

# Demokrati verdien i det lokale selvstyret

AV HILDE BJØRNÅ

"Democracy" is used as both a scientific argument and as a political argument for extended decentralisation and further local autonomy. The concept is, however, rarely analyzed in local government literature. This article gives a short overview of democratic theories and their contributions to the understanding of the concepts "citizen" and "user". It focuses on various central government steering arrangements towards the municipalities, and finds that these are carriers of different democratic values. The state's policy towards the municipalities has gradually changed over the last sixty years and is now more and more directed towards individual needs rather than collective values. This does not, however, mean that collective citizen values are "erased", or that the municipalities are losing their importance.

## 1. Tema

Det lokale selvstyret har lenge hatt status som en grunnleggende del av vårt demokratiske system. Likevel har det ofte vært vanskelig å finne fram til hva slags verdier som skal ligge til grunn for den statlige policyen overfor kommunene. Man har i særlig grad vært stilt overfor det dilemmaet at kommunene

trenger handlingsrom for å kunne gjøre ting på sin måte og ut fra lokale behov, samtidig som at staten skal sikre at befolkningen får like rettigheter til velferd. De nordiske kommunene har fått størstedelen av ansvaret for å sikre at velferdsytelser når befolkningen, og kommunene har dermed fått en rolle som innebærer at de i stor grad står for

implementeringen av velferdsstaten (Nagel 1991). Kommunene er imidlertid ikke frie til å gjøre som de vil i enhetsstater som Sverige og Norge, og det er i hovedsak deres viktige rolle som velferdsyttere har ført til at de har blitt stående i et tett og sammenfiltret forhold til statlige myndigheter (Kjellberg 1988/1991, Amnå og Montin 2000). Statlige myndigheter har, i en situasjon hvor samfunnet blir mer komplekst og det stilles stadig nye krav, en formidabel utfordring i å finne styringsordninger overfor kommunene som på en god måte ivaretar ulike og til dels motstridende hensyn. Her settes det fokus på hvordan disse styringsordningene ivaretar *verdien demokrati*.

Verdien demokrati brukes både som politisk og forskningsmessig begrunnelse for desentralisering og økt kommunalt selvstyre, og gjerne uten at man gir noe særlig avklaring. Tradisjonelt har imidlertid denne verdien vært knyttet til *borgernes* innflytelse på, og medbestemmelse i, beslutninger som angår dem selv, og at politisk behandling gir lokale beslutninger legitimitet. I tillegg er demokrati og deltagelse i lokalt styre og stell ansett som positivt fordi det lærer borgere å finne løsninger på fredelig vis, og å arbeide i tråd med politikkenes spilleregler. Denne demokrativerdien har sitt teoretiske fundament i et *republikansk* ideal om meningsdannelse og deltagelse, og et *komunitaristisk* ideal om vedlikehold av et lokalt fellesskap og en lokal identitet. Realiseringen av dette lekmannsstyret krever et stort handlingsrom som skal fylles med deltagelse "nedenfra", og det utgjør på mange måter en ideell

målestokk som det på den ene siden er vanskelig å være uenig i og på den andre siden er vanskelig å virkeliggjøre.

Men selve debatten om hvordan "demokrati" skal forstås, og hva som bør være de fremste demokratiske verdier har også en annen forståelsesramme: Det liberale demokratiideal har fokus på individuelle element, på ansvarliggjøring og på *brukernes* behovstilfredstillelse. Det ny-liberalistiske demokratiidealet setter fokus på at staten skal sikre befolkningen et minimum av grunnleggende rettigheter og legge til rette for valgfrihet, pluralisme, og konkurranse. Det er fra dette idealet at bølger som "New Public Management" har hentet idéer om at staten skal styre etter mål, heller enn prosess, og at underenheter skal fristilles statlig styring.

Denne artikkelen drøfter ulike forståelser av demokrati og hvordan statlige styringsordninger påvirker kommunene. Hvordan er de demokrati-verdiene som er skissert overfor ivare tatt i statlige styringsordninger? Artikkelen formål kan sies å være todelt. Det er for det første en ambisjon å kaste lys over demokratiteori og hvordan ulike demokratverdier kan forstås og begrunnes. For det andre analyseres statlige styringsordninger overfor kommunene, og hvordan disse legger føringer på den demokrativerdien som realiseres av kommunene. Det empiriske fokus settes på Norge og Sverige i etterkrigstiden.

