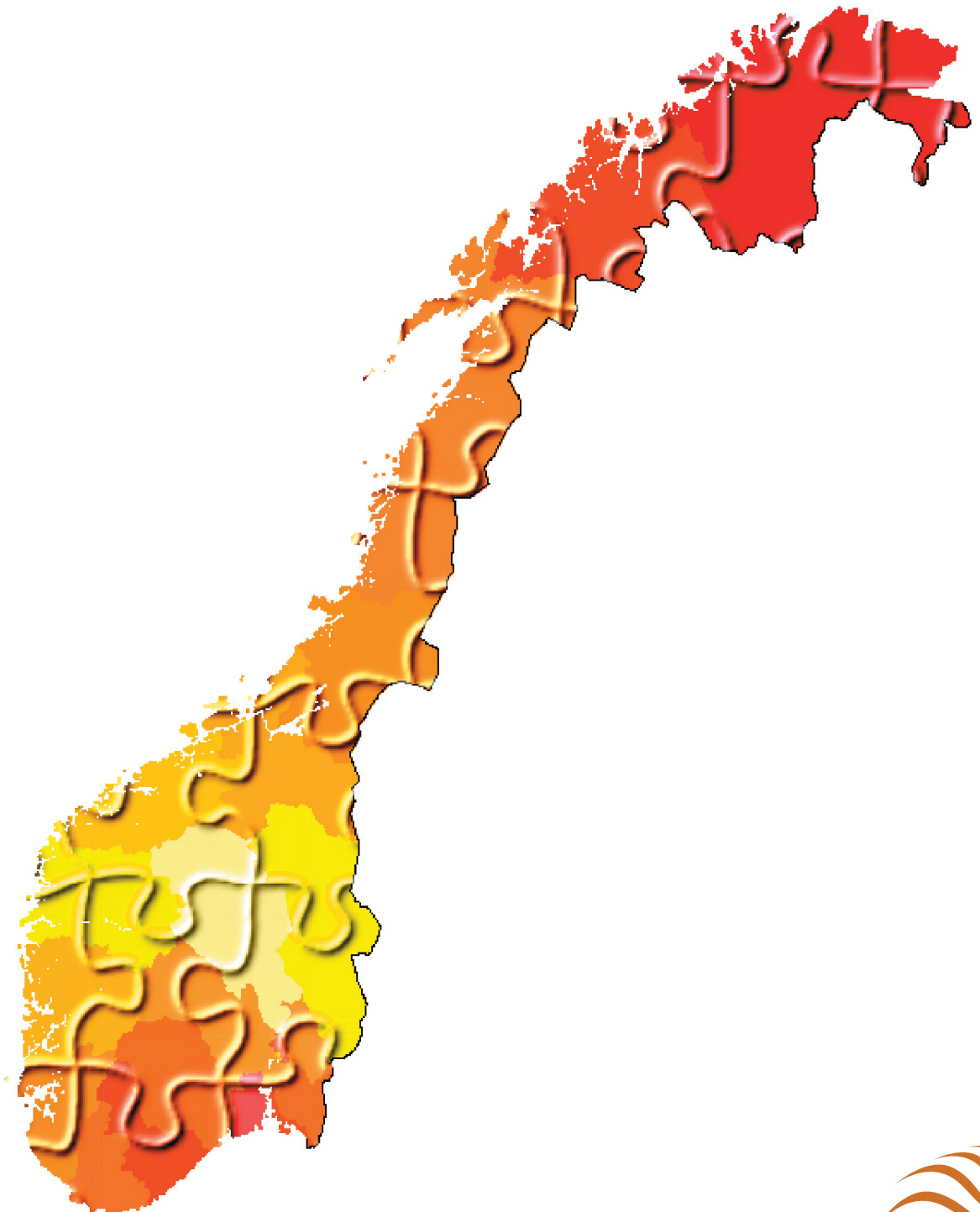


CIVITA-rapport:

Det overadministrerte Norge

Øyvind Såtvedt



Det overadministrerte Norge

Demokratispillet: Overadministrasjon vs. Folkestyre

Av Øyvind S tvedt

Forord

Det er ikke så rent få hyllemeter med rapporter og utredninger om reformer i lokalforvaltningen. I år kommer også en ny stortingsmelding om innholdet i den nye regionreformen. Denne rapporten skiller seg ut ved at den *ikke* foreslår *mer* politikk.

Tvert imot argumenteres det for hvordan organisering nedenfra, færre forvaltningsnivåer og færre politiske organer vil bidra til å styrke politikkenes legitimitet. Som forfatteren skriver dreier det seg i denne rapporten om å ”forandre formelle strukturer for å bevare folkestyrets mulighet til å ivareta grunnleggende demokratiske verdier innenfor rammene av den liberale stat”. Kvaliteten på demokratiet øker ikke proporsjonalt med antallet politikere og beslutningsnivåer.

For tankesmien CIVITA er det et mål å bidra til en debatt om hvordan folkestyret kan effektiviseres og gis større legitimitet.

CIVITA er en uavhengig, liberal tankesmie. Vi gir våre forfattere betydelig frihet og innholdet i våre utgivelser står for forfatterens regning.

Oslo, juni 2006

Dag Ekelberg
Ass. Daglig leder

Sammendrag

Både det politiske systemet og forvaltningen i Norge preges i stadig større grad av ineffektivitet, beslutningsvegring og svarteperspill. Stadig mer av ressursene går med til forsøk på å korrigere for systemfeil som organiseringen av det politiske systemet selv har skapt, i stedet for å løse de problemer og utfordringer vi står overfor som innbyggere og nasjon.

Til nå har vi først og fremst forsøkt å løse disse systemutfordringene ved å gjøre mer av det samme – etablere nye formelle strukturer på toppen av, under, eller på siden av dem vi hadde fra før. Det har så langt først og fremst bidratt til å øke omfanget av systemfeil og systemineffektivitet ytterligere. I tillegg ser vi økende misnøye med både de politiske institusjonene og politikerne. Det politiske system er på vei mot en stadig mer svekket legitimitet, som ytterligere vil undergrave systemets mulighet til å fungere.

Som et alternativ til den veien vi nå er inne på, vil jeg ta til orde for en ny måte å organisere det politiske systemet og forvaltningen. Formålet er større effektivitet, bedre måloppnåelse og dermed større politisk legitimitet. For å legge til rette for et effektivt demokrati, vil jeg anbefale tre reformgrep:

- I. En styrking av politikerrollen gjennom bl.a. færre nivåer og politiske organer.
- II. En problembasert organisering av beslutningsstrukturer og forvaltning nedenfra, med utgangspunkt i det aktuelle problem eller den aktuelle problemtype.
- III. Tverrfaglig og fleksibel organisering av forvaltningen som kan tilpasses utfordringer preget av stadig større grad av kompleksitet.

Målet med endringer i en slik retning er å forbedre mulighetene for et folkestyre som opptrer i tråd med de verdier demokratiet bygger på. Det handler om å forandre formelle strukturer for å bevare folkestyrets mulighet til å ivareta grunnleggende demokratiske verdier innenfor rammene av den liberale stat.

Jeg vil vise til at enkelte av de praktiske metoder som kan bidra til dette allerede er tatt i bruk innenfor forvaltningen. Jeg tenker på det store antall nettverk og uformelle arenaer som de siste årene har vokst frem på tvers av institusjonsgrensene og forvaltningsnivåer, både innenfor og utover grensene for forvaltningen. Foreløpig er disse strukturene først og fremst et nødvendig supplement til de tradisjonelle hierarkiske styringsstrukturene på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå – ikke en formell del av systemets virkemåte. Faren er derfor at vi i enkelte tilfelle kan snakke om en formell struktur på den ene side, og en reell beslutningsstruktur på den annen side. Det er viktig å sikre åpne og etterprøvbare beslutningsprosesser. Jeg tar derfor til orde for en formalisering av slike strukturer, med klare krav til åpenhet, legitimitet og forankring.

Innhold

FORORD

SAMMENDRAG

INNHold	1
1.0 INNLEDNING	2
1.1 Bakgrunn	2
1.2. Avgrensning, definisjoner	3
2.0 DEN DEMOKRATISKE ARVEN	5
2.1. Demokrati i endring	5
2.2. Teori om demokrati	8
2.3. Demokrati og byråkrati	10
2.4. Forvaltningen i Norge	12
2.5. Forvaltningen i Oslo.....	13
2.6. Forvaltningen i Osloregionen.....	16
3.0 KRISESYMPTOMER	21
3.1. Demokrati og polyarki	21
3.2. Fra den segmenterte stat til den fragmenterte stat.....	22
3.3. Refleksiv modernitet	24
3.4. Systemfeil i forvaltningen	26
4.0 DET EFFEKTIVE DEMOKRATI	34
4.1. Fem utfordringer for demokrati og forvaltning i vår tid	34
4.2. Nye nettverk i Oslopolitikken	36
4.3. Økt effektivitet gjennom tverrfaglighet og nettverk	40
4.4. To typer oppdeling	41
4.5. Sentrale rettigheter versus individuelle planer	41
4.6. Byråkratiets fullmakter og politikken ansvar	42
4.7. Etterprøvbarhet, åpenhet, innsyn og kontroll	45
5.0 KONKLUSJONER	47
5.1. Modernitetens problem	47
5.2. Tre prinsipper for en modell for effektivt demokrati	47
5.3. Forvaltningsreformene som kommer....	49
5.4. Avslutning	51
LITTERATURLISTE	52

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det foregår et kontinuerlig spill om demokratiet i Norge. Både det politiske systemet og forvaltningen preges i stadig større grad av ineffektivitet, beslutningsvegring og svarteperspill. Stadig mer av ressursene går med til forsøk på å korrigere for systemfeil som organiseringen av det politiske systemet selv har skapt, i stedet for å løse de problemer og utfordringer vi står overfor som innbyggere og nasjon. Dersom vi ikke foretar betydelige endringer mht. hvordan det politiske systemet og forvaltningen er organisert, risikerer vi alle å stå tilbake som tapere.

Til nå har vi først og fremst forsøkt å løse disse systemutfordringene ved å gjøre mer av det samme – etablere nye formelle strukturer på toppen av, under, eller på siden av dem vi hadde fra før. Det har så langt først og fremst bidratt til å øke omfanget av systemfeil og systemineffektivitet ytterligere. I tillegg ser vi økende misnøye med både de politiske institusjonene og politikerne. Det politiske system er på vei mot en stadig mer svekket legitimitet, som ytterligere vil undergrave systemets mulighet til å fungere.

Som et alternativ til den veien vi nå er inne på, vil jeg ta til orde for en ny måte å organisere det politiske systemet og forvaltningen. Formålet er større effektivitet, bedre måloppnåelse og dermed større politisk legitimitet. For å legge til rette for et effektivt demokrati, vil jeg i denne rapporten anbefale tre viktige reformgrep:

- IV. En styrking av politikerrollen gjennom bl.a. færre nivåer og politiske organer.
- V. En problembasert organisering av beslutningsstrukturer og forvaltning nedenfra, med utgangspunkt i det aktuelle problem eller den aktuelle problemtype.
- VI. Tverrfaglig og fleksibel organisering av forvaltningen som kan tilpasses utfordringer preget av stadig større grad av kompleksitet.

Målet med endringer i en slik retning er å forbedre mulighetene for et folkestyre som opptrer i tråd med de verdier demokratiet bygger på. Det handler om å forandre formelle strukturer for

å bevare folkestyrets mulighet til å ivareta grunnleggende demokratiske verdier innenfor rammene av den liberale stat.

Jeg vil vise til at enkelte av de praktiske metoder som kan bidra til dette allerede er tatt i bruk innenfor forvaltningen. Jeg tenker på det store antall nettverk og uformelle arenaer som de siste årene har vokst frem på tvers av institusjonsgrensene og forvaltningsnivåer, både innenfor og utover grensene for forvaltningen. Foreløpig er disse strukturene først og fremst et nødvendig supplement til de tradisjonelle hierarkiske styringsstrukturene på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå – ikke en formell del av systemets virkemåte. Faren er derfor at vi i enkelte tilfelle kan snakke om en formell struktur på den ene side, og en reell beslutningsstruktur på den annen side. Det er viktig å sikre åpne og etterprøvbare beslutningsprosesser. Jeg tar derfor til orde for en formalisering av slike strukturer, med klare krav til åpenhet, legitimitet og forankring.

1.2. Avgrensning, definisjoner

Mitt utgangspunkt er at demokrati er en styreform som sikrer myndige borgere like rettigheter og muligheter til å delta i samfunnets politiske prosesser, uavhengig av bakgrunn.

Jeg vil i hovedsak konsentrere meg om politikk på det lokale og regionale nivå. Det betyr ikke at det ikke også er et betydelig reformbehov på nasjonalt nivå. Den siste Makt- og demokratiutredningen har bl.a. påpekt en sterk grad av horisontal fragmentering¹ innenfor statsforvaltningen (Tranøy og Østerud: 2001). Dette representerer utvilsomt et problem i forhold til en helhetlig og samordnet styring, som svekker mulighetene for å gjennomføre viktige politiske reformer i møte med sterke sektorinteresser i departementer og direktorater. Indirekte påvirker dette også vilkårene for god styring på lokalt og regionalt nivå, ved at statlige sektorinteresser også griper langt inn i lokale prioriteringer gjennom statlige øremerkinger, retningslinjer og rettighetsfesting. Den horisontale fragmenteringen virker altså sammen med den vertikale.

¹ Med "horisontal fragmentering" sikter jeg til en forvaltningsmessig oppsplitting mellom organisasjoner eller institusjoner innenfor samme forvaltningsnivå. Med "vertikal fragmentering" sikter jeg til fragmentering mellom forvaltningsnivåer eller organisasjoner og institusjoner på ulike forvaltningsnivåer.

Jeg vil ikke la meg friste til å ta opp en ny EU-debatt. Etter min oppfatning er det imidlertid ingen tvil om at Norges situasjon i forhold til beslutninger som fattes innenfor EU er preget av et demokratisk underskudd, og at denne situasjonen bare kan forbedres ved at norske velgere får representanter i EUs organer. Også i denne sammenheng er det snakk om negative konsekvenser for lokalt og regionalt nivå i Norge, ved at beslutninger fattet i EU stadig oftere griper inn i og definerer handlingsrommet for beslutningene i kommuner (og fylkeskommuner).

De systemfeil og sideeffekter som det politiske systemet og forvaltningen produserer har bl.a. sammenheng med omfanget og kompleksiteten i offentlig sektor. Det kan argumenteres for at spørsmålet om omfanget av offentlig sektor i seg selv er like viktig som spørsmålet om hvordan offentlig sektor organiseres. Det er et synspunkt jeg ikke vil avvise. Jeg vil i imidlertid ikke beskjeftige meg med dette spørsmålet her. Det er to årsaker til det. Det ene er at forventningene og utfordringene overfor forvaltningen og det politiske systemet er så annerledes sammenlignet med tidligere at behovet for reformer uansett vil være til stede, selv om omfanget av offentlig sektor og de spørsmål som politikken beskjeftiger seg med skulle bli mindre enn i dag. Den andre årsaken er at jeg ikke tror det er sannsynlig at man vil vinne frem med forsøk på å redusere omfanget av offentlig sektor og sette nye og snevrere grenser for politikken på kort sikt. Selv om dette ideelt sett skulle være ønskelig, vil det derfor være feil å overse systemfeilene i demokrati og forvaltning i påvente av mer gjennomgripende reformer.

I rapporten vil jeg beskrive behovet for nye former for samhandling innenfor politikk og forvaltning i vår tid – den senmoderne² tidsalder, sammenlignet med de former for forvaltning og politiske beslutningsstrukturer som ble utviklet gjennom store deler av det forrige århundre. Det siste vil jeg dels beskrive i webersk terminologi som det ”legalistisk-byråkratiske”, som ”tradisjonelt”, ”moderne”, eller med henvisning til sentrale kjennetegn som hierarki, planleggingsoptimisme og troen på rasjonelle beslutninger. Dette vil lett kunne oppfattes som en overforenkling. Jeg har imidlertid her valgt å ikke gå nærmere inn på de ulike skoleretninger eller forvaltningsmessige tradisjoner som eksisterer side om side innenfor politikk og forvaltning. Jeg mener heller ikke å antyde at de nye former for

² Begrepet ”senmoderne” sikter til at vi lever i en periode der modernitetens prinsipper for organisering av samfunnet har fått virke lang tid, noe som i seg selv skaper utfordringer i forhold til det moderne prosjekt, og som modernitetens forsvarere må forholde seg til på en aktiv måte, jfr. Ulrich Becks begrep ”refleksiv modernitet” (Beck 1997). For en god oversikt over moderniteten i vestlig kultur, se f.eks. Østerberg (1999).

beslutningsprosesser, nettverk og flernivåstyring representerer et klart paradigmeskifte, men nye former for samhandling som blir mer fremtredende innenfor vår tids politiske beslutningssystemer og forvaltning under press fra nye forventinger og nye omstendigheter som politikk og forvaltning må forholde seg til.

2.0 Den demokratiske arven

2.1. Demokrati i endring

”Demokrati” og ”folkestyre” er viktige honnørord i det norske språket. De er også en viktig del av det norske selvbildet. Få land feirer sitt demokrati slik vi gjør hvert år den 17. mai. Vi er stolte av grunnloven fra 1814 – en av de første i Europa basert på demokratiske grunnprinsipper. Norge var også det aller første landet i Europa med et lovfestet lokaldemokrati. I dag ser Norge seg som en viktig eksportør av demokrati og demokratiske institusjoner til andre deler av verden. Vi oppfatter folkestyret som en viktig og integrert del av den norske velferdsmodellen.

