### *Makt må skapast!*

Med arbeida til Clarence Stone er vi framme ved ein tredje generasjon av forskning om lokale maktstrukturar. Stone rettar søkelyset mot korleis maktstrukturar – eller *regime* – oppstår og blir haldne ved like. Med *regime* forstår han koalisjonar som er nødvendige for kollektive handlingar. Koalisjonane han er opptatt av, er uformelle samarbeidsmønster med sikte på å løyse samfunnsproblem. Utgangspunktet hans er det same som hos Robert Dahl: Korleis er kollektiv handling overfor komplekse problem mogleg når den lokale arenaen er fragmentert i mange institusjonar og aktørar, kvar med sin særeigne dagsorden? Når det ikkje finst eitt overordna og integrerande autoritetssentrum? Når løysingar på problemet krev handling på tvers av fleire hierarki eller institusjonar? (Stone 1989)

For å svare på spørsmålet lanserte Stone eit *produksjonsperspektiv*: Makt (som er lik handlingskapasitet eller problemløysingsevne) må produserast. Og makt blir til i samarbeid mellom fleire partar. Han er særleg opptatt av maktstrukturar som inneber samarbeid mellom offentlege og private aktørar. Et regime blir forma av tre hovudfaktorar:

- Problemperspeksjon (kva er problemet som skal løysast?)
- Ressursar (kva ressursar trengst for å løyse problemet, og kven har ressursane?)
- Transaksjonskostnader (kor vanskeleg eller lett er det for dei som har ressursane, å finne saman om problemet?)

Det interessante temaet for Stone er ikkje makt *over* noko, dvs. dominans, men heller makt *til* noko, evne til kollektiv handling på tvers av institusjonar (Stone 1989:229). For å oppnå ei slik evne må det byggjast koalisjonar eller regime som kontrollerer relevante ressursar. Eit regime er ei uformell, men likevel stabil gruppe med tilgang til institusjonsressursar som gir ho grunnlag for ei varig rolle i styringsprosessane (Stone 1989:4).

### *Makt på tvers*

I forlenginga av denne tankegangen dukka ideen om *governance* opp som typisk for lokal maktutøving på 1990- og 2000-talet (Rhodes 1997, Pierre 1998). På norsk er ordet omsett med *nettverksstyre* og *samstyring* (Røiseland og Vabo 2012). Det viser til måtar å løyse offentlege oppgåver på i samarbeid mellom ulike offentlege organ eller offentlege og private

organisasjonar. Samarbeidet kan òg gå på tvers av styringsnivå, t.d. mellom statlege og kommunale institusjonar. Fellesnemnaren er at samarbeidet kviler på samforstand mellom likestilte partnarar, det finst ikkje eit overordna politisk eller administrativt autoritetssentrum som kan «skjere igjennom» om det er usemje, partane må bli samde seg imellom for å løyse problemet. Røiseland og Vabo (2012:52–53) gir ei rekkje døme på samstyring i norske kommunar, t.d. samordning mellom Lier og Drammen kommunar om felles utnytting av tilgrensande strandområde eller eit samarbeid mellom Drammen kommune og næringslivet om omdømmestyrking for å gjere byen attraktiv for næringsverksemd. Gjennom interkommunalt samarbeid er nesten alle norske kommunar engasjert i samstyringsprosjekt. NAV-reforma og samhandlingsreforma er døme på samstyring i stort format, mellom stat og kommunar over heile landet. Målet med samstyring er å løyse problem som går på tvers av tradisjonelle institusjonsgrenser, men det kan i seg sjølv skape problem. I eit demokratisk perspektiv kan det peikast på at ansvarlinene kan bli uklare, og det blir vanskelegare for veljarane å halde politikarane til ansvar på valdagen. I samstyring kan det òg vere vanskeleg å nytte tradisjonelle metodar for effektivitetsmåling m.a. sidan innsats som skriv seg frå mange ulike partnarar, ikke alltid er så liketil å måle (Røiseland og Vabo 2012:117). Samstyring har òg vore kritisert i eit meir ideologisk perspektiv som uttrykk for neo-liberale innslag i offentleg forvaltning, dvs. som marknadsinspirert styringstenking og dermed «framandelement» i den nordiske modellen. Men rundt om i norske kommunar er nok det mangslungne «samarbeidet på tvers» mest styrt av pragmatiske vurderingar og lite av ideologiske visjonar.