## 2. Demokratiforståelsen

Utgangspunktet er at statlige styringsordninger kan bære i seg ulike demokratiske verdier. Begrepene *bruker* og *borger* er ofte benyttet for å illustrere at det ligger forskjellige normative oppfatninger om samfunnsmedlemmenes og det offentliges rolle i ulike demokratitradisjoner. Disse begrepene bygger på liberalistisk og republikansk/komunitaristisk demokratiteori, men er i svært liten grad avklart i "kommune-litteraturen". Nedenfor trekkes de viktigste skillene opp.

### 2.1. Liberalismen: Med fokus på brukeren

Locke er sentral i tidlig liberalisme og hadde som utgangspunkt at mennesker strever for å oppnå et bedre liv for seg og sine. Locke (1690) mente (i motsetning til Hobbes) at det ikke er noe naturlig over- og underordning mellom mennesker, og følgelig at idealet om den sterke leder ikke er noe man verken behøver eller bør etterstrebe. Den liberalistiske idé dreier seg om verdier som individualisme, frihet, likhet, toleranse, at befolkningen skal gi samtykke til sitt styresett og at mennesker er fornuftige. Moralsk pluralisme er en forutsetning for det liberale samfunn, og er et empirisk faktum i den moderne verden (Rawls 1993:303-304). Liberalistene har tradisjonelt tro på markeds-mekanismene i det frie markedet og tror på et begrenset statsstyre blant annet for å fremme pluralisme og av frykt for at sterke statsmakter skal tyrannisere befolkningen.

Nyere liberalisme, såkalte Ny-

liberalister, (T. H. Green, L.T. Hobhouse, J.A. Hobson) er inspirert av John Stuart Mill og vektlegger at hver og en skal kunne ha et godt liv og muligheter til selvrealisering. Det å ha frihet skal altså ikke være en "frihet til å sulte". Staten kan tilby velferd for befolkningen gjennom å gi dem *rettigheter*, og den kan intervensjonere markedet og påvirke økonomiske forhold når dette er åpenbart hensiktsmessig. Liberalistene har imidlertid en grunnleggende skepsis til sterk statlig styring, da statens ansvar stort sett skal strekke seg til å gjøre befolkningen i stand til å ta vare på seg selv. Grunntanken er på mange måter at samfunnet, som *laissez faire* i markedet, består av mange små egennyttige enheter som til sammen utgjør en noenlunde selvregulerende og relativt velfungerende helhet. I tillegg fremhever liberalister som Robert A. Dahl (1980) og John Rawls (1971, 1993) at det også er demokratiets og statens anliggende å fremskaffe sosiale rettigheter og få på plass ordninger som sikrer befolkningen redistributiv rettferdighet. I den liberalistiske tradisjonen forstår man med andre ord demokratiet som et redskap eller et middel for å oppnå mål og verdier, og et redskap for å legge til rette for at borgerne kan forfølge sine drømmer om et godt liv. Demokratiet i seg selv er ikke det viktigste, men må være på plass fordi det er et fornuftig middel for å kanalisere et mangfold av interesser inn i en aggregert helhet (Bentham 1830, Mill 1820, Weigård 1995).

Liberalistiske grunntanker har hatt en påtakelig renessanse i den globaliserte verden og kan kobles til den

idéen om *New Public Management* som flommet inn over Vest-Europa på 70- og 80-tallet. Utgangspunktet for NPM er en kritikk av det stadig voksende byråkratiet som måtte komme inn under politikernes kontroll. I tillegg hadde man et sterkt behov for å finne mekanismer som kunne spare det offentlige for penger i velferdsstatens krise på 70-tallet og utover 80-tallet (Vabo 2001). NPM er en organisasjons-tilnærming som er hentet fra det private næringsliv og som sier at offentlig sektor må ha mer fokus på blant annet kostnadseffektivitet, resultat, konkurranse og legge mindre vekt på detaljerte regler og prosess (Christensen og Lægereid 2001). Styringen skal fremme fleksibilitet heller enn rigiditet og den skal gjøre det offentlige mer effektivt og brukervennlig. Denne styringsteknikken oppfattes å være en samling av idéer om modernisering av offentlig forvaltning, der det grunnleggende er et skifte i fokus fra prosess til resultat og en opphevelse av forskjellene mellom privat og offentlig sektor med hensyn på ledelsesform (Hood 1995).