Men i forhold til hvor mye demokratiet betyr for oss som folk, er det påfallende lite debatt om demokrati og demokratiske prinsipper. Hva som er ”demokratisk” og ”udemokratisk” er noe som ligger i ryggmargen på oss, noe vi vet intuitivt, noe vi ikke behøver å diskutere, kan man få inntrykk av. Definisjonen av det vi oppfatter som demokratisk har imidlertid ikke vært den samme til alle tider. Det politiske system i 1814 ble oppfattet som demokratisk i sin samtid, men ville vel - når sant skal sies - neppe bestå testen i dag. I dag regner vi som en selvfølge at ikke bare velbeslåtte menn, men både menn og kvinner, uansett samfunnsklasse, har rett til å delta i den politiske prosessen, la seg velge til politiske posisjoner og avgi sin stemme ved valg. Det er også et spørsmål om vi i dag ville tillate at Kongen utpekte en regjering for å styre Norge, uavhengig av hva de folkevalgte på Stortinget mente om saken.

De siste tiårene har vi sett viktige og fundamentale endringer i det norske samfunnet som påvirker rammebetingelsene for enkeltmenneskers og gruppers innflytelse. Vi har fått et samfunn preget av mer individualitet, nye kommunikasjonsformer og medier, mer marked og

økt velstand. Norske byer og storbyer er ikke lenger homogene samfunn, men preget av et bredt mangfold av etniske grupper, religioner og subkulturer. En mangfoldig partipresse er erstattet av media som i betydelig grad følger den samme definisjonen av det politisk korrekte som viktigste ideologiske ledesnor. I den demokratiske sfære har vi sett en gradvis reduksjon i deltagelsen ved valg, sterk nedgang i antallet medlemmer i de politiske partiene, mens vi har fått en sterk fremvekst av ensaksgrupper, aksjoner og lobbygrupper.

Definisjonen av ”demokrati” og gode demokratiske institusjoner er altså ikke noe aksiom uavhengig av tid og rom. Da UNESCO i 1951, i forbindelse med arbeidet med utredningen ”Democracy in a world of tension”, satt seg fore å undersøke hva professorer i filosofi, statsvitenskap og historie i ulike land la i begrepet demokrati, kom det til syne et vidt spekter av definisjoner og synspunkter. Hva vi oppfatter som godt demokrati og gode demokratiske institusjoner avhenger av hvilke andre verdier som er viktige for oss i vår tid og i vårt samfunn³. Det betyr ikke at alle definisjoner av demokrati er like bra eller like mye feil. Det betyr at demokrati som en helt grunnleggende samfunnsnorm må forstås ut i fra sin kontekst og sin sammenheng.

Dette er viktig å huske, ikke minst når man går i gang med reformarbeid som påvirker rammebetingelsene for demokratiske beslutningsprosesser. Slike reformer engasjerer oftest politikere, planleggere og byråkrater i langt større grad enn velgerne. Nettopp derfor er det viktig å unngå at reformene springer ut av rene skrivebordsmodeller som først og fremst tjener politikernes og byråkratiets egne interesser. Før nye reformer introduseres bør man først ta seg tid til en grundig debatt om hvordan velgernes interesser og demokratiske prinsipper kan ivaretas på best mulig måte. Dessverre utelates ofte denne delen av reformprosessen. Et velfungerende demokrati forutsetter en kontinuerlig debatt om hva som er gode demokratiske ordninger og hvordan enkeltmenneskers rett til å være med å påvirke ivaretas.

Vi står nå på terskelen til det som er beskrevet som en bred forvaltningsreform⁴ i Norge. Dagens fylkeskommuner skal erstattes av nye direkte folkevalgte regioner. I Oslo, landets hovedstad og største kommune, planlegges parallelt en reform med direkte valg til samtlige 15 bydelsutvalg. Samtidig er vi vitne til en utvikling der stadig flere beslutninger med

³ Den beste argumentasjonen for dette synet finner man hos Edmund Burke, både i hans oppgjør med den franske revolusjon og i forsvaret for de amerikanske koloniernes frihet. (Burke 1968, White 1994)

⁴ Denne beskrivelsen av den kommende regionreformen ble bl.a. gitt av statssekretær Sandbakken i Kommunal og regionaldepartementet på en konferanse den 4. januar 2006.

konsekvenser for Norge fattes i organer innenfor den Europeiske Union, der norske velgere ikke har noen representanter i det hele tatt.

De politiske drevne reformprosessene peker i retning av en utvikling med flere politiske organer, flere beslutningsnivåer og flere politikere – altså flere formelle strukturer og organer. Dersom de to reformene gjennomføres slik det nå ser ut, vil konsekvensen i Oslo være at man går fra å ha 2 forvaltningsnivåer til å få fire nivåer. Samtidig ser vi en tendens der velgerne i økende grad engasjerer seg gjennom uformelle og mer ad hoc pregede former for deltagelse i den politiske prosessen. Min påstand er at dette representerer en spenning innenfor det politiske system som på sikt vil kunne føre galt av sted og føre til en svekkelse av de demokratiske institusjoner og svekke grunnlaget for beslutningsprosesser basert på demokratiske prosesser. Mens de som befinner seg innenfor de eksisterende systemer og institusjoner (politikerne, planleggerne og byråkratene) synes å kunne begå den feilslutning at det er prosessene og institusjonene selv som er målet for demokratiet, står vi i fare for at de mer uformelle former for politisk deltagelse vil kunne marginalisere viktige grupper i samfunnet og overlate de reelle arenaene for beslutninger – bl.a. de som skjer under medias flombelysning – til de med mest og best politiske ressurser. Ingen av delene vil være i overensstemmelse med de grunnleggende prinsipper for demokrati og demokratiske prosesser.

For å være legitim, må politikken være effektiv. I et samfunn preget av stadig større kompleksitet byr det på store utfordringer. Tiltak må koordineres på tvers og integreres i en helhetlig politikk eller strategi. Det er alltid vanskelig å ha overblikk – se konsekvensene av det enkelte initiativ for helheten. Den tradisjonelle måten å ivareta dette på, er å etablere rasjonelle systemer, planer og hierarkiske organisasjoner. I den senmoderne tidsalder er imidlertid muligheten til å ivareta slike hensyn med slike midler i ferd med å bli uttømt. Vi har allerede etablerte så mange rasjonelle systemer og strukturer at summen i seg selv utfordrer rasjonaliteten i minst like stor grad som å legge til rette for rasjonelle beslutningsprosesser. Ytterligere spesialisering og fragmentering reduserer systemenes effektivitet i stedet for å forbedre den.

2.2. Teori om demokrati

I sin berømte tale i Gettysburg, Pennsylvania den 19. november 1863⁵, mens den amerikanske borgerkrigen ennå pågikk for fullt, sa president Abraham Lincoln at demokrati er ”styre av folket, ved folket og for folket”. ”Folket” er her uttrykk for fellesskapet av borgere som utgjør en nasjon. Preposisjonen ”av” viser til at det er folket er gjenstand for styret og som må adlyde sine styrere. Preposisjonen ”ved” betyr at det er folket selv som skal forestå styringen gjennom politiske deltagelse. Preposisjonen ”for” viser til motivet, formålet med styringen som skal utøves, nemlig å fremme folkets egne interesser. Styre ”av”, ”ved” og ”for” folket er ikke alternative former for demokratisk styre. De tre preposisjonene utgjør en helhet som til sammen definerer demokrati – folkestyre. (Hagtvedt og Lafferty 1984 : 15)

I bunn og grunn er dette essensen i demokratiet som styreform; utgangspunktet er en oppfatning av det alminnelige medlem av befolkningen som innehaver av grunnleggende rettigheter, og at alle myndige borgere har de samme rettigheter, i kontrast til oppfatninger som gir konger, keisere eller religiøse ledere særskilt rett til å fatte beslutninger. Demokratiet er altså sekundært i forhold til rettigheter som i utgangspunktet ligger til den enkelte borger. Videre ligger det i denne tenkningen, at når det er tale om beslutninger som berører et samfunnsmessig fellesskap, så bør slike beslutninger springe ut av disse rettigheter hos den enkelte borger på en slik måte at beslutningene i størst mulig grad samsvarer med oppfatningene blant borgerne. Når jeg sier ”i størst mulig grad”, innebærer det for de første at det ofte vil være interessen motsetninger som betyr at det vil være et flertall og et mindretall. For det andre synes det åpenbart at det vil måtte være en avveining i forhold til hvilke beslutninger som overlates til et flertall å avgjøre, og spørsmål som bør overlates til den enkelte borger selv å avgjøre. Det er altså ikke slik at alle spørsmål nødvendigvis bør overlates til demokratiske flertallsbeslutninger – vi snakker også om et ”nærhetsprinsipp”, om man vil, som innebærer at spørsmål som kan avgjøres av den enkelte, også bør avgjøres av den enkelte. I dette ligger også en beskyttelse for ulike minoriteter i befolkningen, også kjent som prinsippet om mindretallets berettigelse.

Demokrati som idé, i den form det er beskrevet her, er fremfor alt en del av en liberal politisk tradisjon. Det kan trekkes en linje fra ”torg-demokratiene” i de greske bystater i antikkens

⁵ Ved innvielsen av krigskirkegården i Gettysburg, Pennsylvania – åsted for ett av de blodigste slagene under den amerikanske borgerkrigen – ble Lincoln bedt om å si noen ”passende ord”. Han holdt en kort tale med 10 setninger som senere er blitt kjent som ”the Gettysburg Address” (Flato 1960 : 121)

Hellas, via tenkere som Locke, Bentham og Mill til den form for representativt demokrati som finnes hos Abraham Lincoln.

Den norske grunnloven av 1814, var i likhet med den amerikanske fra 38 år tidligere, langt på vei inspirert av liberale ideer. En av de viktigste pådriverne for en norsk folkeforsamling og grunnlov, grev Wedel, ville skape en "Frihedens Tempel i Norden", med en grunnlov som var basert på representasjon "efter Lighedens Grundsætninger" (Slagstad 1998 : 11).

Mange teoretikere beskriver forholdet mellom folket og de som styrer som en kontrakt.⁶ Kontrakten definerer rammene for hvordan makten utøves *på vegne* av folket. Det mest eksplisitte og konkrete uttrykket for dette er det legale grunnlaget for folkestyret slik det er definert i det enkelte lands lover. Mange vil også vise til forholdet mellom velger og folkevalgt som en kontrakt som fornyes, evt. avvises, ved utgangen av hver valgperiode. I realiteten er imidlertid mulighetene til å "reforhandle" kontrakten begrenset. Oppslutning ved valg er selvsagt en viktig indikasjon på om velgerne oppfatter kontrakten som legitim. Et annet uttrykk kan være proteststemmer. Men hva er egentlig definisjonen på en proteststemme? Og er ikke proteststemming godt innenfor denne samfunnskontraktens intensjoner uansett? Og er ikke også sofavelgerne i realiteten aktører innenfor rammene av folkestyret? Vi kaller det riktignok for en "borgerplikt", men noen formell plikt til å gå og stemme er det jo ikke i Norge eller de fleste andre demokratier. Politikere og mathavere som forventer at velgerne skal gi klare signaler og anvisninger om hvordan det demokratiske system bør utformes for å være legitimt, vil måtte vente lenge og forgjeves. Det demokratiske system, samfunnskontrakten mellom velgere og makthavere om man vil, må kontinuerlig utvikles innenfor rammen av et offentlig ordskifte. Politikerne må selv være pådriverne i denne debatten, samtidig som media, akademia og andre viktige samfunnsaktører må bidra til å belyse konsekvensene av endringer sett i forhold til sentrale demokratiske verdier. Bare under slike forutsetninger vil det eksistere forutsetninger for rasjonelle vurderinger om i hvilken retning rammene for folkestyret bør utvikle seg.

⁶ Liberalistisk filosofi, bl.a. John Locke (1690/1980) legger vekt på dette perspektivet. En nyere representant for kontraktstenkningen er John Rawls (1993).

2.3. Demokrati og byråkrati

For at begrepet ”folkestyre” skal ha mening må styringen utøves på en eller annen måte. Politikk handler tross alt ikke om å vedta uttalelser om hva man liker eller ikke liker, men å gjøre noe med det. Politikk handler om å utøve styring og makt. Politikk må altså være effektivt, i betydningen gi noen konkrete resultater⁷.

Til dette kreves et administrativt apparat, eller byråkrati. Byråkratiets oppgaver kan grovt sett deles inn i to: For det ene dreier det seg om å forsyne politiske og administrative beslutningstagere med et faglig grunnlag for beslutninger. For det andre handler det om å iverksette beslutninger når de vel er fattet.

Etter hvert som omfanget av det politiske ansvarsområde er blitt større og mer komplisert, har det også skjedd en vekst i de administrative organisasjonene som tilrettelegger og iverksetter. Modernitetens måte å hanskes med kompliserte oppgaver er funksjonell arbeidsdeling. Dette prinsippet lå for eksempel bak den industrielle revolusjon. Adam Smith, av mange regnet som grunnleggeren av nasjonaløkonomi som fag, beskriver i sin bok om ”Wealth of Nations” (1776/1986: 109ff) hvordan masseproduksjon av synåler blir mer effektiv når man deler produksjonen inn i serie med klart atskilte arbeidsoppgaver. Heller enn å lære opp arbeiderne til å kunne alle deler av produksjonsprosessen, får arbeiderne ansvar for hver sine deler av den. Slik kan de spesialisere seg på hver sine oppgaver. Gjennom gjentakelse av den samme arbeidsoppgave utvikles en spisskompetanse innenfor hver enkelt del av prosessen som betyr at alle deler hver for seg skjer mest mulig effektivt og på en måte som sikrer best mulig kvalitet. Til sammen får man dermed, ideelt sett, den optimale produksjonsprosessen der alle deler – og dermed hele prosessen – både er effektiv og holder høyest mulig kvalitetsmessig standard. Slike prinsipper, som i realiteten skiller det tradisjonelle håndverket fra industriell produksjon, lå senere til grunn for automatisering og bruk av maskiner innenfor de ulike oppdelte arbeidsoppgavene, og ble ytterligere raffinert gjennom samlebåndsproduksjonen hos for eksempel Ford Motor Company. Resultatet var en effektiv produksjonsprosess som reduserte kostnadene for varene, ga flere jobb, økte antallet forbrukere, økte den enkelte forbrukers kjøpekraft, og åpnet opp markeder for stadig nye produkter. I praksis ble slike systemer raskt selve definisjonen på effektivitet og rasjonalitet, noe som på mange måter er

⁷ Seymour Martin Lipset legger bl.a. vekt på dette i sin bok ”Det politiske menneske” (1968).

lett å forstå i forhold til de dramatiske samfunnsmessige endringene som dette brakte med seg.⁸

I prinsippet er det de samme tanker som har ligget til grunn for administrative systemer innenfor offentlige (så vel som private) organisasjoner og forvaltninger. Her dreier det seg ikke om produksjon av synåler eller biler, men av grunnlag for beslutninger som i neste omgang betyr ”produksjon” av helsetjenester, veier, opplæring, arrestasjoner av kriminelle, og alle andre oppgaver som det offentlige har ansvaret for.

Få har selvsagt beskrevet dette bedre enn sosiologen Max Weber (1971). Weber plasserer byråkratiet og den legale styreform innenfor en typologi over ulike styreformer, eller ”herredømme”, som Weber kaller det. Byråkratiet er i følge Weber den reneste formen for legalt herredømme. De viktigste kjennetegnene er at styret skjer ut i fra generelle lover og normer, at de som står for den praktiske delen av styret – byråkratene – er oppnevnt (altså at de ikke selv har tiltatt seg makten), at arbeidet er organisert innenfor hierarkiske organisasjoner med kompetenseavgrensede saksområder. Weber fremhever, i likhet med Smith, funksjons/kompetanse- delingens fortrinn når det gjelder instrumentell effektivitet, og trekker selv paralleller til industriell produksjon:

”Den avgjørende grunn til at den byråkratiske organisasjon utviklet seg, var fra gammelt av dens rent tekniske overlegenhet sammenlignet med enhver annen forvaltningsreform. En fullt utviklet byråkratisk mekanisme står i akkurat samme forhold til disse andre former som en maskin til de ikke-mekaniske former for produksjon av materielle goder”. (Weber, 1971: 126)

⁸ Dermed er det selvsagt ikke sagt at alle effekter av industrialiseringen ble sett på som like positive, eller vurdert likt av alle. Kritikk av industrialiseringens effekter på tradisjonelle familiestrukturer, i forhold til økende klasseforskjeller mellom ulike lag av befolkningen og til ”tappingen” av den enkelte arbeidsoppgave for mening gjennom fremmedgjøring, var betydelige, og kom til uttrykk fra sosialistisk, konservativt så vel som fra liberalt politisk hold.

2.4. Forvaltningen i Norge

Oppbyggingen av et moderne byråkrati var en viktig del av nasjonsbyggingsprosessen etter 1814 og gjennom store deler av 1800-tallet. Universitets rolle mht. utdanning av embetsmenn var bl.a. av stor betydning for oppbyggingen av det nye norske statsapparatet. (Collet 1999: 35ff), og embetsmannstaten ble helt fra begynnelsen av koplet til en positivistisk tro på vitenskap som drivkraft i samfunnets utvikling (Slagstad 1997). Hovedprinsippene i forvaltningen hentet man fra de byråkratiske modeller som Max Weber beskrev. På nasjonalt nivå ble det gradvis bygget ut et hierarkisk byråkrati etter tradisjonelt mønster (Hoven 1989: 172).