### *Lokalpolitikk på tomgang?*

Kor viktig er eigentleg politikk i lokalstyringa? Kommunane blir styrte gjennom representative forsamlingar. Forsamlingane blir utpeikte gjennom politiske val. Det er ikkje sjølvstøtt at veljarane tar stilling til valet på grunnlag av partilister som i Noreg. I ein del kommunar i USA er parti rett og slett forbodne. I andre land er personval mykje meir sentralt enn i Noreg. I Finland er lokalvalet basert på personstemmer, jamvel om veljarane òg får opplyst kva parti kandidatane høyrer til. I Noreg er partipoliseringa av kommunepolitikken utanom dei større byane eit etterkrigsfenomen, men i dag er det slik at dei nasjonale partia stiller lister i dei fleste kommunane. Veljarane utpeikar i hovudsak kandidatar ved å røyste på partilister sjølv om dei òg har høve til å endre på listene og dermed gi uttrykk for vurderingar av personane på listene. Dette er noko særleg veljarane i mindre landsens kommunar gjer.

Der det er partibaserte val, og der partia står for klart ulike ideologiske liner, er det nærliggjande å spørje om partiskilja kan ettersporast i den praktiske politikken som blir ført i kommunane. Spørsmålet blir stilt på spissen med formuleringa: *Does politics matter?* Underforstått: Spelar det noka rolle kva parti som har makta i kommunane? Dette spørsmålet har gitt opphav til ei heil forskingsretning. Forskinga starta med studiar av dei amerikanske delstatane og undersøkte om det var skilnader i budsjettprioriteringar mellom statar alt etter om det var republikansk og demokratisk fleirtal (Dawson og Robinson 1963, Dye 1966). Resultata var nedslåande for dei som i utgangspunktet la stor vekt på partiskilnader: For den praktiske politikken spela de lita rolle om det var det eine eller det andre partiet som hadde fleirtal. Det som slo ut i prioriteringane, var demografi og økonomisk utviklingsnivå. Det avgjerande for politikken var altså behov for offentlege tenester, uttrykt ved demografi/aldersstruktur og tilgang på økonomiske ressursar, m.a.o. skattegrunnlag, ikkje partiideologi. Denne typen forskning blei seinare overført på kommunar, også i Noreg (Boyne 1985). Og i første omgang var resultata dei same som i dei første amerikanske studiane: Partipolitiske skilnader hadde lite å seie for den praktiske lokalpolitikken. Seinare studiar kom til at når partipolitikken tilsynelatande spela så lita rolla, hadde det å gjere med metoden i analysane. Når økonomiske, sosiale og politiske faktorar blei likestilte gjennom ein såkalla *additiv* modell, ville effekten av dei politiske faktorane viskast ut. Men ein slik metode samsvarar dårleg med den verkelege verda, blei det argumentert. I røynda kan politiske aktørar velje å reflektere eller modifisere trykket av sosioøkonomiske forhold. Ved å ta utgangspunkt i ei *transformerande* modellforståing av politikken, der det blei lagt større vekt på aktørpreferansane, fann forskarane tydelegare spor av partipolitikk i kommunane (Hansen 1981).

### **Akkurat passe stor – kva vil det seie?**

Det klassiske bildet av lokaldemokratiet er at det faldar seg ut innanfor ramma av små politiske einingar der samfunnsforholda er oversiktlege. Den politiske styringa er i hendene på lekmenn som kjenner lokalsamfunna sine. Avstanden mellom styrande og styrte er kort. Veljarane kan enkelt gjere seg opp ei sjølvstendig meining om styringa. Politikken er pragmatisk, skiljelinene få. Men ikke alle kommunar samsvarar med dette bildet. Politikken i storbyen er nok ikkje så ulik den som kjenneteiknar nasjonen: skarpe skilje, profesjonalisert politikk, lange vegar mellom veljarar og valde og ofte framandgjorte og desillusjonerte veljarar. På bakgrunn av den store variasjonen i folketal i kommunane i Noreg og endå meir i

andre land kan det vere naturleg å spørje om det ut frå demokratiske kriterier finst ein optimal kommunestorleik (og meir generelt om det finst ein optimal storleik på politiske einingar, medrekna nasjonalstatar). Robert Dahl og Edward Tufte (1971) har i ein nå klassisk analyse søkt å gi eit teoretisk svar på spørsmålet. Dei utvikla to målestokkar for demokratisk kvalitet: borgareffektivitet og systemkapasitet. Borgareffektivitet gjeld borgarane si evne til å formidle krav og uttrykkje preferansar overfor styresmaktene. Systemkapasitet gjeld styresmaktene si evne til å komme krav og ønske i møte. Borgareffektivitet er dels eit spørsmål om individuelle ressursar som borgarane har, men viktigast i denne samanhengen er visse systemvilkår, slike som informasjon om lokalpolitikken, kommunikasjons- og deltakingskanalar fram til avgjerdstakarane mv. Systemkapasitet dreiar seg dels om ressursar som folkevalde disponerer over, men òg om fridom til å prioritere i samsvar med borgarkrav (jf. diskusjonen tidlegare om kommunal autonomi). Systemkapasitet er ein føresetnad for at borgareffektivitet skal vere meiningsfull, difor er dette to jamstelte demokratikriterier.