De tiltakene som oftest assosieres med NPM er konkurranse, privatisering, fritt forbrukervalg, orientering mot effektivitet og resultater, direkte kontroll og ansvarliggjøring, styring gjennom kontrakter, evaluering på bakgrunn av kvantitative data, strategisk ledelse, principal-agentrelasjoner og personlige incitamenter (Klausen og Ståhlberg 1995:12). Mange mål kan være sentralt bestemt av en elite, mens problemer og løsninger defineres ut fra lokale forhold. Kjernebegrepene er *mål- og resultatstyring* (MRS) og *fristilling*.

Det lokale demokrati i kommunene kan slik forstås som et middel for å sikre befolkningen de tjenester og ytelser som etterspørres. Det sentrale er å få etablert et effektivt system som er i stand til å skape samsvar mellom tilbud og etterspørsel, og her anses kommunen som best egnet fordi den gjennom sin nærhet har kunnskap om lokale behov og ordner sin tjenesteproduksjon i forhold til disse behovene. Brukerpreferansene og befolkningens rettigheter står i fokus. Dette er verdier og holdninger som er sterkt fremtredende i vår tid.

I dette perspektivet settes hensynet til hvert enkeltindivid først. Det forutsettes at hver og en ønsker frihet til å utforme sitt eget liv ut fra egne forutsetninger, at de ønsker et sikkerhetsnett av (begrensede) sosiale rettigheter, og nedtonet statlig styring. Befolkningen ses som *brukere* i en velferdsstat som skal fremskaffe et visst minimum av sosiale rettigheter og minstestandarder. Her har den svenske maktutredningen konkludert med at det svenske folk i stor grad har akseptert denne individualistiske demokratiforståelsen og har forlatt sin tradisjonelle kollektivistiske orientering.

## 2.2. Republikansk og komunitaristisk teori: Med fokus på deltagelse og medborgerskap

En ganske annen forståelse av den menneskelige natur og det offentliges rolle finner vi hos Rousseau. Han mente at mennesket var grunnleggende godt men at det kunne ødelegges av det sosiale liv. Friheten er også her det sen-

trale, og demokratiet er i seg selv en garanti for at borgerne skal kunne sikre sin egen frihet ved at man adlyder "seg selv". Gjennom demokratiet går man inn i en kollektiv enhet og underlegger seg kontrakter for å opprettholde trygghet (se Rousseau 1813/1993). Politikk og demokrati forstås, i tråd med antikkens idealer, som et gode i seg selv, fordi man gjennom politikken realiserer seg som menneske. *Felleskapets beste* tilstrebes, og det er ikke nødvendigvis det samme som aggregerte egeninteresser. Det dreier seg om deltagelse og det dreier seg om å kunne argumentere for, og å skape enighet om løsninger som er god for alle. Det offentlige skal sørge for å ivareta allmennviljen, det vil si fellesinteresser som har en upartisk og upersonlig karakter. Slik blir det nødvendig å ha et bredt folkelig engasjement for å fange opp hva som er interessene det skal tas hensyn til i kollektive beslutningsprosesser, og det blir nødvendig å legge til rette for at den vanlige borgeren skal holde seg orientert om det som angår ham og henne.