Tiltroen til rasjonell planlegging og styring fikk dermed allerede fra begynnelsen av et solid fotfeste innenfor statsforvaltningen. Da Arbeiderpartiet overtok regjeringmakten økte innslaget av slik tenkning i politikk og forvaltning ytterligere. I årene etter krigen, da hensynet til gjenoppbygging var i særlig fokus, og ikke minst gjennom velferdsstatens vekstperiode på 50-, 60, og 70-tallet, var omfattende statlig planlegging og regulering et sentralt virkemiddel på så å si alle politikkområder (Bergh et al 1989).

Norge var svært tidlig ute med politiske forvaltninger og folkevalgte organer på lokalnivå. De kommunale styringsorganenes organisering og kompetanse ble fastlagt i formannskapslovene fra 1837. På kommunenivået ble imidlertid forvaltningen organisert på en annen måte enn i statsforvaltningen. I utgangspunktet lå hovedvekten i kommunalforvaltningen på en kollegial modell, eller det polykratiske prinsipp, dvs. at forvaltningsfunksjonene i stor grad ble ivaretatt innenfor styrer, komiteer og råd, altså folkevalgte kollegier der beslutningene fattes gjennom voteringer i møter. Etter hver som kompleksiteten og omfanget av oppgaver på kommunenivået økte, ble imidlertid forskjellene mellom statens forvaltningsmodell og kommunenes mindre⁹. (Hoven 1989: 172)

Fylkeskommunene vokste i utgangspunktet frem nedenfra, som en overbygning over distriktskommunene. Fylkeskommunen skulle hjelpe kommuner som ikke var store nok i seg selv, til å løse enkelte oppgaver, bl.a. videregående opplæring. Kommunene betalte en andel

⁹ I Oslo og Bergen kommuner har man gått lengst i så måte. Her har man både tatt i bruk den parlamentariske modellen med bl.a. byregjering og byrådsavdelinger underlagt de forskjellige byråder med sektoransvar etter modell av departementene på statlig nivå.

av sine skatteinntekter inn til fylkeskommunen for driften av disse oppgavene. I tillegg var fylkeskommunene ansvarlig for en økonomisk utjevning mellom distriktskommunene i fylket. (Fevolden 1989: 197, 200f)

I fylkestinget møtte ordførerne fra kommunene i fylket. Hver kommune hadde én stemme hver – uansett folketall og størrelse. På 1950-tallet ble det etter vært flere som mente at bykommunene også burde innlemmes i fylkeskommunene. I den forbindelse ble det også reist spørsmål om man burde endre representasjonsordningen. Løsningen ble i første omgang et kompromiss, der man innførte indirekte valg av fylkestingstingsrepresentanter. Kommunene fikk ulikt antall representanter basert på kommunestørrelse. Representantene ble valgt av kommunestyret. I 1964 ble bykommunene, unntatt Oslo og Bergen, innlemmet i fylkeskommunene¹⁰. Den endelige overgangen fra å være et hjelpeorgan for kommunene til å bli et eget forvaltningsnivå skjedde i 1975. Da ble nåværende ordning med direkte valg til fylkestinget innført.

Oppgaveporteføljen har vært nesten uendret siden den tid, med ansvar for videregående skoler, fylkeskommunale veier, kulturpolitikk og spesialisthelsetjeneste. I en reform i 2001 ble ansvaret for spesialisthelsetjenesten overført til fem statlige regionale helseforetak. I kjølvannet av denne reformen ble det tatt initiativ til at fylkeskommunene skulle få en mer aktiv rolle innenfor regional utvikling, med fokus bl.a. på regional næringspolitikk, samarbeid med kommunene og internasjonalt samarbeid.

2.5. Forvaltningen i Oslo

Oslo er landets største kommune (og fylke) med 538 000 innbyggere¹¹. Kommunens befolkningsmessige størrelse og rollen som hovedstad har vært begrunnelse for at styringsstrukturene i kommunen på flere måter har skilt seg fra forvaltningsmodellene i resten av kommune-Norge, bl.a. ved at Oslo som eneste bykommune har beholdt ansvaret for oppgaver som ellers er tillagt fylkeskommunen.

¹⁰ Bergen ble inkludert i Hordaland fylkeskommune i 1971. Oslo har fortsatt å være kommune som også har fylkeskommunale oppgaver.

¹¹ Pr. 1. januar 2006.

Inntil 1986 hadde Oslo en formannskapsmodell, i likhet med andre norske kommuner. En dyptgripende økonomisk krise og betydelige styringsutfordringer, førte i 1986 til en vesentlig omorganisering av styringsstrukturen. Kommunen innførte da, trolig som den aller første i Europa, en parlamentarisk styringsmodell med en byregjering, kalt byrådet. Bystyret er byens parlament¹². Bakgrunnen for reformen var bl.a. et ønske om å styrke den politiske styringen, synliggjøre hvilke politikere som sitter ved makten og dermed styrke forvaltningens og demokratiets etterprøvbarehet og legitimitet.

En av effektene av innføringen av en parlamentarisk styringsform er en endring i den sentrale kommunale administrasjonens rolle i retning av det man finner i byråkratiet i departementene. Endringen ligger hovedsakelig i funksjonen i det å være sekretariat for den politiske ledelse, dvs. agere ut i fra politiske styringssignaler fra byrådet¹³. Innen en tradisjonell kommunal styreform, vil administrasjonen normalt ikke ta særskilt hensyn til styrkeforholdene mellom partiene i kommunestyret, men legge frem innstilling i saker ut i fra et saklig skjønn. Forskjellen mellom parlamentarismen og formannskapsmodellen i denne sammenheng, knytter seg i hovedsak til byrådsavdelingene, i mindre grad til etater, bydelsadministrasjoner og andre kommunale virksomheter.

I motsetning til på statlig nivå, er parlamentarismen på kommunenivå hjemlet i lov¹⁴. Ikke desto mindre handler slike styringsformer mye om sedvane og praksis. Oslo kommune har lagt vekt på å kopiere mest mulig av den parlamentariske praksis fra Stortinget, for på den måten å "låne" sedvane til egne institusjoner. Dette gjelder bl.a. praktisingen av bruk av mistillitsforslag og kabinettspørsmål. Fra og med 2003 har man også gått bort i fra å velge byråd etter hvert valg i bystyret, til å følge samme praksis som på nasjonalt nivå, der regjeringen sitter inntil den blir kastet eller velger å gå av. Når et nytt byråd skal dannes, skjer

¹² I de første årene var det kun byrådet som kollegium som kunne instruere administrasjonen, og en finansdirektør besørget iverksettingen gjennom det administrative apparatet. Fra og med 1991 har imidlertid byrådene hatt direkte instruksjonsmyndighet over administrasjonen i sin byrådsavdeling.

¹³ Dette innebærer selvsagt ikke at skillet mellom politikk og administrasjon er visket ut, eller at administrasjonen ikke hele tiden opptrer ut i fra en forpliktelse om politisk nøytralitet og faglig uavhengighet, men det kan i praksis bety at administrasjonen tolker de rene politiske føringer på en slik måte at den selv tar initiativ og legger vekt på slike føringer når dette ikke går på tvers av de forpliktelser som ligger i byråkratrollen for øvrig. I det øyeblikk byrådet evt. erstattes av et annet med en annen partifarge, vil administrasjonen opptre på samme rolle overfor denne.

¹⁴ Etter ønske fra bl.a. Oslo kommune, har Kommuneloven to hovedmodeller for organisering av kommunene: Formannskapsmodellen (kommunelovens kapittel 2) og parlamentarisme (kommunelovens kapittel 3). I tillegg til Oslo, er det bare Bergen av kommunene som har innført en parlamentarisk styringsmodell. Blant fylkeskommunene har modellen vært mer populær. Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms har parlamentariske modeller, som riktignok skiller seg en del fra modellen i Oslo og Bergen.

dette etter konsultasjoner mellom partienes parlamentariske ledere og ordføreren, som gir en av de aktuelle byrådsleder kandidatene i oppdrag å danne byråd ut i fra hvilken konstellasjon som har best mulighet til å danne flertall i bystyret¹⁵.

I 1988 gjennomførte Oslo nok en gjennomgripende organisasjonsendring, med etablering av 25 bydelsutvalg som fikk ansvar for bl.a. førstelinje helse og barnvern, eldreomsorg, barnehager og sosialtjenester. Formålet med denne reformen var bl.a. å sørge for desentralisering av myndighet til politiske organer og lokale forvaltningsapparat som er nærmere innbyggerne og problemene som skal løses. I 2003 ble antallet bydelsutvalget redusert til 15, samtidig som bydelene fikk ansvar for Skolefritidsordning og pleie og stell av lokale parker. Det er også i gang prøveordninger, bl.a. der bydeler har ansvar for klagesaksbehandling av byggesaker.

Hver bydel har sin egen bydelsadministrasjon som forbereder saker som legges frem for bydelsutvalgene og sørger for iverksetting etter vedtak. Bydelsutvalgene har 15 medlemmer og fatter beslutninger ut i fra kollegialitetsprinsippet (se over). Bydelene styres mao – i motsetning til den byomfattende politikken – ikke ut i fra parlamentariske prinsipper.

Kombinasjonen parlamentarisme og bydelsutvalg er på mange måter en styringsmessig anomali, bl.a. fordi bydelsadministrasjonen må forholde seg til to ”herrer” – bydelsutvalget og byrådet. Det er byrådet som bl.a. ansetter bydelsdirektørene. De to reformmålene er dermed også delvis motstridene. Så langt har systemet like fullt fungert rimelig godt, på tross av de doble styringslinjene.

Ikke desto mindre er det hele tiden et underliggende potensial for konflikt mellom byrådet og bystyret på den ene side og bydelene på den annen side. Hovedmodellen ved valg av medlemmer til bydelsutvalgene har vært at de har blitt valgt av bystyret slik at sammensetningen reflekterte styrkeforholdet mellom partiene i bystyret. Bydelsutvalgene har dermed samme formelle status som utvalg i kommuner med formannskapsmodell, men inndelt etter geografisk område – ikke etter saksfelt/sector.

¹⁵ Denne ordningen er foreløpig ikke prøvet ut i praksis i Oslo, fordi styrkeforholdene mellom den sosialistiske blokken og den ikke-sosialistiske blokken i bystyret ikke endret seg mer ved valget i 2003 enn at byrådet Erling Lae som ble dannet i november 2000 kunne fortsette, dog med en vesentlig endring i sammensetningen da Venstres og Kristelig Folkepartis medlemmer i byrådet gikk ut og medlemmer fra Fremskrittpartiet tiltrådte byrådet.

Et flertall i bystyret har imidlertid ønsket å styrke bydelsutvalgenes forankring i bydelene, og fra og med 1995 er det gjennomført forsøk med direkte valg av bydelsutvalgsrepresentanter i fire bydeler¹⁶, der velgerne også velger bydelsutvalgsrepresentanter på samme dag som kommunevalget. Bystyret har vedtatt å innføre direkte valg til samtlige bydeler ved kommunevalget i 2007.

2.6. Forvaltningen i Osloregionen

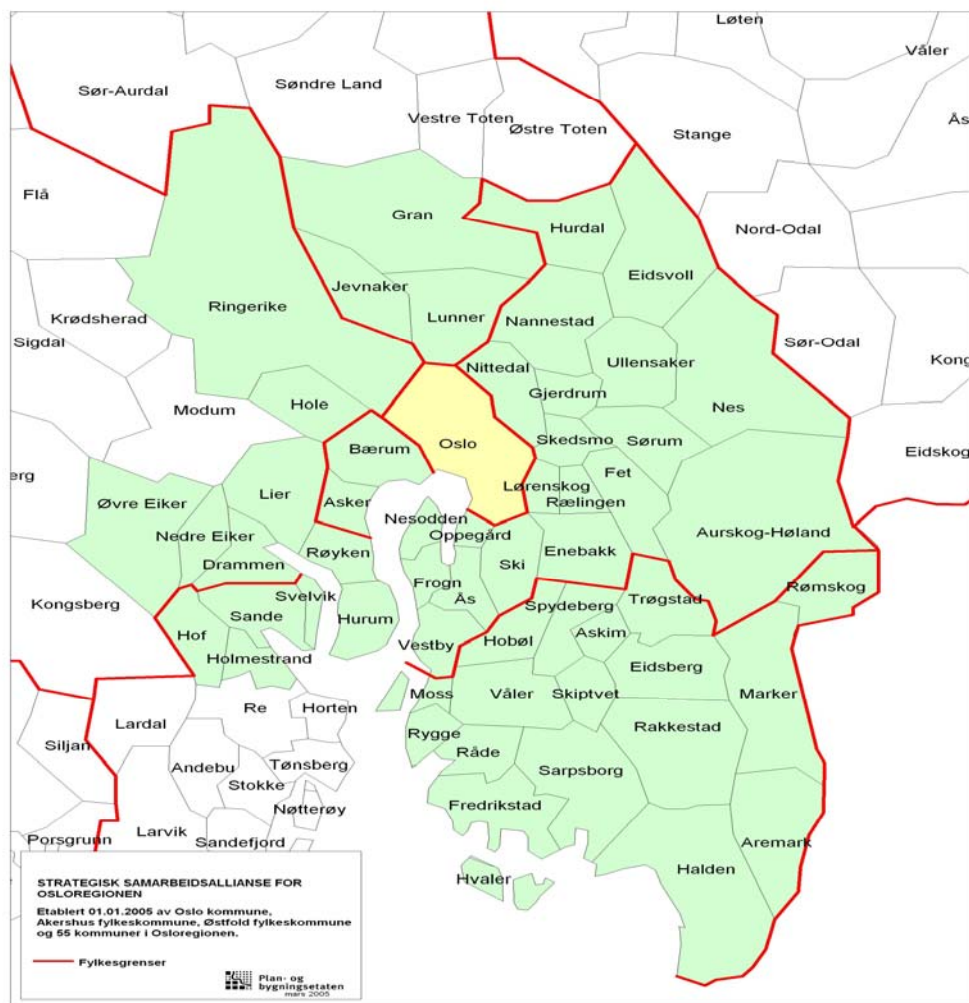
Osloregionen er blitt karakterisert som ”landets største inndelingsproblem”¹⁷. Årsaken er ikke vanskelig å se: Ikke noe annet sted finner man et sammenhengende boområde delt opp i så mange administrative geografiske enheter. Oslo tettsted – det sammenhengende byområdet man ser fra luften – omfatter i tillegg til Oslo kommune, kommunene Bærum, Asker, Nittedal, Lørenskog, Rælingen, Skedsmo, og Oppegård. Den funksjonelle Osloregionen, med felles pendlingsområde, bolig- og arbeidsmarked strekker seg fra nordre del av Vestfold i sørvest, via Drammensregionen og Ringerike i vest, Hadeland og Øvre Romerike i nord, svenskegrensen i øst, til Follo og Fredrikstad/Sarpsborgsområdet i sørøst. Området har ca. 1,4 millioner innbyggere.

I Stortingets behandling av Storbymeldingen¹⁸, som Bondevik-regjeringen la frem i 2003, er Osloregionen identifisert som 56 kommuner og 2 fylkeskommuner. I tillegg til den funksjonelle Osloregionen, omfatter regionen også kommunene i de søndre delene av Østfold fylke. I januar 2005 gikk kommunene og fylkene i regionen sammen om å danne samarbeidsalliansen Osloregionen – en uformell samarbeidsarena som skal legge til rette for en styrking av regionens posisjon nasjonalt og internasjonalt ved å arbeide for bedre samordning innenfor næringspolitikk, kunnskapspolitikk, areal- og transportpolitikk og tjenester overfor innbyggerne.

¹⁶ Fra 1995 til 2003 ble det gjennomført et slikt forsøk i Sagene-Torshov, Bøler, Stovner og Røa bydeler. Etter bydelsreformen i 2003 da antallet bydeler ble redusert fra 25 til 15, ble forsøket videreført i bydelene Sagene, Østensjø, Stovner og Vestre Aker.

¹⁷ Denne beskrivelsen ble bl.a. brukt av Christiansen-utvalget, NOU 1992: 15.

¹⁸ Stortingsmelding nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen. Om utvikling av Storbypolitikk.



Tidligere utredninger har både foreslått reformer på regionalnivå og kommunenivå. Hovedstadsutvalget (NOU 1997: 12) mente at utfordringene i regionen enten burde imøtekommes ved å innlemme Oslo i Akershus fylke, eller at Oslo kommunes grenser burde utvides slik at nabokommunene ble bydeler i Oslo kommune – ikke ulikt Oslos tidligere byutvidelser. Begge forslagene møtte imidlertid meget sterk motstand. På den ene side var det nærmest tverrpolitisk enighet blant politikerne i Oslo om at det ville være svært uheldig å etablere et nytt forvaltningsnivå mellom Oslo og staten ved å frata Oslo de fylkeskommunale oppgavene. I nabokommunene i Akershus var det på sin side like tverrpolitisk motstand mot å miste sin status som selvstendige kommuner. Mye tyder på at den daværende Brundtland-regjeringen mente at konfliktene man ville få ved å presse igjennom en endring i strukturen var for stor sammenlignet med gevinstene, og la derfor utredningen i skuffen.