Alt i alt, meinte Dahl og Tufte, ville små einingar ha betre vilkår for borgareffektivitet enn store, medan dei store einingane ville ha betre systemkapasitet. Dei tok likevel visse atterhald for borgareffektivitet i små einingar sidan dei meinte at meir opposisjonell og protestprega aktivitet kunne ha betre vilkår i store enn i små samfunn fordi dei små lettare ville pregast av gruppetenking og konformitetspress. Opposisjonelle og avvikarar av mange slag trivst best i storbyen. Men i det store og heile såg dei spørsmålet om den optimale kommunestorleiken som ei avveging mellom borgareffektivitet og systemkapasitet. Denne avveginga finn gjenklang i den norske debatten om kommunestruktur der mange ser spørsmålet som eit val mellom nærdemokrati og ei fagleg sterkare kommuneforvaltning. Spørsmålet heng saman med historiske spenningar mellom lekmannsstyre og fagstyre omtala tidlegare i kapitlet. Kampen om kommunen er ikkje over.

## Litteratur

- Bachrach, Peter og Morton Baratz (1962). «The Two Faces of Power», *American Political Science Review* 56:947–952.
- Baldersheim, Harald (2005). Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til nettverksstyre. Kap. 4 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.) : *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald og Eivind Smith (2011). Kommunalt sjølvstyre og lokalt folkestyre i velferdsstaten: Risikabelt samband. Kap. 1 i Harald Baldersheim og Eivind Smith, (red.). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Boyne, George A. (1985). «Theory, Methodology and Results in Political Science: The Case of Output Studies», *British Journal of Political Science* 15:473–515.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford Ca.: Stanford University Press.
- Dawson, Robert E. og James A. Robinson. (1963). «Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States», *Journal of Politics* 25:265–289.
- Dye, Thomas R. (1966). *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally.
- Hansen, Tore (1981). «Transforming Needs into Expenditure Decisions», i Kenneth Newton (red.). *Urban Political Economy*. London: Frances Pinter.
- Hunter, Floyd (1953). *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- King, Desmond og Gerry Stoker (red.) (1996). *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.
- Loughlin, John, Frank Hendriks, Anders Lidström (red.) (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Lynd, Robert S. og Helen M. Lynd (1929). *Middletown: A Study in American Culture*. New York: Harcourt Brace & Co.
- Lynd, Robert S. og Helen M. Lynd (1937). *Middletown in Transition: A Study in Cultural Conflicts*. New York: Harcourt Brace & Co.
- Næss, Hans Eivind, Edgar Hovland, Tor Grønlie, Harald Baldersheim, Rolf Danielsen (1987). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nguyen-Duy, Iris (2011). Kan tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune bidra til å utdype det kommunale selvstyret? Kap. 8 i Harald Baldersheim og Eivind Smith, (red.). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- OECD 2013. *Fiscal Federalism 2014. Making Decentralisation Work*. Paris: Organisation of Economic Cooperation and Development.
- Olson, Mancur (1969). «Strategic Theory and its Applications. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government», *American Economic Review* 59:479–487.
- Pierre, Jon (red.) (1998). *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rhodes, Roderick, A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Ringvej, Mona (2004). *Interpretation of a Political Idea. The Radical Democracy of 508-462 BC*. Oslo: Universitetet i Oslo. Doktoravhandling.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rokkan, Stein og Derek W. Urwin (1983). *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. London: Sage.

- Rose, Lawrence E. (2005). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. Kap. 3 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sharpe, L.J. (1970). «Theories and Values of Local Government», *Political Studies* 18:153–174.
- Smith, Eivind (2011). Hinderløypa: Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge? Kap. 3 i Harald Baldersheim og Eivind Smith (red.): *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Stokstad, Sigrid (2011). En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre. Kap. 2 i Harald Baldersheim og Eivind Smith (red.). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Stone, Clarence (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Söderström, Lars (1998). Fiscal federalism: the Nordic way, kap. 1 i Jørn Rattsø (red.). *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditures, *Journal of Political Economy* 64: 416 – 424