Slike tanker om mennesket og det offentliges rolle kan knyttes til en republikansk demokratiforståelse (Weigård 1995, Eriksen og Weigård 1997) som ser politisk problemløsning som noe som referer til deliberasjon gjennom argumenter og den helhetlige fornufts makt. Deltagelse og meningsdannelse ses som selve kjernen i demokratiet. Dette synet kan også forstås med utgangspunkt i kommunitære prinsipper, der en vektlegger at mennesker lever i kollektiver som former dem og gir mening til deres liv. Den gode sam-

funnsborger vil, ved å delta i offentlige debatter og engasjere seg politisk, bidra til skapelsen av en felles fremtid med genuint kollektive målsetninger (Barber 1984:197). Dette er det demokratiidealet som synes å ligge innbakt i den norske Makt- og demokratiutredningens perspektiv på demokrati (og synes å ligge i mandatet); her settes det fokus på det kollektive element og borgerens deltagelse og meningsdannelse.

Borgerne er engasjert i å opprettholde et lokalt fellesskap gjennom folkelig engasjement og fornuft. Den kulturelle arv skal ivaretas og vitaliseres, og for kommunen blir det viktig at den lokale identitet blir ivaretatt og videreutviklet av engasjerte medborgere. I et slikt perspektiv blir den lokale referanserammen noe mer enn bare en samling av individuelle idéer som skal aggregeres til en helhet, slik som i liberalismen. Det blir et mål i seg selv å tilrettelegge for at borgerne skal føle seg som del av et meningsfellesskap som de er forpliktet til å opprettholde gjennom sin egen deltagelse. Stedet og tradisjonene som er båret av generasjoner før oss skal ivaretas, og deltagelsen i et lokaldemokrati skal gi den enkelte borger følelser av tilknytning, ansvar og fellesskap. Deltagelse blir et ideal, og som Arendt (1958) hevder, vurdert som noe som gir livet mening og viser det særegne ved hvert enkelt samfunnsmedlem. Lokaldemokratiet gir oss dessuten ledere som bærer tilliten til sine likemenn, det gir oss autoriteter som nedtoner elitistiske system og bygger bro over spennet mellom likhet og autoritet (Arendt 1963:278).

Borgernes deltagelse, identitet og det kollektive engasjement er i fokus. For å sikre dette må hvert lokalsamfunn ha et stort handlingsrom. Hver kommune må selv ha mulighet til å peke ut hva som faktisk er de viktigste oppgavene for sitt fellesskap, og må ha ressursmessig handlingsrom. Statlige myndigheter må med andre ord stole på den lokale fornuft og den lokale kunnskap for at borgernes engasjement skal ha betydning og skal kunne opprettholdes.

I dette perspektivet settes hensynet til det lokale fellesskapet først. Det forutsettes at borgerne står sammen i et fellesskap som kollektivt ønsker frihet til å utvikle seg selv på egne premisser. Kommunepolitikere vil ivareta lokalsamfunnets interesser, staten skal ikke styre detaljert og individorientert.

### *2.3. Forventet statlig styring av kommunene etter disse demokratiidealene*

Det blir i den statlige styringen av kommunene et spørsmål om hva slags prinsipper som skal ligge til grunn for prioriteringene som skal foretas; skal offentlige tjenester fordeles som respons på uttrykte brukerpreferanser eller gjennom lokalpolitiske helhetsvurderinger; skal den statlige styringen vektlegge økt folkelig deltagelse i lokale beslutninger, eller vektlegge en forening av lokal etterspørsel og offentlige tilbud.

Til liberalismens individuelle demokratifokus og "brukerrollen" blir det her et spørsmål om å gi rettigheter til den enkelte og å vektlegge brukerpre-

feranser. Kommunens rolle i styrings-systemet er å innfri slike brukerbehov. Det er hensynet til kommunens innbyggere, det vil si brukerne, som skal komme først. Det forventes i dette perspektivet derfor at staten styrer kommunene ved å utforme overordnede mål og formulerer grunnleggende rettigheter som skal innfris. Liberalismens idé bygger på individets selvstendige fornuft og valgfrihet, og dermed på en begrenset stat. En statlig styring av kommunene som bærer preg av liberalistiske demokratiidealene, vil derfor være nedtonet. Det vil legges vekt på privatisering og konkurranseutsetting og at statlig styringen tar form som et mer løselig kontraktsforhold. Hierarkiet og byråkratiet er nedtonet, og ansvaret for å nå mål er desentralisert. Det forventes at den statlige styringen gir kommunene så fleksible rammer at kommunene kan ivareta selvbestemmelse og valgfrihet med hensyn til valg av prosess. Slik vil kommunene få anledning til å sette inn tiltak der det trengs lokalt, og gi de lokale brukerne det de etterspør.