Spørsmålet om reformer i regionen kom igjen på dagsorden etter at Bondevik II regjeringen varslet en gjennomgang av kommunestrukturen og en evaluering av

fylkeskommunemodellen. I tillegg ble spørsmålet aktualisert gjennom forberedelsene til regjeringens Hovedstadsmelding¹⁹. Flere kommuner i Akershus diskuterte sammenslåinger til større kommuner. Arenaer for disse diskusjonene var de fire regionrådene på kommunenivå som er etablert i fylket; Follorådet, Samarbeidsrådet for Nedre Romerike, Øvre Romerike utvikling og Vestregionen (som også omfatter Ringerike, Hole og Drammensregionen). Både sammenslåinger mellom to kommuner, og modeller der flere kommuner slo seg sammen ble diskutert – også å lage nye store kommuner med basis i kommuneregionene. I flere av kommuneregionene skapte diskusjonene betydelig oppmerksomhet i lokalpressen. Disse diskusjonene stilnet imidlertid etter valget 2005, da den nye regjeringen varslet at kommunesammenslåinger utelukkende vil skje frivillig, som resultat av lokale prosesser, ikke under press fra staten.

I forbindelse med arbeidet med Hovedstadsmeldingen inviterte daværende Kommunal- og regionalminister Erna Solberg samarbeidsalliansen Osloregionen til å komme med innspill underveis. Sammen med KRD tok Osloregionen initiativ til tre utredninger som på ulike måter beskriver styringsutfordringer og mulige løsninger på disse. Utredningene peker bl.a. på styringsutfordringer og behov for tettere samarbeid om næringspolitikk og innovasjon (Austin et al 2005), og på andre områder. Det bl.a. pekt på et sterkt behov for samordning innenfor transportpolitikk og arealplanlegging (Dølvik et al 2005). Styringsutfordringene på det siste området gjør seg særlig gjeldene innenfor en indre ring av kommuner rundt Oslo.

Det pekes konkret på tre typer samordningsbehov for Osloregionen (Dølvik et al 2005: 18):

1. *Horisontale samordningsbehov* skyldes kommune- og/eller fylkesinndelingen som krever koordinert oppgaveløsning på tvers av de administrative grensene.
2. *Vertikale samordningsbehov* skyldes ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene og krever koordinert oppgaveløsning på tvers av nivåene (mellom staten, fylkeskommuner, kommuner)

¹⁹ Da Stortinget behandlet Storbymeldingen vårsesjonen 2003 ble regjeringen bedt om å legge frem en stortingsmelding som skulle se på utfordringene i hovedstadsområdet, med fokus på styringsutfordringer, regionens motorrolle innen næringsutvikling, Oslos hovedstadsrolle samt særskilte storbyproblemer i Oslo. Hovedstadsmeldingen legges etter planen frem høsten 2006.

3. *Tverrsektoriell samordning* innebærer at muligheten til å realisere en god oppgaveløsning innenfor én sektor, forutsetter at virkemidlene innenfor andre sektorer bygger opp om dette. Dette kan både gjelde innenfor og mellom de ulike myndighetsorganene.

I forlengelse av denne kartleggingen, drøfter rapporten fra Agenda ulike alternative styringsmodeller for regionen (Dølvik et al 2005: 8):

- *Modell 0 Forbedringstiltak innenfor eksisterende rammebetingelser*, dvs. innenfor gjeldene oppgavefordeling og administrativ inndeling.
- *Modell 1 Særorgan for hovedstadsregionen*, som innebærer etablering av et eget organ med ansvar for lovpålagte oppgaver og indirekte politiske styring.
- *Modell 2 Regionmodell*, som innebærer etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå underlagt direkte folkevalgt styring.
- *Modell 3 Tonivåmodell*, som betyr at fylkeskommunen avvikles og ansvaret for oppgave overføres til kommunene eller evt. staten.

Av de ulike modellene som rapporten drøfter, er modell 2 den som er nærmest den tradisjonelle måten å løse styringsutfordringer på innenfor en klassisk weberiansk byråkratimodell. Modellen innebærer å etablere en ny og bedre fylkeskommune på toppen av eksisterende strukturer. Riktignok avvikles dermed dagens fylkeskommune, men for Oslos del vil effekten bli å etablere et nytt forvaltningsnivå i tillegg til de man hadde fra før.

Uttalelsene fra Osloregionen viste behov for et tettere regionalt samarbeid innenfor hele den funksjonelle Osloregionen som samarbeidsalliansen omfatter. Man klarte imidlertid ikke å diskutere seg frem til enighet om hvordan dette kan skje. Oslo kommune ønsket en kombinasjon av en videreføring av det uformelle samarbeidet innen samarbeidsalliansen med etablering av et felles bestillerselskap for kollektivtrafikk samt tettere samarbeid innenfor areal- og transportplanlegging og næringspolitikk. Flertallet i Akershus og Østfold fylkesting ønsket på sin side en fylkessammenslåing som omfattet de to fylkeskommunene pluss Oslo.

Tilhengerne av en stor ny fylkeskommune for hovedstadsområdet viser ikke minst til behovet for effektive og bindende beslutninger, og at kun en ny regional enhet der representantene er direkte valgt vil sikre tilstrekkelig legitimitet. Fra Oslos side blir det bl.a. vist til at å introdusere et nytt forvaltningsnivå vil bidra til å fragmentere oppgaveløsningen for Oslos del ytterligere. Det vises også til at Oslo kommune nylig har vedtatt å innføre direkte valg til sine bydeler fra og med kommunevalget i 2007, noe som vil styrke bydelsnivået. Et nytt regionalt nivå vil i realiteten bli et fjerde forvaltningsnivå. Dersom man sentraliserer oppgaver fra Bystyret til et nytt regionalt nivå vil dette dessuten sterkt bidra til undergrave kommunenivåets plass i det lokale styringssystemet.

Pr. april 2006 venter politikere og byråkrater i regionen (kanskje ikke så veldig mange andre) med spenning på hvilke anbefalinger regjeringen vil komme med, hvilke konklusjoner Stortinget til slutt vil trekke i Hovedstadsmeldingen, og ikke minst hvilke forslag som blir lagt på bordet i forbindelse med forvaltningsreformen.

3.0 Krisesyntomer

3.1. Demokrati og polyarki

Hvordan et system eller organisasjon beskrives, og hvordan den fungerer i praksis, er sjelden helt det samme. Max Weber har blitt kritisert for å legge for ensidig vekt på de rasjonelle aspekter ved byråkratiet, og for liten vekt på de mer uformelle samhandlingsformene som preger disse, så vel som alle andre typer av organisasjoner. Men dette er å gjøre den store sosiologen urett. Hans misjon og fortjeneste var primært å sette fokus på de formelle sidene ved slike strukturer – ikke å hevde at dette var eneste måte å beskrive slike systemer på.²⁰ Dette gjør han ved å beskrive de ulike former for herredømme som idealtyper. Men dermed sier han samtidig at styre i denne rene formen knapt eksisterer i det virkelige liv.

Robert A. Dahl går et skritt lenger og skiller mellom ”demokrati” og ”polyarki”. (Hagtvedt og Lafferty 1984: 340) Det sistnevnte definerer han som ”representativt demokrati som vi kjenner det i praksis”. Han holder det dermed åpent hvor nær polyarkiet faktisk kommer opp til det representative demokrati som ideal. I realiteten sier vel også Dahl at demokrati knapt eksisterer, annet enn som et ideal eller en norm som samfunn strekker seg etter.

Man skal mao. være varsom med å trekke forhastede slutninger om iakttatte forskjeller på de demokratiske og forvaltningsmessige idealer og deres reelle virkemåte. Det sier seg selv at der menneskers handlinger er involvert, har man å gjøre med hele mennesker som også handler og tenker ut i fra en rekke andre motiver enn de som springer ut i fra en gitt organisasjons offisielle og uttalte formål. Derfor har da heller ikke organisasjoners rasjonelle virkemåte vært enerådende innenfor verken sosiologi eller statsvitenskap, men har blitt supplert med analytiske tilnærminger som har sett organisasjoner som både naturlige og åpne sosiale systemer, preget av enkeltmenneskers individuelle mål, så vel som effekter av ekstern påvirkning – eksplisitt og implisitt.

Snarere handler det om å beskrive i hvilket omfang og på hvilken måte den daglige demokratiske praksis avviker fra idealet, og om man kan identifisere spesielle mønstre som

²⁰ Her baserer jeg meg bl.a. på tolkningene i Egil Fivelstads innledning til Gyldendals samling med Webers mest sentrale samfunnsvitenskaplige artikler. (Weber 1971: xff)

preger slike avvik. Påvisning av mønstre i atferd som man oppfatter at avviker fra det demokratiske ideal er viktige innspill til den nødvendige løpende debatten om hva demokratiet er og hvordan det bør være. Det gjør det også lettere å anwise tiltak som kan bøte på eller motvirke slike systemavvik.

3.2. Fra den segmenterte stat til den fragmenterte stat

De to maktutredningene i Norge på 1970 og 2000-tallet har trolig vært av særlig betydning i så måte for norsk forvaltning. Maktutredningene ga viktige innspill til å forstå demokratiets og forvaltningens virkemåte, til debatt om demokrati og forvaltning, og leverte samtidig viktig kunnskap til bestrebelsene for å forbedre det.

Maktutredningen på 1970-tallet påviste en rekke systemfeil innenfor den norske forvaltningen. Mest fremtredende var fremveksten av mektige segmenter knyttet til en sektorisert stat. (Tranøy og Østerud 2001: 7) Segmentene representerte maktbaser for sektorinteresser som institusjonelt sett hadde sin forankring både innenfor og utenfor rammene for den statlige forvaltningen. Særlig viktige var ulike næringsinteresser, deres organisasjoner og deres kunnskaps- og kompetansemiljøer. Påvirkning gjennom segmentene representerte dels konkurrerende interesser og mål i forhold til målene for samfunnsutviklingen som var forankret demokratiske fattede vedtak. Søkelys på disse strukturene bidro til å bevisstgjøre både forvaltningen og politikere om betydningen av å sikre en mer effektiv måloppnåelse, og bidro trolig bl.a. til implementeringen av målstyring og andre reformer med inspirasjon fra moderne management-teori innenfor norsk forvaltning i tiårene som fulgte²¹.

Mange av reformene innenfor offentlig forvaltning hentet inspirasjon fra teori med utspring i produksjonslivet og markedet. Det fremste eksempelet på dette er selvsagt New Public Management (NPM). NPM utfordrer mange av de karakteristiske kjennetegnene ved det tradisjonelle hierarkiske byråkratiet. Men samtidig er også NPM selv et produkt av moderniteten og troen på rasjonelle prosesser gjennom bl.a. funksjonsdeling. Det nye i NPM

²¹ Tranøy og Østerud (2001: 19) antyder dette, men peker også på OECD og New Labour som inspirasjonskilder til reformgrep i norsk forvaltning.

ligger først og fremst i et skifte mht. vektlegging av individuell rasjonalitet som drivkraft, til erstatning for den kollektive rasjonalitet som drivkraft gjennom top-down initiert planlegging i den tradisjonelle byråkratiske modellen. Vi snakker ikke minst om forskjeller mht. bruk av insentiver. Karakteristisk innebærer denne tenkningen bl.a. stor tro på outsourcing, skille mellom bestiller og utfører og former for markedssimulering, både innenfor forvaltningen selv og i et samspill med private og offentlige underleverandører.

Christensen og Læg Reid (2001: 69) skiller mellom to hovedkategorier av reformidéer innenfor NPM. Hovedtanken i den ene kategorien er å lage reformer med vekt på sentralisering, koordinering og kontroll der styringen skjer gjennom insentivsystemer under slagordet ”make the managers manage”. Her er inspirasjonskilden i stor grad økonomisk teori. Den andre formen, som i sterkere grad er basert på management-teori, peker mer i retning av desentralisering og delegering, under slagordet ”let the managers manage.”

NPM har blitt innført under ulike betingelser i de vestlige forvaltningssystemer. I flere land ble tenkningen innført i tilstander preget av en opplevd krisetilstand for den offentlige forvaltning. Eksempler på dette er Australia, New Zealand og Storbritannia. Her ble NPM drivkraft i relativt omfattende og radikale reformer. I andre land, deriblant Norge, skjedde introduksjonen mer forsiktig, gradvis og i mer moderat form. NPM i Norge har i første rekke hentet elementer fra den andre av de to kategoriene som er beskrevet ovenfor, med bl.a. mål- og resultatstyring og strukturell fristilling som viktige trekk. (Christensen og Læg Reid 2001: 74)

Målet med NPM er selvsagt en mer effektiv forvaltning, men det er usikkert om dette er en riktig beskrivelse av effektene i praksis for den norske forvaltningens del, sett under ett. Det er liten tvil om at NPM har bidratt til større effektivitet og bedre måloppnåelse innenfor enkeltområder og –sektorer. NPM er imidlertid kun introdusert i en meget moderat form, og er snarere kommet i tillegg til, enn som erstatning for, etablerte systemer. Det er for eksempel påfallende i hvor liten grad det er skjedd en sanering av eksisterende strukturer innen forvaltningen som følge av disse reformene. (Man kan saktens spørre seg om ordet reform her på sin plass over hodet.) Hovedstrukturene fra det tradisjonelle planleggingsbyråkratiet ligger fast, mens NPM representerer en forsiktig omlegging av praksis innenfor de tradisjonelle strukturene, supplert med nye strukturer for bestiller/utfører og kontrakter med private og offentlige underleverandører.

Norsk forvaltning er derfor mer komplisert og fragmentert enn de aller fleste vestlige forvaltningssystemer – mer komplisert og fragmentert enn før innføringen av NPM-tenkningen i forvaltningen. Den siste maktutredningen gir derfor også NPM-tenkningen en god del av skylden for det som nå oppfattes som det mest gjennomgripende systemfeilen innen norsk forvaltning, nemlig en omfattende fragmentering. NPM i norsk sammenheng er først og fremst uttrykk for en forsiktig reparasjon av systemfeil og korrigerende av sideeffekter ved det etablerte forvaltningssystemet, som i seg selv har bidratt til å skape nye uønskede sideeffekter. Et eksempel er hvordan funksjonsdelingen innenfor staten, og ikke minst innenfor den regionale stat, nå har gjort det tilnærmet umulig å koordinere ulike statlige og andre offentlige aktører med sikte på å løse utfordringer som går på tvers av sektor- og institusjonsgrenser. Slik sett fremstår faktisk de mer radikale formene for NPM mer vellykket, fordi de har vært mer helhetlige og i større grad har ført til erstatning av eksisterende systemer med nye, bl.a. med en mer konsekvent styrking av den enkelte innbyggers mulighet til å påvirke tjenestetilbudet gjennom egne valg, og privatisering av ansvar som tidligere lå innenfor forvaltningen²².

3.3. Refleksiv modernitet

Men utdefinering av spesifikke problemstillinger fra det offentliges ansvarsområde er likevel kortsiktig eller naivt i et bredere samfunnsperspektiv. Den tyske sosiologen Ulrich Beck (1997) har beskjeftiget seg med hvordan vår tids samfunn må forholde seg til risiko på en helt annen måte enn før – dels fordi vi reelt sett står overfor større trusler, og dels fordi informasjonssamfunnet gjør langt flere enn tidlige delaktige i opplevelsen av trusler og risiko. Beck tar bl.a. utgangspunkt i risiko i forhold til miljø og helse som kan følge i kjølvannet av moderne teknologi. Tjernobyl-katastrofen er eksempel på en type ødeleggelse som kan følge av overdreven tillit til teknologi dersom ikke også den gjøres ansvarlig i bredere samfunnsmessig forstand. Konsekvensene av slike kriser kan – som i dette tilfellet – bli meget omfattende. I kjølvannet av globaliseringen ser vi også aids og andre epidemier, dyresykdommer som truer vår matvaresikkerhet og internasjonal terrorisme, som trusler mot

²² Dermed er det ikke sagt at en minst mulig stat i seg selv nødvendigvis er løsningen i alle henseende, men det bidrar selvsagt positivt mht til å gjøre den gjenværende offentlig sektor mer oversiktlig og lettere å styre.

våre samfunn i en grad vi knapt har kjent tidligere. Derfor er risiko de facto i stadig større grad et premiss for demokrati, beslutninger og forvaltning i vår tid.

Beck hevder at det ikke lenger er den rettlinjede streben mot fremskritt som driver samfunnet fremover, men at moderniseringens sideeffekter nå i stadig større grad er drivkraften. (Beck 1997: 23) Det moderne samfunnet har frembrakt globalisering, økt individualisering og etnisk og kulturell heterogenitet som nå i neste omgang gir politikk og forvaltning helt nye forutsetninger. Paradoksalt nok, er det i mange tilfelle modernitetens suksesser som nå i neste omgang ”vender seg mot” moderniteten selv, og truer med å undergrave måten vårt samfunn er bygget opp og fungerer. Vi er nådd et stadium i utviklingen der de tradisjonelle måtene å løse samfunnsutfordringer på; gjennom funksjonell differensiering og etablering av nye subsystemer, er i ferd med å bli uttømt. De tradisjonelle statsvitenskaplige og sosiologiske innfallsvinklene, med fokus på orden, systemer og avgrensede organisasjoner som er stabile over tid, passer ikke lenger. Beslutningene skjer i en refleksivitet, der slike begreper betyr stadig mindre for å forstå de faktiske prosesser. Disse endringen konstituerer en ’refleksiv modernitet’, hevder han. Vilåårene for politikken er dramatisk endret. Demokratiet må gjenoppfinnes på en måte som er tilpasset den faktiske situasjon våre samfunn befinner seg i, hevder han.