Det republikanske og komunitaristiske demokratiideal har et kollektivt utgangspunkt og setter fokus på fellesskapets beste, bred folkelig deltagelse og meningsdannelse, lokal tilhørighet og beslutninger fattet med utgangspunkt i helhetlige vurderinger ut fra lokale forhold. I en statlig styring av kommunene som har dette demokratiidealet vil lokalbefolkningen ses som borgere som finner frem til helhetlige løsninger som er til fellesskapets beste. Det norske og svenske lekmannstyret er forbundet med en slik evne til å

skape mål og løsninger på lokale premisser, løsninger som er basert på den vanlige mann og kvinnes skjønn, deltagelse og identitetsbevaring. Sammenlignet med de øvrige europeiske landene har de nordiske kommunene både mange representanter, allsidige oppgaver, og stort ansvar og selvstyre (Page 1991, Lidström 2004).

En desentralisert oppgaveløsning, der desentralisering innebærer overført beslutningsmyndighet og beslutningsansvar for både mål og prosesser lokalt, innebærer at lokal kunnskap kan utnyttes og gis betydning. Slik desentralisering kan således si å ivareta en tiltro til at det lokale felleskap er i stand til å ivareta fellesinteresser. En forventet statlig styringsstrategi ut fra det republikanske/komunitaristiske demokratiperspektivet er således å overføre ressurser og myndighet til kommunene, og gi dem stort spillerom til å kunne fatte beslutninger ut fra lokale forhold. Også i dette demokratiidealet er det naturlig å forvente at staten nedtoner sin kontroll, regulering, og instruering av kommunen. Man vil i en integrert moderne stat forvente at staten ivaretar legitime nasjonale hensyn gjennom et fokus på samarbeid og en form for partnerskap med kommunene.

Vi ser at begge disse perspektivene har i seg et ideal om at den statlig styring av kommunene skal nedtones. Ulikheten ligger først og fremst i fokuset på individuelle og kollektive element, og i viljen til å overlate formuleringen av overordnede mål til kommunene. Grensegangene er imidlertid diffuse i praksis. Det å desentralisere prosessvalg gjennom New Public Management-

prosesser er ikke bare et individrettet element, det er til en viss grad også å anerkjenne det lokale fellesskapets fornuft og ønsker.

### 3. Statlig styring og kommunalt selvstyre

De europeiske statene har viktige og legitime ansvarsoppgaver som innebærer at det må føres kontroll med lokale enheter. Det er de sentrale myndighetene som stilles til ansvar for å besørge hensyn som rettssikkerhet, makroøkonomisk stabilisering, sikkerhet mot ytre trusler og vern av fremtidige generasjoners interesser (Musgrave 1959, Hansen 1985). Det er også sentrale myndigheter som skal sørge for likebehandling, og som har et overordnet ansvar for at visse velferdsordninger, som for eksempel helse og undervisningstilbud, finnes overalt i landet. Disse legitime hensynene, som først og fremst er *likhetshensyn*, krever at det eksisterer en viss styring og statlig kontroll av hvordan kommuner løser sine oppgaver.

Det finnes imidlertid en grense for hvor "sterk" staten kan være i forhold til kommunene før denne mister sin mening som demokratisk arena, og en grense for hvor detaljert reguleringer kan være før disse går på bekostning av den samordnede effektiviteten et lokalt selvstyre skal gi. Et lokalt selvstyre er regnet for å kunne være svært effektivt fordi man i små enheter har *nærhet* som et komparativt fortrinn, man fanger opp hvor "skoen trykker" og kan sette tiltak inn der det trengs. Gjennom

kommunene skapes det nærhet mellom beslutningstakere og befolkning og avgjørelser kan ta hensyn til lokale forutsetninger og behov. Kommunene forutsettes å ville skape varierte tilbud som er en sum av egne innbyggers preferanser (Oates 1972). En desentralisering av oppgaver og ansvar til kommunene vil således bidra til bedre samsvare mellom lokalbefolkningens preferanser og offentlig ressursinnsats, og gi borgerne innflytelse over egen hverdag. Dette gir et forsterket borgeraspekt ved at innbyggerne får større innflytelse på egen hverdag, det gir effektivitet og omstillingsevne (se blant annet Page og Goldsmith 1987, Sharpe 1970, Clarke 1984, Osborne og Gabler 1993). Kommunene kan med andre ord drive frem løsninger som er basert på lokale forutsetninger, og bidrar slik til at det skapes *variasjon* i løsninger.

Statlige myndigheter står overfor en kontinuerlig utfordring med å balansere hensynet til lokalnivåets frihet til å gjøre ting på sin måte, og hensynet til hele befolkningens krav om lik tilgang til velferdsytelser og likebehandling. Fokus settes her på hvordan etterkrigstidens styringsordninger ivaretar demokrati verdien i kommunene, og hvordan disse ordningene representerer syn på hva slags rolle kommunen skal ha; hvordan har statlige styringsordninger bidratt til endringer i demokrati verdien som knyttes til kommunene? Dreier det seg om store skifter i verdi fokus eller dreier det seg om ulike virkemiddel for å sikre de noenlunde samme verdiene? Det empiriske fokus settes på Norge og Sverige.

## 4. Empirisk skisse og diskusjon av verdier i statlige styringsordninger

Den statlige styringen i etterkrigstiden deles inn i *planstyringen* ut 1960-årene, *desentraliseringsprosessen* på 70-tallet, *"fornyelsen"* og *målstyringen* som kom inn på 80-tallet, og den økte kommunale *fristillingen* og *rettighetslovgivningen* som er betegnende for 90-tallet og frem til i dag. De statlige styringsordningene overfor kommunene skifter ikke karakter fullstendig, fra periode til periode, men hovedtrekkene i måten å styre kommunene på ser ut til å ha ulik styrke og "legges over hverandre" ettersom tiden går.

### 4.1. Den første etterkrigstiden

Før andre verdenskrig hadde kommunene relativt få statlig pålagte oppgaver og var i liten grad underlagt statlig styring. Mye endret seg i forholdet mellom stat og kommune i etterkrigstiden. Fra krigens slutt til cirka 1960 var det fra nasjonalt politisk hold i både Norge og Sverige et klart og uttrykt ønske om at velferdsstaten skulle utvikles. Denne utbyggingen av velferdsstaten skulle foregå gjennom kommunene. Den første etterkrigsperioden var preget av sterk økonomisk vekst og av statlig intervensjon.

Arbeiderpartiet og Sosialdemokraterne hadde makten, og troen på planlegging og planstyring var sterk. Kommunene fikk oppgaver gjennom lov, og lovene ga detaljerte beskrivelser



av hva som skulle gjøres og hvordan. De ressurssvake kommunene fikk skatteutjevningssmidler. Velferdsstaten, blant annet innenfor skole og trygdeområdet, ble bygd ut gjennom kommunene (Hagen og Sørensen 2001:198). Kommunene skulle settes ytterligere i stand til å ivareta samfunnsutbygging og levere flere offentlige tjenester. For å få dette til måtte man gjøre endringer i kommunestørrelsen. Dette skulle gjøre kommunene bedre i stand til å fungere som velferdsyttere for befolkningen (Grønlie 1987). Kommunesammenslåingene i Norge ble imidlertid ikke så omfattende som det som Scheikomiteen, som utredet dette, så for seg, men antallet kommuner ble redusert fra 744 i 1950, til 451 omtrent midt på 60-tallet. I Sverige fikk man imidlertid en kolossal reduksjon av kommuner; fra 2498 kommuner i 1951, til 1037 i 1952, og 280 i 1974 (Amnå og Montin 2000:157).