Trusselen dersom vi ikke finner frem til nye måter å etablere beslutningsprosesser som fremstår som relevante, effektive og legitime, er mot-modernitet. Beck sikter bl.a. til at misnøyen med ineffektivitet i de eksisterende systemer vil kunne gi grunnlag for ytterliggående politiske bevegelser, som i sin desperasjon over manglende evne til å finne løsningene på det som det moderne samfunnet og dets sideeffekter frembringer, vil rope etter enkle løsninger som retter seg mot moderniteten selv. Eksempler kan være nasjonalisme, religiøs fundamentalisme eller former for totalitarisme. Refleksiv modernitet er altså et konservativt svar. Formålet er å forandre måten folkestyret er organisert for å bevare de grunnleggende ideer som de moderne samfunn bygger på – liberalitet, demokrati, menneskerettigheter.

3.4. Systemfeil i forvaltningen

Beskrivelsene av utfordringene som demokratiet står overfor kan ved første øyekast virke fremmede. Mange har et bilde av norsk lokalpolitikk som både harmonisk og udramatisk, på grensen til det kjedelige. I praksis gjør imidlertid de effekter som både maktutredingen og Ulrich Beck redegjør for seg gjeldene med stor tyngde. Det er bl.a. nærliggende – som Beck er inne på – å knytte dette til vår økonomiske velstand, det moderne samfunnets suksess. Fremskrittstenkningen, med stadig nye mål for omfanget og ambisjonsnivået for velferdsstaten, har aldri mistet kraft i Norge, takket være en jevn strøm av oljemilliarder til statskassen. Derfor har Norge så langt sluppet unna en grundig kritisk gjennomgang av måten demokratiet og forvaltningen faktisk fungerer. Den norske velferdsstaten, et ektefødt barn av den protestantiske etikk, representerer i likhet med de øvrige skandinaviske modeller byråkratitradisjoner innenfor planlegging, tro på rasjonell styring og en omfattende stat, som går langt lenger enn de man finner i mange andre vestlige land. Dette, i tillegg til fraværet av økonomisk krise, er trolig medvirkende til at New Public Management tenkningen kun er innført i norsk forvaltning i moderat form, og til og med har bidratt til en mindre effektiv forvaltning når man ser forvaltningen under ett, stikk i strid med intensjonene.

Det mest synlige uttrykket for dette er forvaltningens struktur. På tross av at Norge er et av Europas minste land befolkningsmessig, at vi ligger i fremste rekke internasjonalt når det gjelder utdanningsnivå, evne til å ta i bruk ny teknologi og en økonomisk velstand, som knapt har sitt sidestykke noe sted i verden – eller nettopp derfor – har vi trolig blant Vestens mest tungroddede og overadministrerte forvaltninger. F.eks. er den norske regjering delt inn i 17 departementer, mens for eksempel Sverige har 12. Norge har 433 kommuner²³, Sverige, med

²³ **Utvikling i kommunetallet årene 1837-1994:**

År	Netto endring i antall kommuner fra foregående år	Antall herreder per 1.1.	Antall byer per 1.1.	Antall kommuner i alt per 1.1.
1838		355	37	392
1930	355	682	65	747
1957	-3	680	64	744
1967	-290	407	47	454
1974	-11	396	47	443
1978	11	407	47	454

en dobbelt så stor befolkning 290, og Danmark har nå etter en omfattende kommunesammenslåing 98 kommuner. På tross av at Norge har en befolkning som tilsvarer størrelsen på en liten storby andre steder i verden, har vi tre forvaltningsnivåer, Finland kun to, og i Danmark har man nå også i realiteten redusert regionalnivået til kun å være direkte folkevalgte helseregioner, uten beskatningsrett. I Sverige prøver man ut nye regionmodeller, men ser ut til å slite med noen av de samme dilemmaene som i Norge²⁴.

Vi har altså en relativt sett meget fragmentert og omfattende forvaltning på hvert av de tre forvaltningsnivåene sammenlignet med bl.a. våre nordiske naboland. I tillegg har vi et stort antall direktorater, statlige etater og virksomheter. Også her skiller Norge seg ut i sammenligning med de fleste europeiske land. Ikke minst er det et stort antall statlige etater og virksomheter innenfor den regionale stat; helseregioner, vegregioner, trygderegioner, arbeidsetatsregioner, fylkesleger, arbeidstilsyn og fylkesmenn – for bare å nevne noen få. Det de stort sett har til felles er at de hører inn under ulike departementer og er delt inn i forskjellige geografiske regioner, slik at et hvert samarbeid med fylker eller andre statlige regioner blir vanskeligst mulig.

Det ville være galt å hevde at man ikke har vært oppmerksom på de utfordringer som dette innebærer i form av redusert effektivitet og svak styring. Det har slettes ikke vært mangel på utredninger som har foreslått færre kommuner og færre fylker. Likevel er antallet kommuner omtrent den samme i 2006 som i 1837, da både befolkningsstrukturen kommunikasjonsmulighetene, var ganske annerledes, og antallet fylker er den samme som da nåværende ordning med fylkeskommuner ble etablert for vel 30 år siden. Det har blitt produsert atskillige kilometer med utredninger og rapporter, men én etter én har forslag til reformer havnet i den store papirkurven²⁵.

1994	-19	389	46	435
------	-----	-----	----	-----

Kilde: St.meld. nr. 32 (1994-95)

²⁴ Den såkalte ansvarskomiteen skal etter planen legge frem forslag til ny organisering av regionalnivået i Sverige i februar 2007. I mellomtiden har regjeringen gitt grønt lys til forsøk med nye regionmodeller i Skåne og Västra Götaland.

²⁵ I perioden etter årtusenskiftet og frem til høsten 2006 vil behovet for reformer i lokal- og regionalforvaltningen bl.a. være berørt i Makt- og demokratiutredningen (1998 -2003), Storbymeldingen (2003), Distriktskommisjonen (2004), Regionalmeldingen (våren 2005), Lokaldemokratikommisjonen (2005 + 2006) og Hovedstadsmeldingen. (2006), i tillegg til utredninger i regi av Kommunenes Sentralforbund (KS), samt gjennom en rekke forsøk og utredninger på lokalt og regionalt nivå. Behovet for reformer synes mao åpenbart, men hvilke – om noen – som kommer ut av dette på kort sikt virker så langt uklart.

Det blir altså med tanken. Årsaken til at det er så vanskelig å gjøre den komplekse og fragmenterte forvaltningen mer effektiv, er nettopp at den er kompleks og fragmentert – det er simpelthen meget vanskelig å gjennomføre store, gjennomgripende reformer som kan bidra til større smidighet og mer effektivitet. For det er selvfølgelig alltid mange grupperinger, mange interesser som er mest tjent med å beholde ting akkurat slik de er. Bondevik II regjeringen skrev i sin regjeringserklæring at den ville flytte ansvaret for havnene fra Fiskeridepartementet til Samferdselsdepartementet – et ganske forsiktig forslag til endring skulle man tro, og ganske enkelt å lykkes med, ville man vel også anta, siden det til og med var helt konkret beskrevet i regjeringserklæringen. Det er relativt sjelden at slike mindre omorganiseringer som gjelder den interne arbeidsdelingen mellom departementene omtales i en regjeringserklæring. Men selv en slik ambisjon viste seg å være for ambisiøs i møtet med de allianser som raskt kom på plass for å nedkjempe forslaget. Regjeringen Stoltenberg har så langt ikke våget å fremme samme forslag om igjen.

Generelt kan man si at styrings- og effektivitetsutfordringene i den norske forvaltningen først og fremst har blitt forsøkt løst på tre måter. For det første ved at det etableres nye organer i tillegg til de man hadde fra før – etableringen av helseregioner og nye direkte folkevalgte bydeler (for Oslos del) er to eksempler. Forslaget om å etablere et nytt regionalt forvaltningsnivå er et tredje eksempel. Dermed får man i realiteten en mer komplisert og fragmentert forvaltningsstruktur enn den man hadde i utgangspunktet, og som man forsøkte å avbøte på. Det andre er ropet på mer penger. Men ingen ser ut til å ha funnet svaret på at på tross av offentlig sektor er blant de aller dyreste i drift i verden, uteblir kvaliteten og resultatene i den andre enden²⁶ ...

Det tredje er en tiltagende sentralisering av makt til staten. I løpet av de siste årene har man fått en dramatisk vekst i antallet lovpålegg, øremerkinger og detaljregulering. I særlig grad rammer dette kommunene, som har ansvar for mesteparten av den direkte tjenesteproduksjonen overfor befolkningen.

Det har skjedd noe med hvordan det snakkes om lokalpolitikkenes rolle i Norge. Ikke minst er det et inntrykk som sitter igjen etter stortingsvalgekampen høsten 2005. Vi har i lang tid

²⁶ Et eksempel er forholdet mellom ressursbruk og resultater i skolen, slik flere internasjonale studier har vist.

opplevd sentralisering av ansvar som tidligere har ligget i kommunene. Men tidligere var det slik at man benektet det, eller i alle fall var opptatt av å understreke at egentlig var man for å styrke kommunenes frihet og selvbestemmelse, ”bare ikke på dette området”. Nå opplever vi at det stadig oftere snakkes åpent om en bevisst innskrenking av kommunenes handlefrihet, og at kommunenes selvbestemmelse oftere og oftere beskrives som et problem. I første omgang var det først og fremst Fremskrittspartiet som målbar dette synet, men nå kan det se ut til at denne holdningen vinner aksept i flere partier. Det såkalte barnehageforliket er et talende eksempel. Der har staten har gått inn og detaljregulert organiseringen av et tjenesteområde som i utgangspunktet fullt og helt ligger til kommunene.

Det er økende etterspørsel etter de enkle løsningene. Folk er vant til at ”kunden har rett”. De forventer å få gjennomslag og ha den samme myndighet overfor offentlig sektor som de har overfor banken, reisebyrået eller når de er gjest på en restaurant. Den samme holdningen reflekteres i media: Sakene skal løses, misfornøyde ”forbrukere” skal ivaretas, enten det er i skolen eller på sykehjemmet²⁷.

I tillegg ser vi at den konstante jakten blant medievannte stortingspolitikere og statsråder etter saker å markere seg på og ”vise handlekraft”, innebærer at de politikerne som har størst tilgang til media også griper langt inn i oppgaver som politikere på lokalnivået egentlig er valgt til å ivareta. Siden man ikke klarer å skape større effektivitet ved å forenkle forvaltningsstrukturene, får vi isteden en rekke nye lovpålagte oppgaver, øremerking og detaljstyring.²⁸

Over tid akkumuleres pålegg og detaljstyring i en slik grad at lokalpolitikernes mulighet til å gjøre prioriteringer blir sterkt begrenset. Dette er en ond sirkel, for dette tolkes raskt som et signal om manglede vilje og evne, noe som i neste omgang utløser flere krav om detaljstyring.

²⁷ Det er opplagt positive sider ved dette, bl.a. at det er brukerne og innbyggerne, ikke den kommunale organisasjonen eller ”systemet”, som bestemmer hvordan tjenestene skal utformes. Men en uheldig side ved denne måten å se samfunnet på, er at det å skape avstand mellom de som har ansvar (les: kommunen) og en selv som innbygger blir et poeng i seg selv. Vi har langt på vei forlatt idealet om deltagerdemokrati, der innbyggerne i fellesskap tar ansvar gjennom de representantene de velger til kommunestyre til å fatte vedtak på vegne av dem. Det er blitt vanskeligere å engasjere foreldre til dugnad på skolen og i barnehagen, og det er sjelden god latin å utfordre pårørende til å bidra praktisk til eldres omsorg når de har fått plass på sykehjemmet. Medansvaret som innbygger i kommunen er i ferd med å bli erstattet av, heller enn supplert av, rettigheter overfor det offentlige.

²⁸ Ofte skjer slike initiativ etter at en tragisk enkelthistorie er brettet ut i tabloidpressen. Ikke sjelden dreier det seg om saker som er taushetsbelagte, og hvor medias beskrivelse er unyansert eller direkte misvisende. Det sier seg selv at mange av initiativene som kommer derfor er svar på problemer som ikke eksisterer, eller i hvert fall ikke i et slikt omfang som det gis inntrykk av.

Siden eldrecentre og fritidsklubber er blant meget få oppgaver som ikke er lovpålagt, har det f.eks. nå nylig kommet forslag om også å lovpålegge dette. Slike former for inngripen i det kommunale selvstyre tar imidlertid ikke hensyn til at det faktisk er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder behov og forutsetninger, hvordan disse forskjellene gjør seg gjeldene innenfor kommunene – og ikke minst mellom innbyggerne i kommunen.

Fordi staten og forvaltninger er så fragmentert, blir det opp til den delen av forvaltningen som er nærmest den enkelte innbygger og bruker å skape den helhetlige politikken. Rettighetene og detaljpåleggene lages innenfor en vertikalt og horisontalt fragmentert stat. Det tas ikke hensyn til at det er en og samme person som både må ha hjelp for sin rusavhengighet, hjelp til sysselsetting og tannbehandling. I den rettighetsbaserte verden er dette tre forskjellige ”personer”. Derfor blir det opp til kommunepolitikere å strikke en helhetlig politikk for innbyggerne av statssektorenes ulike direktiver og pålegg. Men den oppgaven blir stadig vanskeligere.

Det er nærliggende nok en gang å vise til den pågående barnehagereformen. I Oslo kommune, og antagelig en lang rekke andre kommuner, har reformen, med alle dens gode intensjoner, fått helt andre effekter enn det som var tenkt, eller i alle fall uttalt, fra Stortingets side. Å sørge for barnehage til alle til en rimelig pris er et mål lokalpolitikere i Oslo deler og lenge har vært opptatt av. Derfor har kommunen på egen hånd satset sterkt på barnehageutbygging og har hatt tilnærmet full dekning i forhold til de som har ønsket plass. Kommunens politikere har også vært opptatt av en sosial profil. Det er ikke minst de med lav inntekt som har størst behov for en barnehageplass. I denne gruppen finner vi bl.a. mange innvandrere, personer med lite utdanning og mennesker med andre sosiale utfordringer. En barnehageplass til rimelig pris kan bety at både barn og foreldre raskere blir integrert i det norske samfunnet, at foreldrene får avlastning fra barnepass slik at de kan skaffe seg utdanning eller jobb og kan ta tak i andre utfordringer. Med barnehagereformen ble denne tenkningen angrepet: Kommunen ble tvunget til å vri en relativt mye større del av subsidiene til barnehagene over på økonomisk støtte til de med høye inntekter – folk som i utgangspunktet godt har råd til å betale en langt høyere andel av det en barnehageplass faktisk koster. Men nå skulle de betale makspris. Konsekvensene er ikke at de med lite har fått det bedre slik intensjonen opprinnelig var – de betaler fortsatt under 800 kroner måneden for en barnehageplass, men at folk med høyere inntekter har fått en langt større del av subsidiene til barnehageplasser – penger som

kunne ha gått til ytterligere å avhjelpe de som trenger det mest. Dette er bare et av mange eksempler på uheldige at sentralstyring får sideeffekter som ikke var forutsatt på forhånd.

Paradoksalt nok, ser vi også en økende tendens til at det blir mindre rom for å drive partipolitikk i kommunene. Partiene er jo på en måte en forutsetning for demokrati slik vi har praktisert det i Norge de siste 122 år. Men vi ser nå stadig oftere trusler om sanksjoner, nye lovforslag fra rikspolitikere og andre tiltak som vil innebære at lokalpartienes mulighet til å løse oppgaver slik velgerne lokalt har ønsket det, i praksis blir innsnevret.

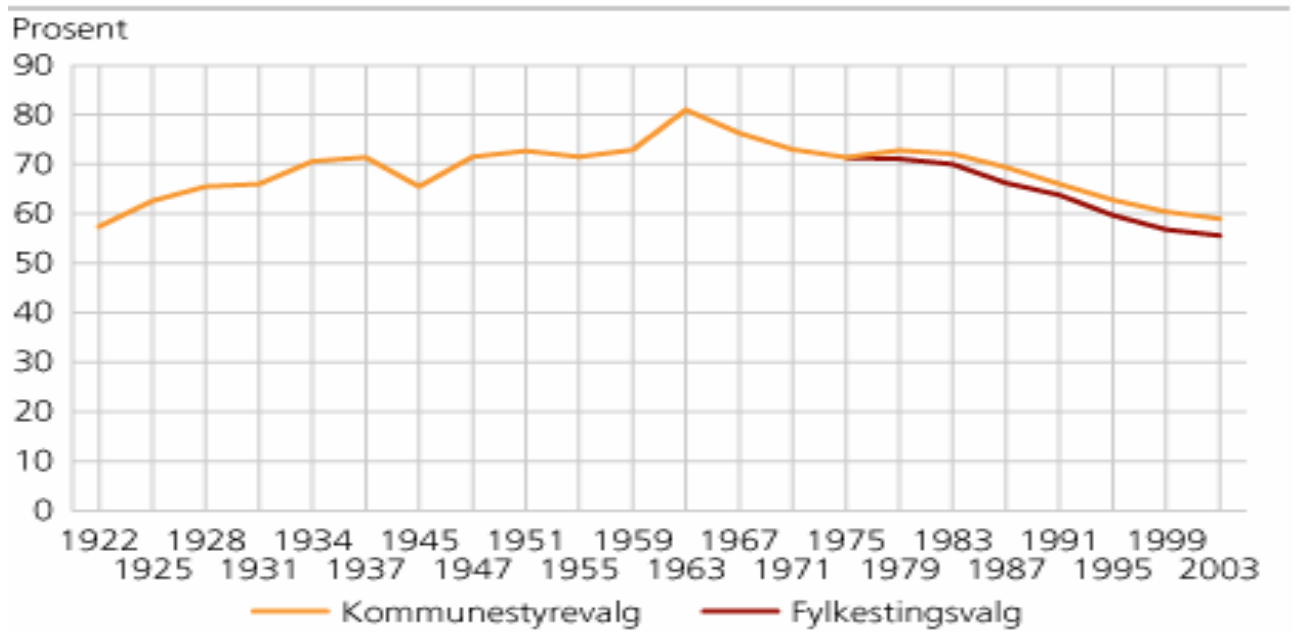
Fragmenteringen innenfor forvaltningen fører til stadige konflikter om hvem som egentlig har ansvaret. Ofte gir dette seg utslag i et uverdigg svart-per spill, der brukerne, klientene og pasientene blir ufrivillige kasteballer i systemet. Hvem har ansvaret for den eldre pasienten? Er det sykehuset, rehabiliteringsinstitusjonene, sykehjemmene eller hjemmesykepleien? Hvem skal ta ansvaret for den psykisk syke rusmisbrukeren? Psykiatrien, helseregionen eller den kommunale rusetaten? Slike kunne man ha fortsatt. Og det gjelder selvsagt også på områder der enkeltpersoner er involvert mer indirekte også, men som like fullt har stor samfunnsmessig betydning: bygging av et nytt Nasjonalmuseum på Tulinløkka, ansvaret for kollektivtrafikk som krysser fylkesgrensene, en rasjonell arealplanlegging for et tettsted²⁹ som går på tvers av flere kommunegrenser, bl.a. Intensiteten i konfliktene øker i styrke når de ulike involverte instansene tilhører ulike forvaltningsnivåer eller når det er snakk om enheter som henter sine fullmakter i ulike demokratiske fora.