I denne perioden ser vi på den ene siden at det er en fast kurs mot at velferdsstatens mål skulle ivaretas gjennom kommunene. Det var lite fokus på at beslutninger skulle være basert på lokale forutsetninger og at kommunens innbyggere skulle peke ut de tiltak som skulle settes i verk i lokalmiljøet. Det var lite fokus på individets valgfrihet og en nedtonet stat. Det var heller fokus på kommunene som aktører i utbyggingen av velferdsstaten; den nasjonale politiske eliten og de fleste kommunene var i tillegg i stor grad enige om at dette var mål til det beste for folket. Dette impliserte at kommunene måtte settes i stand til å ivareta statlige velferds mål og mål om likhet; staten

ga økte økonomisk overføringer til kommunene, det ble større utjevning mellom kommunene, og vi fikk kommunesammenslåinger som ga mer robuste og ressurssterke kommuner. I denne perioden er ikke det primære fokuset lagt på at lekmannsstyret skal realiseres, det primære fokuset er ikke lagt på at engasjementet for ulike tiltak skal komme "nedenfra" og at man på et lokalt nivå skal stå ansvarlig for gode og helhetlige løsninger. Fokuset er i større grad at hele befolkningen skal sikres retten til grunnleggende velferdsordninger.

#### 4.2. Desentraliseringsprosesser på 70-tallet

I Norge ble slutten av 60-tallet og hoveddelen av 70-tallet preget av stor oppgavedesentralisering og en demokratisering av fylkeskommunen, det norske folkevalgte mellomleddet. Med 19 fylkeskommuner fikk man store nok enheter til at man kunne ta seg av planlegging av kommunikasjoner, videregående opplæring og sykehus tjenester - oppgaver som var for store og som ikke trengtes innenfor hver kommune. I denne perioden valgte de aller fleste kommuner høyeste inntektsskattesats. Norge ble en oljenasjon og man fikk økt satsing på skatteutjevning via skatteutjevningssmidler, og fikk også innført en ordning med refusjoner for tiltak man satte i gang i kommunen. Disse forholdene stimulerte til økt aktivitet. Den gode økonomien førte til offensive kommuner og det skjedde en oppgavevekst som i stor grad ble initiert av kommunene selv, for så å etter

hvert bli lovfestet og obligatoriske for alle kommuner. Kommunene kom i et ennå sterkere avhengighetsforhold til staten og statlige overføringer.

I Sverige finner vi også desentraliseringsprosesser i denne perioden, med blant annet opprettelse av kommunalnämder, oppgaver og satsing gjennom en grunnskolereform. Parallelt med dette blir kommunene mer og mer avhengig av statlig finansiering (Elander og Montin 1990). Sverige var preget av en enorm vekst i kommunale funksjoner og kommunale utgifter. Rurale kommuner ble erstattet med færre og større kommuner, alle med et sentralt senter, og i stedet for den gamle lekmannsmodellen fant det sted en økende profesjonalisering og der nasjonal partipolitikk ble mer og mer integrert i kommunal politikk.

Utover i denne perioden ser vi at den statlige styringen av kommunene bærer i seg en større tiltro til den lokale fornuft og lokal variasjon. Gjennom den generelle oppgave-desentraliseringen, samt opprettelsen av fylkeskommunen, skulle man få rettet opp inntrykket av statlig styringsiver, man skulle desentralisere og vitalisere lokaldemokratiet. Det synes å ha vært en holdning om at velferdsstatens mål om likhet og utbygging, og lokal deltagelse og variasjon kunne kombineres fordi man hadde et felles mål: Bedre levevilkår for befolkningen. Det dreier seg om den sterke stat i både Norge og Sverige, men det dreier seg også i stor grad om en forening av det en ser som sikring av velferd for den enkelte, og løsninger som er basert på lokal kunnskap og lokal deltagelse. De tradisjonelle borger-

verdiene ble forsøkt ivaretatt i desentraliseringsreformene, samtidig som velferdsstatens fokus på likhet og den enkeltes rettighet til velferd ble opprettholdt.