En annen effekt av fragmenteringen er ansvarsfraskrivelse i form av ikke-beslutninger, der kostnadene ved å forsøke å løse et problem oppleves som større enn å la den forbli uløst. Ofte forblir det slik – til berørte parters store misnøye – til et eller annet medium ser seg tjent med å sette fokus på saken, eller en overordnet instans med ett føler seg kallet til å tvinge partene til å finne en løsning, eventuelt selv dikterer en. I andre tilfeller kan man oppleve det motsatte; at krefter og ressurser ødsles bort på å forbedre sin etat eller virksomhets posisjon i forhold til en intern konkurranse mellom ulike forvaltningsenheter om å skaffe seg et bestemt gode eller prestisje.

²⁹ ”Tettsted” er her ikke ment å indikere samfunn av noen bestemt størrelse, men er brukt i den betydning som benyttes innenfor arealplanlegging; et sammenhengende boområde.

I lys av det jeg nå har sagt; om holdningene til lokalpolitikk og tjenester i opinionen og media, om detaljstyring, øremerking og rettighetslovgivning innenfor kommunenes ansvarsområde, kombinert med innsnevring i kommunenes valg av virkemidler for å løse oppgavene de er satt til, om svarte-per spill og beslutningsvegring, er det ingen overraskelse at oppslutningen ved lokalvalgene er nedadgående – både når det gjelder det å få kandidater til å stille til valg og oppslutningen fra velgerne på valgdagen.

Kommunestyre- og fylkestingsvalgene 1922-2003. Valgdeltakelse. Prosent



Kilde: SSB

Ved kommunevalget i 2003 var valgdeltagelsen på 59 % - den laveste som er målt siden 1922. Oppslutningen ved fylkestingsvalget var 55,6 % - det laveste som er målt noen gang. Det er blitt hevdet at noe av problemet med lokalvalgene er de lokale sakene drukner fordi rikspolitikere og rikspolitiske saker også dominerer dagsorden når det er kommune- og fylkestingsvalg. I Nittedal kommune i Akershus ble det gjennomført et forsøk med å ha valg i juni, i stedet for i september som resten av landet. Forsøket ga en god indikasjon på kommune- og fylkespolitikkenes mulighet til å engasjere velgerne på selvstendig grunnlag. Resultatet ble imidlertid på langt nær slik man hadde håpet: 46,2 prosent av de stemmeberettigede avga stemme i kommunevalget, bare 31,8 prosent ved fylkestingsvalget.

Både den sviktende valgdeltakelsen generelt, og ikke minst forsøket i Nittedal, gir et klart signal om de problemer som lokalpolitikken sliter med: Lokalpolitikken er blitt så kompleks og uoversiktlig at velgerne har store problemer med å identifisere seg med de saker som er på dagsorden, hvilke politikere som er på valg, hva de mener og hva de har bedrevet siden forrige valg. Samtidig opplever man at det offentlige på en rekke områder kommer til kort når det gjelder å levere tjenester med den kvalitet som forventes. Det er derfor ikke til å undre seg over at det er rikspolitikere med enkle svar som tross alt sørger for en viss motivasjon til å gå og stemme.³⁰ Men også denne motivasjonseffekten er avtagende – kanskje fordi man etter hvert ser at rikspolitikerens løfter i tv-debattene ofte er å gjøre opp regning uten vert. Uten at lokalpolitikkerne får mulighet og myndighet til å løse problemene, hjelper det lite hva rikspolitikerne lover. Over tid slår slike løfter tilbake på rikspolitikerne, i hvert fall de som kan holdes ansvarlig fordi de har sittet i regjering og dermed i hvert fall teoretisk kunne ha gjort noe med det. Manglende lokal effektivitet pga. fragmentering og sentralstyring av lokalpolitikken svekker altså i neste omgang også rikspolitikerne.

Det er ikke bare velgerne som er frustrert. De fleste lokalpolitikere stiller seg til disposisjon for politikken fordi de har et genuint ønske om å gjøre noe bra for sitt lokalsamfunn. Møtet med virkeligheten kan bli brutal. De aller fleste nyvalgte lokalpolitikere opplever raskt at handlingsrommet er sterkt begrenset av ineffektivitet som følge av organiseringen av lokalpolitikken, manglende fullmakter og sterke motkrefter. Ofte oppleves det som om alle problemer ble borte dersom man bare fikk litt mer penger. Mer penger øker utvilsomt handlingsrommet på kort sikt fordi de gir en muligheter til å ta nye initiativ og sette i gang nye prosjekter i tillegg til de man hadde fra før. Men all erfaring viser at de samme problemene igjen melder seg med samme styrke etter noe tid. For i mellomtiden har behovene endret seg, men pengene er bundet opp i strukturer som er rigide og nærmest uforanderlige.

Den siste makt- og demokratiutredningen i 2003 hevdet at det representative folkestyret nå er svakket i alle ledd. Professor Øyvind Østerud uttalte da utredningen ble lagt frem, at vi har ”et politisk system i tillitskrise” (Haugsvær 2003) Ett symptom på dette er at flere spørsmål avgjøres gjennom rettsapparatet, snarere enn gjennom de politiske beslutningssystemene. Fire av fem velgere sier at de ikke har tillit til de politiske partiene.

³⁰ Et av de vanligste svarene man får når man stiller seg utenfor valglokalet for å spørre velgere hvem de stemte på ved kommunevalget – ikke minst ved de siste valg – er trolig: ”Jeg stemte på Carl I Hagen”.....

Det er åpenbart behov for å ”gjenoppfinne politikken”, som Ulrich Beck formulerer det: Finne frem til nye organisasjonsformer som sørger for et effektivt demokrati der velgerne vet hvem som er ansvarlig.

4.0 Det effektive demokrati

4.1. Fem utfordringer for demokrati og forvaltning i vår tid

Når ikke de rette instrumentene finnes, må man lage dem selv. Dette kan være årsaken til at det i det stille har vokst frem nye måter å fatte beslutninger på. Dette er uformelle systemer som vokser frem i tillegg til de formelle hierarkiske strukturene i forvaltningen. I praksis er de ofte helt nødvendige for å kunne fatte gode beslutninger og gjennomføre politisk vedtatte planer eller nå politisk vedtatte mål. De bidrar altså positivt til økt demokratisk effektivitet. Bakgrunnen for at slike strukturer vokser frem, ofte i form av ulike typer nettverk, har å gjøre med de krisesymptomer som ble beskrevet i det foregående kapittelet. Maarten Hajer og Hendrikk Wagenaar (2003: 8ff) har beskrevet fem utfordringer som politikk må forholde seg til:

1. Politikk skjer i nye ”rom” og flater

Den klassisk-moderne innfallsvinkelen til politiske institusjoner er som ”russiske dukker” der de ulike nivåer innenfor forvaltningen passer inn i hverandre; de lokale institusjonene passer inn i de regionale, de regionale passer inn i de nasjonale. Dette definerer også rommet for politiske beslutninger. Dette, hevder Hajer og Wagenaar, er i nettverkssamfunnet erstattet av søk etter former for flernivå-styring. I utgangspunktet blir slike former for styring til i et institusjonelt tomrom der det ikke er noen forutbestemte regler som definerer hvem som er ansvarlig, hvem som har autoritet over hvem eller på hvilken måte man holdes ansvarlig for sine beslutninger. Likevel tar alle deltagere i denne formen for styring med seg institusjonelle tradisjoner, kultur og regler fra sine opprinnelige institusjoner. Derfor bærer også samhandlingen konstant preg av diskusjoner om ”spilletts regler”, hvilke normer som bør sette rammer for samhandlingen.

2. Politikk og forvaltning skjer i en tilstand preget av radikal usikkerhet

Samfunnsutfordringer har aldri vært enkle; det har alltid vært vanskelig å forutsi konsekvensene av bestemte veivalg og beslutninger innenfor politikk og forvaltning. Likevel har usikkerheten aldri vært større enn nå. Flere av de største utfordringene vi står overfor tvinger oss til å gjøre ”harde” beslutninger med ”myke” fakta. Nettverksbaserte beslutningssystemer må handskes med en større bevissthet om konsekvenser av styringen; side-effekter av den klassisk moderne styring, for å bruke Ulrich Becks terminologi: ikke-forutsette konsekvenser og perverteringer i kjølvannet av stor-skala planlegging og de innebygde begrensningene i hierarkiske beslutningsstrukturer. Myten om at om at politikk og forvaltning besitter absolutt kunnskap og rasjonalitet er definitivt død.

3. Økt betydning av forståelse av forskjeller for å forstå politikk og politikktutforming

Moderne samfunn er kulturelt sett meget komplekse. Det å løse problemer innebærer ofte at man må forholde seg til ulike grupper som har ulik etnisk, religiøs og språklig bakgrunn. Men også større mangfold og ulike verdier og levesett innenfor en etnisk gruppe representerer ulike kontekster for forståelse. Dette er en sentral utfordring når man skal søke konsensus eller løse problemer som omfatter to eller flere slike grupper.

4. Økt bevissthet om betydningen av gjensidig avhengighet

”Alt henger sammen med alt”, skal en tidligere norsk statsminister ha uttalt. I økende grad kan det se ut til å vokse frem en forståelse av at vi faktisk ofte befinner oss i ”samme båt”, enten det er fordi vi bor sammen innenfor det samme geografiske området, fordi vi puster inn den samme luften eller fordi vi er avhengige av den samme vekst og utvikling. Men i forhold til en slik erkjennelse kommer den tradisjonelle hierarkiske forvaltningen til kort; det er simpelthen en mismatch i forholdet mellom hvem som omfattes av problemet, og kompetanse- og jurisdiksjongrensene for de ulike deler av forvaltningen. Derfor avføder erkjennelsen av gjensidig avhengighet stadig oftere nye former for konflikthåndtering og samarbeid.

5. Politikk, forvaltning og tillit og legitimitet

Gjennom store deler av forrige århundre kunne demokratiets makthavere og forvaltning langt på vei stole på at systemets legitimitet lå innebygget i institusjonene selv, slik Weber beskrev.

Tillit til institusjonene innebar også at beslutningene som ble fattet hadde legitimitet og tillit³¹ - selv når det kanskje strengt tatt ikke var grunnlag for det. De nye formene for politikkkutforming og forvaltning kan ikke gjøre regning med apriorisk tillit og legitimitet. Like mye som å finne løsninger på et bestemt samfunnsproblem, må man også opparbeide tillit, både blant berørte "stakeholders", og blant de øvrige aktører som det er nødvendig å ha med seg. Dette understreker betydningen av konsensusbygging, tillitsbygging, åpenhet og etterprøvbarhet innenfor de nye former for politikk og forvaltning. Mens politikk tidligere var en forlengelse av organiserte interesser, må aktørene på den politiske arenaen nå i større grad selv gå foran, ta initiativ, og deretter bygge opp den nødvendige konsensus rundt de tiltak som man mener er nødvendig.

4.2. Nye nettverk i Oslopolitikken

Sett fra Oslo kommune er de fenomener Hajer og Wagenaar beskriver en realitet. Samarbeid mellom sektorer innenfor kommunen, eller mellom kommuner og fylker, er selvsagt ikke noe nytt. Det har imidlertid vært en klar vekst i slike strukturer de senere år, også på områder der man tidligere ikke så behov for den slags type strukturer, eller der man tidligere ikke var oppmerksom på nytteverdien av slike strukturer i like stor utstrekning. La meg gi noen eksempler.

I forbindelse med gjennomføringen av prosessene rundt utviklingen av den nye bydelen i Bjørvika var det nødvendig å koordinere en rekke kommunale og statlige aktører. Det ble etablert et uformelt nettverk som sørget for utveksling av informasjon om pågående parallelle delprosjekter som både ledet frem til politiske vedtak og gjennomføringen av dem i etterhånd. I tillegg til å utveksle informasjon, var nettverket også viktig for å sikre fremdrift. Nettverket var derfor forankret på øverste nivå i byrådet i Oslo, og ledet av byrådslederen personlig. De øvrige aktørene var representanter for administrasjon i berørte statlige og kommunale etater, oftest på toppledernivå, og byråder på de viktigste berørte byrådsområdene i kommunen.

³¹ Et eksempel på konsekvensene av dette er de overgrep som i nyere tid ble avdekket ved bl.a. institusjoner i barnevernet gjennom mange tiår. Det at man ikke stilte spørsmål ved hvordan barn ble behandlet i større grad enn det som ble gjort, kan bare forklares med en overdreven tillit til systemet og de fagfolk og politikere som styrte det.

Samme struktur ble tatt i bruk i forbindelse med den såkalte Hovedstadsaksjonen som gjennomførte en estetisk oppgradering av Karl Johans gate og andre viktige uterom i Oslo sentrum frem til jubileet for unionsoppløsningen i 2005. Her deltok både kommunale og statlige aktører, samt representanter for private gårdeiere. Deltagelsen reflekterte finansieringen av prosjektet, som skjedde ved hjelp av både kommunale og statlige midler i tillegg til midler fra private gårdeiere i Oslo sentrum. Likevel var nettverket ikke et formelt beslutningsorgan. Alle beslutninger ble fattet i den ordinære linjeorganisasjonen i hhv. stat og kommune i tråd med gjeldene fullmakter. Reelt sett var likevel nettverket en nødvendig forutsetning for at de forskjellige beslutningene i de ulike organene hang sammen som en helhet.

På det regionale nivå har også behovet for nye nettverk meldt seg med større styrke de senere årene. Under press fra globaliseringen, økende konkurranse mellom regionene i Europa i kjølvannet av Lisboa- og Gøteborg-prosessene og en sterkere erkjennelse av at en rekke problemer kun kan løses gjennom tettere regionalt samarbeid på tvers av eksisterende grenser, har ulike nettverk og samarbeidsorganer kommet til i tillegg til de formelle organene og strukturene. De åtte Østlandsfylkene har i en årrekke samarbeidet om utvikling av infrastruktur innenfor vei- og jernbaneutbygging innenfor Østlandssamarbeidet. Nettverket, som har et eget sekretariat, har også koordinert internasjonalt samarbeid innenfor organisasjonen Baltic Sea State Subregional Cooperation (BSSSC) og samarbeid med den tyske delstaten Schleswig-Holstein.

Et resultat av en økende globalisering er at internasjonale relasjoner blir stadig viktigere for storbyer og regioner. Det handler mindre om vennskapsbysamarbeid og mer om å bygge nettverk som sikrer regionen innflytelse og gjennomslagskraft internasjonalt. Gøteborg-Oslo samarbeidet (G-O), som består av byene Oslo og Gøteborg samt fylkene Akershus, Østfold og Västra Götaland, ble etablert i 1995 og har gradvis vokst i omfang. Et av de viktigste samarbeidsområdene er samferdsel. G-O samarbeidet har bl.a. fått gjennomslag for en opprusting av Europaveien mellom de to byene inklusiv ny Svinesundsbro³². Det arbeides nå bl.a. med å få nasjonal støtte i de to landene for en oppgradering av jernbanen på samme strekning. I tillegg har G-O samarbeidet fokus på samarbeid innenfor forskning, utdanning,

³² Det var ikke minst Gøteborg-ordfører Göran Johansons fortjeneste at den nye broen ble bygget. På det rette tidspunkt, i oppkjøringen til jubileet for unionsoppløsningen, henvendte han seg til både norske og svenske regjeringsmedlemmer og appellerte til symbolverdien i å åpne en ny Svinesundsbro i jubileumsåret for unionsoppløsningen. Broen ble åpnet med stort festivitas og deltakelse fra begge lands kongehus i juni 2005.

kultur og turisme. For få år siden ble G-O samarbeidet forent under samme paraply som Øresundssamarbeidet. Bakgrunnen var et initiativ fra det svenske utenriksdepartementet. Arbeidet mellom de to regionale nettverkene skjer innenfor et nettverk som har fått navnet Den Skandinaviske Arena (DSA). DSA samarbeider bl.a. med Berlin-Brandenburg i Tyskland om å styrke samarbeid i nord-sør korridoren på strekningen Oslo – Berlin innenfor det interregionale EU-programmet Coinco. Øresund og G-O samarbeider også om bl.a. bioteknologisk forskning og turisme.

Fylkene har ledet an i det internasjonale arbeidet på lokalnivå. I senere tid er det imidlertid blitt behov for regionalt samarbeid der både fylker og kommuner deltar. I september 2003 åpnet Osloregionens Europakontor. Kontoret eies og drives av et nettverk med samme navn der både fylker og kommuner på Østlandet er medlemmer. Kontoret skal både bidra til å øke kompetansen i Osloregionen om EUs arbeid på vitale områder og sørge for å gi regionen større innflytelse innenfor EU/EØS. Kontoret samarbeider bl.a. med norsk UD. Som hovedstadsregion har Osloregionen adgang til prosesser og informasjon innenfor EU som kan være vanskeligere tilgjengelig for det statlige Utenriksdepartementet i utenforlandet Norge.

I januar 2005 ble samarbeidsalliansen Osloregionen etablert (se pkt 2.6.). Målet for nettverket er at Osloregionen skal være ”en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa”. Fokusområdene er å samarbeide om utvikling av utbyggingsmønster med vekt på samferdsel og arealplanlegging, styrking av regionens kompetanse- og verdiskapningspotensiale, styrke regionens profilering nasjonalt og internasjonalt og økt samarbeid om tjenester til innbyggerne på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Osloregionen ble til som et resultat av to parallelle initiativ. Østfold og Akershus ønsket å videreutvikle et tettere samarbeid med Oslo etter at bestrebelsene på å få til en fylkessammenslåing i kjølvannet av Hovedstadsutvalgets utredning strandet. Mer oppsiktsvekkende var initiativet fra Oslo, som tidligere har vist liten interesse for et regionalt samarbeid med nabokommunene. I en erkjennelse av betydningen av å styrke Osloregionens innflytelse nasjonalt og viktigheten av samarbeid for å styrke regionens posisjon i en stadig mer åpen konkurransesituasjon på det globale markedet, mente byrådsleder Erling Lae det var behov for et tettere samarbeid med både nabokommunene og fylkene i regionen.

Også innenfor nærings- og kunnskapspolitikken har det blitt etablert nye nettverk. Sammen med Kommunal- og regionaldepartementet tok Oslo og Akershus via sin felles

næringspolitiske organisasjon Oslo Teknopol initiativ til en kartlegging av Osloregionens viktigste næringsklynger. Fem næringsklynger ble identifisert: Maritim, IKT, Energi og miljø, Life science og Kultur. De fem næringsklyngene er blitt viktige nettverk i samspillet mellom næringene og offentlige myndigheter, og er bl.a. plattformer for søknader om etablering av National Centres of Expertise innenfor flere områder. Oslo kommune har over tid utviklet flere samarbeidsstrukturer med universitetet og høyskolene i kommunen. Så langt har dette skjedd gjennom bilaterale avtaler. I 2005 tok kommunen initiativ til etablering av en kunnskapsallianse med UiO, HiO, BI samt andre relevante kunnskapsmiljøer. Samarbeidet skal bl.a. fokusere på hvordan man kan styrke samspillet mellom kunnskapsinstitusjonene og offentlige og private organisasjoner og beslutningstagere. Det skal bl.a. samarbeides om forskning, rekruttering, stipendiater og professorater på områder som er viktige for regionens utvikling. Målet er å utvikle samarbeidet med kunnskapsinstitusjonene, både i forhold til det regionale samarbeidet innenfor samarbeidsalliansen Osloregionen, og med nettverkssamarbeidet innenfor de frem næringsklyngene. Til sammen vil dette danne basis for en triple helix³³ tenkning i den regionale innovasjonspolitikken.

Også på sosialområdet har man sett nye samarbeidsformer for å løse felles utfordringer på en bedre måte. Justisdepartementet, Sosialdepartementet, Helsedepartementet, Oslo politikammer, byrådsavdeling for Velferd og sosiale tjenester og Byrådslederens avdeling (begge Oslo kommune) samarbeidet tett innenfor et nettverk som søkte å etablere alternativer til rusmiljøene på den såkalte "Plata" foran Oslo Sentralbanestasjon. Samarbeidet resulterte bl.a. i etableringen av flere botilbud, væresteder og styrket helse- og ernæringsinnsats overfor narkomane, og bidro til en vesentlig bedre situasjon når det gjelder de gatebaserte rusmiljøene i hovedstaden.³⁴ I kjølvannet av samarbeidet er det bl.a. etablert ett tettere løpende samarbeid mellom politiet og kommunens rusetat og sosiale tjenester.

Samarbeidsnettverket i forbindelse med oppfølgingen av rusmiljøene hadde tidsavgrenset karakter. Arbeidet videreføres nå i første rekke i de ordinære organisasjonsmessige strukturene. NAV-reformen er eksempel på et initiativ i retning av et mer permanent tverretatlig samarbeid på sosialområdet der både stat og kommune inngår. Her skal kommunens

³³ For mer om Triple helix, se for eksempel Etkowitz og Leydesdorff (1998).

³⁴ Miljøet på "Plata" var en børs for omsetning av narkotika rett ved Norges viktigste transportknutepunkt. Miljøet var i perioder dels meget voldelig og farlig både for andre narkomane, kommunale hjelpearbeidere og politiet. Miljøet flyttet seg frivillig etter trusler om at Plata ville bli ryddet av politiet. En mindre rest av miljøet har i senere tid hatt tilhold i bl.a. Skippergata.

sosialkontorer samarbeide tett med den statlige Trygdeetaten og Aetat for å forsterke tiltak overfor personer som av ulike årsaker trenger støtte fra velferdsstatens sikkerhetsnett. Håpet er at samarbeidet vil bidra til å tette noen av hullene og være mer effektiv, både i forhold til den enkelte og i forhold til det offentliges ressursbruk. Dette er et nasjonalt initiativ, men piloter i bl.a. Nordre Aker og Sagene bydeler skal være med på å legge grunnlaget for den nasjonale reformen.

4.3. Økt effektivitet gjennom tverrfaglighet og nettverk

Eksemplene over viser hvordan forvaltningen kan bli mer effektiv gjennom nye nettverksbaserte samarbeidsformer, særlig på områder som krever stor grad av koordinasjon i forhold til mange ulike hensyn. Nettverkene er fleksible i forhold til antall aktører, hvor de deltagende aktørene har sin institusjonelle forankning og i forhold til hvor lang tid de er i funksjon. Nettverksstrukturene er både nyttige der det er snakk om store samfunnsmessige prosjekter, som utbyggingen i Bjørvika og ny E6 til Gøteborg, og der det er snakk om individrettede tiltak som innenfor rusområdet og i NAV. I en tid hvor samfunnets kompleksitet øker på stadig flere områder, er nettverksstrukturene derfor kommet for å bli, som en stadig viktigere del av samfunnets og politikkenes måte å løse oppgaver.

Likevel bringer denne type strukturer med seg utfordringer som det er helt nødvendig å ta høyde for i en videre utvikling av dette som en arbeidsmetode innen forvaltningen. Mens legitimiteten innenfor tradisjonell forvaltning er sikret gjennom normer knyttet til upartiskhet, faglig spesialisering og en formell fullmaktsstruktur, må legitimiteten innenfor nettverksarbeidet sikres på andre måter. Foreløpig har man forsøkt å løse dette ved å ha to parallelle strukturer: en uformell som utreder og legger betingelsene, og en formell som fatter beslutninger. Det er imidlertid ikke uten videre uproblematisk å skille den delen av prosessen for premissene legges, og den der den endelige beslutning fattes. Forholdet mellom en formell fullmaktsstruktur og tverrfaglig og nettverksbaserte strukturer bør derfor analyseres videre. Her står vi foreløpig foran betydelig upløyd mark innenfor samfunnsvitenskapene.

4.4. To typer oppdeling

Mye tyder på at en omstrukturering i forhold til fullmaktsstrukturer må ta utgangspunkt i det som er den grunnleggende systemfeilen i forvaltningen, nemlig sterk vertikal og horisontal fragmentering. Heller enn å løse nye utfordringer gjennom ytterligere faglig spesialisering, bør man se på hvordan nye oppgaver kan løses gjennom en kombinasjon av færre organer med bredere ansvar, og større fullmakter på laveste mulige beslutningsnivå.

Et argument mot dette er at svært store organisasjoner lettere utvikler en intern kultur der fokus i større grad rettes innover enn mot brukere og klienter og de samfunnsproblemer som skal løses. Det er lett å se for seg at ”mega-etater” vil være vanskelig å få til å være tilstrekkelig bruker-fokusert eller problemfokuset. Dette var bl.a. en begrunnelse for etableringen av bydelssystemet i Oslo. Gjennom oppsplitting av store sentrale etater med lang avstand til problemene og brukerne, og etablering av 25 mindre bydelsadministrasjoner med like fullmakter knyttet til hver sine geografisk avgrensede områder, kom man bl.a. til livs uheldig kultur og manglende målfokus innenfor flere av de sektorene det var tale om.

Her snakker vi mao. om to ulike typer fragmentering som fungerer på ulik måte: For det ene en fragmentering i forhold til spesialiserte arbeidsoppgaver, for det andre en spesialisering i forhold til geografi. De to formene for spesialisering har vesens forskjellig betydning i forhold til de spørsmålene som drøftes her, særlig gjelder dette spørsmål som omfatter enkeltindivider (klienter, brukere) eller et mindre antall mennesker. Der dette er tilfelle kan det i mange sammenhenger være gode argumenter for å erstatte faglig basert oppdeling med geografisk basert oppdeling.

4.5. Sentrale rettigheter versus individuelle planer

I tillegg til en videre utvikling i retning av større fragmentering, har det også skjedd utvikling innen forvaltningen i to andre retninger de senere årene. Det ene har jeg allerede nevnt, nemlig sentraldirigering av politikken på lokalt nivå gjennom bl.a. rettighetsfastsetting og øremerking av midler. Innenfor helse- og sosialområdet har det imidlertid også skjedd en

annen utvikling, nemlig økt fokus på individuelle planer. Individuell plan er en rettighet³⁵, men en rettighet som skal sikre den enkelte individuelt tilpassede tjenester. Individuelle planer skal dessuten skje med sterk grad av medvirkning fra den enkelte bruker selv. Bakgrunnen for fokus på individuell plan er nettopp en erkjennelse av at det må være brukerens behov som står i sentrum og er strukturerende i forhold til tjenesteorganiseringen – ikke de mange ulike etatene på ulike forvaltningsnivåer. Dette er særlig aktuelt i forhold til personer som har behov for mange ulike typer hjelp fra det offentlige på en gang, for eksempel rusmisbrukere med dobbeltdiagnose, funksjonshemmede med sammensatte hjelpebehov, osv.

Tanken bak individuell plan er utvilsomt god, men det er all grunn til å stille spørsmålet om forutsetningene for at det skal lykkes faktisk er til stede slik forvaltningen nå er organisert og styrt. Problemet er at de strukturerende føringer som ligger i individuell plan hele tiden må konkurrere med andre strukturerende føringer som absolutt ikke er individuelle, men i aller høyeste grad generelle, slik som sentralt definerte rettigheter, øremerking og andre typer sentraldirigering.

Dersom individuell plan skal fungere, må de som forholder seg ansikt til ansikt med den det gjelder også ha de nødvendige fullmakter til å disponere ressurser og utnytte det apparat og de muligheter som finnes lokalt. Sentralstyringstenkningen, som ser ut til å være på fremmarsj, bryter fundamentalt med dette. Derfor må ett av tiltakene i en omstrukturering i retning av en mer effektiv forvaltning også innbefatte et kraftig oppgjør med rettighets- og øremerkingsideologien.

4.6. Byråkratiets fullmakter og politikkers ansvar

Prinsippene for det representative demokrati innebærer at de rettigheter som den enkelte innbygger har i forhold til å beslutte om fellesskapsspørsmål og disponere over fellesskapets ressurser, overføres til valgte politikere som opptrer som representanter på vegne av innbyggerne. Innenfor en omfattende velferdsstat, kan ikke politikere ha direkte kontroll med alle enkeltbeslutninger. Enkeltbeslutninger fattes i de fleste tilfeller av administrasjonen på

³⁵ Retten til individuell plan er bl.a. hjemlet i pasientrettighetslovens § 2-5.

fullmakt. Ofte vil oppgaveløsningen dessuten innebære bruk av et faglig skjønn som ikke kan beskrives i detalj gjennom en instruks. Imidlertid er dette den eneste praktiske måten å organisere demokratisk styring over forvaltningen på innenfor en kompleks og omfattende velferdsstat.

Inntil for få år siden var det vanlig med langt mindre delegasjon til forvaltningen enn det som er praksis i dag. For å håndteres med kompleksiteten og omfanget av oppgaver var det etablert et stort antall nemnder og utvalg med politikere som gjorde beslutninger innenfor de ulike oppgaveområdene. Veksten i kompleksitet og oppgaver gjennom 1970- og 80-tallet førte til at man nådde et nivå der de store linjene i politikken druknet i detaljspørsmål, og der politikere i stor grad opptrådte som lobbyister for særinteresser og enkeltsektorer, snarere enn å ha blikk for helhetsvurderingene i politikken. Dette førte bl.a. til en omfattende reform der skogen av utvalg ble erstattet av færre, bredere hovedutvalg³⁶. Samtidig økte delegasjonen av myndighet til forvaltningen. Tanken var at politikerne i større grad skulle trekke opp de store linjene, så skulle administrasjonen ta seg av detaljene og gjennomføringen fra dag til dag. Politikerne står selvsagt likefullt ansvarlig for hvordan fullmaktene benyttes og beslutningene fattes.

Velgerne forventer at politikerne og forvaltningen ”løser problemene”. Dette er en del av kontrakten mellom politiker og velger. Men i realiteten består denne kontrakten av to deler: En mellom velger og politiker, og en mellom politiker og forvaltning. Utformingen av begge disse delene av kontrakten er avgjørende for et effektivt demokrati.

På tross av overføringen av fullmakter mellom politikken og forvaltningen som beskrevet overfor, er det et spørsmål om det ikke er ytterligere forbedringspotensial i disse relasjonene. Et hovedproblem innen dagens struktur er den innbyrdes relasjonen mellom ulike politiske organer. De politiske organers struktur er langt på vei en funksjon av kompleksiteten i forvaltningen. Tanken er at det i størst mulig grad skal være direkte folkevalgte som har styring med forvaltningen på de ulike sektorer på de ulike nivåer. Fordi forvaltningen nå har blitt såpass kompleks og omfattende, har vi også fått en kompleks struktur når det gjelder politiske organer. Situasjonen nå er langt på vei den samme for velgerne, som den var for politikerne før forenklingen av den interne utvalgsstrukturen på politisk nivå med innføringen

³⁶ Oslo valgte imidlertid som tidligere beskrevet å innføre en parlamentarisk modell der bystyret ble organisert som et parlament med faste komiteer.

av hovedutvalg og økt bruk av delegasjon: Bildet er så kompleks at det er vanskelig å forholde seg til helheten.

I stedet skjer derfor politisk mobilisering på velgernivå i økende grad i forhold til enkeltsaker – ikke gjennom de politiske partiene som representerer helhetsvurderingene. I stedet for å være en forlengelse av velgernes innflytelse på forvaltningen – som private interesseorganisasjoner eller velgerforeninger, fremstår de politiske partiene som en integrert del av forvaltningen. I en viss forstand blir de dermed også en del av ”problemet”, ikke en del av løsningen, sett fra velgernes ståsted.

Mye av problemet ligger i fullmaktsforholdet mellom velger og politiker. Summen av politisk beslutningsmyndighet er konstant, men i vårt system er politisk beslutningsmyndighet fordelt på så mange politikere, på så mange nivåer, at velgerne for det første ikke klarer å forholde seg til dem på en aktiv måte, for det andre har hver enkelt politiker så liten del av den samlede beslutningsmyndighet at han/hun i praksis kan gjøre svært lite for å møte velgernes forventninger. Dette skaper et konstant gap mellom forventninger og muligheter som over tid svekker tilliten til politiske institusjoner og partier.

Et effektivt demokrati betyr at velgerne må kunne forholde seg til effektive politikere, i den forstand at de har fullmakter til å fatte reelle beslutninger. Jeg mener dette kun kan gjøres ved en forenkling av de politiske institusjonene – kort sagt færre politikere og færre politiske organer. Dette vil gi velgerne oversikt over hvem som bestemmer og har ansvar, både for de gode beslutningene og de dårlige beslutningene.

En forenkling i den politiske struktur med færre organer og nivåer, vil imidlertid også på nytt utfordre forholdet mellom politikk og administrasjon. Det å gi politikere mer fullmakter må innebære aksept for at styring også skjer indirekte. Mer fullmakter bør også kunne bety at forvaltning og politikk struktureres forskjellig: Forvaltningen for å løse problemene, politikken for å forankre ansvaret. Politikken må nødvendigvis være top-down i den forstand at den spesialiserte politiske fullmakt til det enkelte organ er hentet fra den generelle politiske fullmakt som i utgangspunktet ligger hos velgerne. Også forholdet mellom politikk og administrasjon må selvsagt være top-down – politikerne må styre over administrasjonen. Men innenfor forvaltningen bør man trolig finne frem til organisasjonsformer som strukturerer ansvaret på annet vis. Siden ikke all forvaltning kan organiseres i en etat, må man selvsagt ha

en spesialisering av ansvar, men spørsmålet er om ikke en geografisk spesialisering i så fall oftere vil være velegnet for å kunne adressere problemene som skal løses enn en tradisjonell faglig spesialisert organisering. I forholdet mellom politikk og forvaltning har man i lang tid akseptert at styring skjer indirekte i forhold til den faglige spesialisering. I prinsippet bør det ikke være mer problematisk at styringen skjer i forhold til en forvaltning som er oppdelt ut i fra en geografisk spesialisering, som regioner eller kommunedeler - særlig hvis det betyr at den er i bedre stand til å løse utfordringene, på individnivå, lokalnivå og regionalnivå.

4.7. Etterprøvbarhet, åpenhet, innsyn og kontroll

Mer fullmakter til færre politikere, og mer fullmakter til en forvaltning som er strukturert nedenfra heller enn gjennom en tradisjonell hierarkisk fullmaktsstruktur, stiller store krav til kontrollmekanismene. Innenfor dagens system finnes det flere slike mekanismer. Viktigst av disse på lokalnivå er kontrollutvalgene og kommunerevisjonen. Kontrollarbeidet som disse bedriver har endret karakter i kjølvannet av økt delegasjon og desentralisering innenfor den kommunale forvaltningen. Bl.a. har forvaltningsrevisjonen, som nettopp ser på fullmakts- og ansvarsforhold og oppfølgingen av politiske vedtak, fått en stadig viktigere rolle, og supplert den tradisjonelle regnskapsrevisjonen.

I tillegg er det etablert en rekke ombud og brukerutvalg som skal sikre brukere og klienter innsyn og påvirkning. Her snakker vi bl.a. om eldreråd, råd for funksjonshemmede, råd for innvandrere, elevombud, pasientombud, helse- og sosial ombud mfl. I tillegg har man statlige kontrollorganer som helsetilsyn, arbeidstilsyn med mer, og formelle klageorganer som sikrer den enkeltes rettigheter i forhold til forvaltningen, bl.a. fylkesmannen. I tillegg har sivilombudsmannen et overordnet tilsynsansvar overfor forvaltningen som helhet.

I tillegg til disse formelle kontrollmekanismene, har også andre institusjoner i samfunnet viktige kontrolloppgaver. Viktigst i så måte er en uavhengig kritisk presse. Også kunnskapsinstitusjonene har historisk spilt en slik rolle i samfunnet, bl.a. ved å frembringe kunnskap om de faktiske konsekvensene av politiske initiativ. (Såtvedt 1998 : 26ff)

Kontrollmekanismene har en avgjørende rolle, både i forholdet mellom velger og politiker, og mellom politiker og administrasjon. En omdanning av forholdet mellom velger og politiker, politiker og forvaltning, slik som antydnet overfor, må følges av en gjennomgang av kontrollmekanismene. Både det å gi enkeltpolitikere større ansvar, og det å desentralisere ytterligere fullmakter innenfor forvaltningen slik at problemer kan løses innenfor sin kontekst, forutsetter bedre kontrollmekanismer enn det vi har i dag.

Økte fullmakter, for eksempel til å løse oppgaver innenfor tverrsektorielle nettverk, bør følges av krav til organiseringen av slike nettverk som sikrer kontrollorganer, media og offentligheten mulighet til å kontrollere hvordan fullmaktene benyttes i praksis. Det bør utvikles standarder for etablering av nettverk som formaliserer opprettelsen gjennom formelle vedtak. Av slike vedtak bør det fremgå hva som er mandatet, hvem som skal delta og hvor lenge nettverket skal være i funksjon. Det bør også være eksplisitte krav til dokumentasjon av de beslutninger som evt. fattes gjennom føring av referater og samlet journalføring av relevante dokumenter.

Også kontrollmekanismene må organiseres slik at ansvarsforholdene er klare, og slik at kunnskapen som de frembringer er tilgjengelig og forståelig for allmennheten, media og det øvrige politiske systemet. Det er grunn til å spørre om vi også her har fått for mange ulike organer, og kontrollfunksjonen ville være bedre ivaretatt med færre aktører.

Fordi velgerne skal kunne holde politikerne ansvarlig er det viktig å sikre at media, uavhengige observatører og andre interesserte kan holde oversikt over hvem de politiske beslutningstagerne er og hvilke beslutninger de er ansvarlige for. Dette vil kunne bli vesentlig enklere enn i dag dersom antallet politikere og politiske nivåer reduseres.

5.0 Konklusjoner

5.1. Modernitetens problem

I den senmoderne tidsalder er samfunnets kompleksitet, i seg selv et produkt av moderniteten, og strømmen av informasjon som dette skaper, den største trusselen mot et effektivt demokrati. Som Ulrich Beck (1997) hevder, er modernitetens effekter blitt den største trussel mot modernitetens prinsipper.

Konsekvensen av å ikke gjøre noe vil være at demokratiet i stadig større grad utfordres av angrep på de prinsipper som demokratiet bygger på, fra proteksjonisme, nasjonalisme, rasisme, og/eller økt statlig styring og dirigering som ytterligere svekker enkeltmenneskets frihet og det sivile samfunns rolle i samfunnet – alt solgt inn med populismens forenklerende retorikk og kortsiktige ambisjon.

Kravet om enkle løsninger må imidlertid tas på alvor. Velgerne har krav på et politisk system som kan forstås. Derfor må vi forenkle de politiske systemene, heller enn å la oss forføre av forenklet retorikk.

5.2. Tre prinsipper for en modell for effektivt demokrati

Vi må omdanne politikk og forvaltning for å sikre et effektivt demokrati. Jeg vil foreslå en omdanning av folkestyre og forvaltning i Norge som baserer seg på tre prinsipper:

I *Styrking av politikerrollen gjennom bl.a. færre nivåer og politiske organer.*

Summen av politisk beslutningsmyndighet er konstant. Et helt vesentlig problem ved dagens politiske system er at den politiske makten er så fragmentert, både horisontalt og vertikalt, at politikerne i praksis ikke har mulighet til å løse de oppgavene de har ansvar for eller som velgerne forventer at politikerne skal løse. Samtidig innebærer antallet politikere og nivåer et problem fordi det simpelthen er for mange til at velgerne skal kunne holde tritt. Til sammen svekker denne tilliten til politikerne, de politiske partiene og det politiske system. En konsekvens av en dreining i en slik

retning vil være en mer personfokusert politikk, men dette er trolig nødvendig for å sikre dette hensynet.

I en gjennomgang av nivåer og organer er det for eksempel naturlig å sette kritisk lys på regionalnivået og på etablering av direkte folkevalgte bydelsutvalg. I kommuner der det ikke er hensiktsmessig å etablere parlamentariske styringsmodeller, kan det være grunn til å vurdere direkte valgte ordførere for sørge for en bedre klargjøring av hvem som har makten. Men i så fall må disse også ha reell makt og innflytelse – ikke bare være møteledere uten fullmakter.

I tillegg til dette, er det en vesentlig forutsetning at det blir et klarere skille mellom makten på de ulike nivåer, slik at oppgaver som er lagt til kommunenivået fullt og helt løses her – uten nasjonalt fastsatte rettigheter, øremerking eller annen innblanding fra statlig nivå.

II *Problembasert organisering av beslutningsstrukturer og forvaltning nedefra, med utgangspunkt i det aktuelle problem eller den aktuelle problemtype.*

Spesialiseringen innenfor forvaltningen har gått for langt. For mange instanser er involvert i beslutningsprosesser og problemløsning. Fragmenteringen fører til ineffektivitet ved at tid og ressurser brukes på svarte-per spill, beslutningsvegving eller uverdige konkurranser om prestisje.

I den grad det etater og virksomheter skal inndeles i ulike enheter, kan det være mer hensiktsmessig å dele disse inn etter geografisk ansvarsområde i stedet for faglig ansvarsområde. Likevel må det selvsagt være faglig baserte sektorgrenser også, men forhåpentligvis langt færre enn i dag.

Bottom-up tilnærming til problemløsning innebærer behov for økt desentralisering av myndighet innenfor forvaltningen og strukturer for kontroll med bruk av slike fullmakter som innebærer at de som har dem kan holdes ansvarlig.

III *Tverrfaglig og fleksibel organisering av forvaltningen som kan tilpasses utfordringer preget av stadig større grad av kompleksitet.*

Forvaltningen må tilpasse seg større endringshastighet og større kompleksitet. Gradvis har det vokst frem nye uformelle og fleksible strukturer innenfor forvaltningen for å møte dette behovet. Slike nettverksstrukturer er kommet for å bli, men for å bli oppfattet som en legitim arbeidsform bør slike arbeidsformer standardiseres og forankres i formelle vedtak, samt formelle krav til dokumentasjon og innsyn.

5.3. Forvaltningsreformene som kommer....

Som jeg skrev innledningsvis, står vi nå på terskelen reformer i forvaltningen på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Så langt er det lite som tyder på at de råd jeg har gitt her vil bli lyttet til.

Jeg er tilhenger av et desentralisert administrativt system, som bydelene i Oslo kommune. Jeg kan også godt forstå ønsket om å ha lokale ombudsmenn valgt i den enkelte bydel for å ivareta bydelenes innbyggere. Jeg er imidlertid meget skeptisk til en modell som i realiteten innebærer etableringen av et nytt forvaltningsnivå på bydelsnivå. All erfaring viser at dette over tid vil føre til spenninger og systemperverteringer i forholdet mellom bystyre/byråd på sentralt nivå i kommunen og bydelene³⁷. Allerede med dagens system er dette et latent problem. Det er grunn til å frykte at det nå vil manifestere seg. Taperne vil være byens innbyggere, som nok en gang vil oppleve at tid og ressurser som bør brukes for å jobbe for innbyggerne, blir rettet innover i den kommunale strukturen, i et maktpolitisk spill. Enda mer paradoksalt er dette tatt i betraktning at velgerne knappst kan navnet på de politikerne de velger til sine respektive bydelsutvalg.

En alternativ modell kunne være å skille klarere mellom den administrative desentraliseringen på bydelsnivå og folkevalgte ombudsmenn i den enkelte bydel, for eksempel ved at hver bydel valgte hver sin ombudsmann som kan rapportere overfor bydelens velgere og kommunen sentralt mht. spesielle utfordringer i bydelene, svakheter i det kommunale

³⁷ Dette var bl.a. medvirkende til at bydelsordningene i både København og Bergen kommuner nå er avvirket, selv om man der ikke gikk så langt som i Oslo med å legge til rette for spenninger mellom bydelene og kommunen sentralt.

tjenesteapparatet osv. Slike ombudsmenn kunne i så fall inngå i apparatet for å føre kontroll med politikerne på vegne av velgerne lokalt.

Norge har i dag flere kommuner enn da Stortinget vedtok formannskapslovene i 1837. Som sagt, mener jeg det er viktig å opprettholde nærhet mellom den lokale kommunale administrasjon og befolkningen. Det er ikke antallet kommuner som er problemet. Problemet ligger for det første i at kommuner med lavt innbyggertall vil ha en så liten forvaltning at den vil ha problemer med å møte dagens krav til standard på tjenestene. I tett befolkede områder er for mange kommuner først og fremst et problem knyttet til arealplanlegging. For å imøtekomme dette problemet bør man enten slå sammen kommuner, eller legge arealplanbeslutninger til et indirekte valgt regionalt organ.

Mye tyder på at det vil bli opprettet nye direkte folkevalgte regioner, eller ”superfylkeskommuner” om man vil. I så fall vil fylkespolitikere og fylkesadministrasjon ha lyktes i sin mangeårige kamp for å opprettholde sitt levebrød. Det er vanskelig å finne mange andre argumenter for etablering av de nye regionene, slik de foreløpig er beskrevet i debatten. De oppgavene fylkene har i dag er så få at de med letthet kan ivaretas av kommunene – selv uten noen omfattende kommunesammenslåing. De regionale hensyn kan meget vel ivaretas gjennom indirekte representasjon i regionale beslutningsorganer, slik fylkeskommunen var organisert før 1976, og slik dette fortsatt gjøres med stort hell i Finland. Det er også verd å merke seg at Danmark de facto nylig har avvirket det regionale nivået. Hva er da motivet for å etablere et nytt tungrodd byråkrati på regionalnivå som velgerne ikke vil kunne forholde seg til og som sannsynligvis vil ligge i konstant konflikt med både kommunene og staten?

Enda mer merkelig vil det være dersom Oslo med sine 538 000 innbyggere skal sidestilles med kommuner med færre en 1000 innbyggere og bli en bykommune i en ny større fylkeskommune. Dersom Oslo innlemmes i et nytt fylke og får et nytt forvaltningsnivå mellom seg og staten, i tillegg til etableringen av direkte valg til bydeler, vil dette innebære at Oslos innbyggere vil gå fra å forholde seg til og velge representanter til to nivåer (bystyre + Stortinget), til å forholde seg til og velge representanter til fire nivåer (bydelsutvalg + bystyre + fylke/region + Stortinget). Dette vil være ensbetydende med å lukke øynene for advarslene om konsekvensene av en sterkt overadministrert offentlig sektor og stadig svakere legitimitet knyttet til politikere, politiske partier og det politiske system.

5.4. Avslutning

I denne rapporten har jeg forsøkt å beskrive trusler mot folkestyre og forvaltning i vår tid. Dette er et trusselbilde som får lite oppmerksomhet. Akkurat det er, som jeg forsøkt å beskrive, en iboende forbannelse i det stadiet på veien mot et ineffektivt og overadministrert demokrati som vi nå befinner oss. Det er lett å avvise slike spådommer som dommedagsprofetier på grensen til det paranoide, vise til at slike systemfeil som er beskrevet her også har fantes før, osv. Jeg håper i alle fall å ha bidratt til at disse spørsmålene settes på dagsorden. Som nevnt er en kontinuerlig debatt om vilkårene for demokratiet i seg selv en forutsetning for en videreutvikling av de over tid. Jeg er dessuten overbevist om at utviklingen gradvis vil presse de problemstillingene jeg har beskrevet oppover på den politiske dagsorden. Norge har gode demokratitradisjoner. De er det all grunn til å ta vare på.

Litteraturliste

- Austin, Peter et al (2005): *Osloregionens muligheter for næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv*. Rapport. Oslo: Asplan analyse, Nordregio, EuroFutures, Oslo Teknopol.
- Beck, Ulrich (1997): *The reinvention of politics*. Cambridge: Polity press.
- Bergh, Trond et al (1989): *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945 – 1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Burke, Edmund (1968): *Reflections on the revolution in France*. London: Penguin Classics.
- Christensen, Tom og Lægroid, Per (2001) New Public Management i norsk forvaltning, i Tranøy og Østerud (red.): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal.
- Collet, John Petter (1999): *Historien om universitetet i Oslo*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dølvik, Tor et al (2005): *Alternative styringsmodeller for Osloregionen*. Rapport. Oslo: Agenda
- Etzkowitz, Henry og Leydendorff, Loet (1997): *Universities and the Global Knowledge Economy – A Triple Helix of University – Industry – Government Relations*. London, New York: Continuum
- Fevolden, Trond (1989): Fylkeskommunen – fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå, i Skare, Leif H. (red.): *Forvaltningen i samfunnet*. Oslo: Tano.
- Flato, Charles et al (1960): *The Civil War*. New York: Golden Press.
- Giguère, Sylvain (2004): Building New Forms of Governance for Economic and Employment Development, i *New Forms of Governance for Economic Development*, OECD.
- Hagtvedt, Bernt og Lafferty, William (red.) (1984): *Demokrati og demokratisering*. Oslo: Aschehoug
- Haugsvær, Steinar (2003): *Svekket folkestyre og økt rettsmakt*. Artikkel på Makt- og demokratiutredningens hjemmeside.
- Hajer, Maarten og Wagenaar Hendrik (red.) (2003): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoven, Finn Holmer (1989): Kommunalforvaltningen og det kommunale selvstyre, i Skare, Leif H. (red.): *Forvaltningen i samfunnet*. Oslo: Tano.
- Lipset, Seymour Martin (1968): *Det politiske menneske. Politikens sosiale grunnlag*. Oslo: Gyldendal.
- Locke, John (1690/1980): *Second Treatise of Government*. Indianapolis: C.B. MacPherson.

- NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* (Christiansenutvalget)
- NOU 1997: 12 *Grenser til besvær*. (Hovedstadsutvalget)
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Slagstad, Rune (1997): Universitetet og makten, i Andresen, A.E. og Hjeltnes, Guri (red.): *Universitet, samfunn og politikk*. Oslo: Forum for Universitetshistorie.
- Slagstad, Rune (1998): *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.
- Smith, Adam (1976/1986): *The Wealth of Nations. Books I – III*. London: Penguin Classics.
- Stortingsmelding nr. 31 (2002 – 2003) *Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk*.
- Såtvedt, Øyvind (1998) Forskning og autonomi – et normativt perspektiv, i Skoie, Hans og Såtvedt, Øyvind, *Forskning, kultur og autonomi. Et bidrag til debatten om den frie universitetsforskning*. NIFU rapport 17/98. Oslo: NIFU
- Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (2001): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal.
- Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- White, Stephen K. (1994): *Edmund Burke: Modernity, Politics and Aesthetics*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Østerberg, Dag (1999): *Det moderne*. Oslo: Gyldendal.