### 4.3. "Fornyelsen" på 80-tallet

Store forandringer skjer i vestlige velferdsstater i 1980-årene. I Norge preges 1980-årene av innføringen av en *rammestyring* som også foregår i dag. Rammestylingen ble innført for å få bukt med aktivitetsøkningen og store utgifter, og innebar at det ble satt standarder for nivået i den kommunale tjenesteproduksjonen og standarder på kvaliteten av tjenestene. Dette er såkalt Mål- og resultatstyring (MRS); staten fastsetter overordnede mål og overlater det til kommunene å finne de rette midlene for å nå disse målene. Kontrollaspektet ble, og blir fortsatt, ivaretatt av en hel flora av støtte- og veiledningsfunksjoner og gjennom oppfølginger og evalueringer. I Sverige kalles forandringene i 80-årene for "fornyelse", og i den svenske Regjeringens skrivelse fra 1984/85 angis nøkkelord som bedre service, valgfrihet, målstyring, regelforenkling, serviceånd, avsektorisering samt desentralisering og demokratisering for de målene man hadde med kommunene.

I Norge bevilget statlige myndigheter, i tillegg til øremerkede tilskudd, store helhetlige rammetilskudd, det vil si pengeoverføringer som ikke var spesifisert til bestemte tiltak, fra 1986. Rammetilskuddet ble gitt etter såkalte målbare objektive kriterier, slik som alderssammensetning, geografi og så

videre, med andre ord forhold som kommunene selv ikke uten videre kunne påvirke. Dette inntektssystemet påvirket kommunene slik at de måtte prioritere mellom tiltak. Staten innførte også det *finansielle ansvarsprinsipp*, som innebærer at kommunene, som er de som utfører oppgavene, skulle stå ansvarlig for at utgiftene ble tilpasset en gitt inntektsramme. Dette var ordninger som både ga staten bedre mulighet til overordnet kontroll, og som ga kommunen bedre mulighet til å ivareta samordningseffektivitet. Slutten av 1980-tallet preges også av "frikommuneforsøkene" i både Norge og Sverige. Disse innebar eksperimenter med at kommunene i forsøksgruppen hadde en stor grad av fristilling fra statlig styring.

Disse utviklingstrekkene tyder på at man på en ny måte forsøkte å kombinere målene om statlige likhetskrav og lokal variasjon. Styringsmåten fra statlig side var å nedtone kontrollorienteringen og å sette fokus på mål og resultater. Styringen ble slik mer indirekte og vi fikk en oppblomstring av veilednings- og evalueringsformer som skulle bidra til at sentralt fastsatte mål ble oppnådd. Slik kommunal *frihet under faste føringer* kan tydelig knyttes til liberalistiske idéer om nedtoning av statlig detaljstyring og idéen om New Public Management. Rammestyringen tilfredstilte mange krav; den fikk galopperende utgifter under kontroll, den førte til større kommunal ansvarliggjøring og mer kommunal samordningseffektivitet. Rammebevilgninger tvang, i større grad enn øremerkede bevilgninger, kommunene til å prio-

ritere mellom ulike tiltak, og til å sette innsats inn der "hvor skoen trykkes".

Denne styringen betyr ikke at det kollektive elementet og borgeraspektet i det kommunale demokratiet forsvinner; den lokale deltagelse, fornuft og kunnskap er fremdeles viktig både når man skal finne frem til en legitim måte å nå de sentralt fastsatte målene på, og i den oppgaveløsningen som ikke er statlig initiert og tillagt gjennom lov. Styringsformen gir fortsatt rom for en viss grad av lokal variasjon. Dette er imidlertid først og fremst en liberalistisk inspirert styringsstrategi; viktige mål er satt og pålagt fra sentralt hold mens prosessen for å nå disse målene er desentralisert. Tesen syntes å være at velferdsstatens mål om likhet i levekår skulle opprettholdes, og at kommunene skulle finne frem til beste og mest legitime måte å gjøre dette på.

Den statlige rammestyringen og "fornyelsen" bærer preg av en tro på at det er mulig å forene velferdsstatens mål og likhetshensyn, og lokal deltagelse og variasjon fordi man har et felles mål: Bedre levevilkår for befolkningen. I denne perioden dreier det seg fortsatt om den sterke stat, men det dreier seg også om en nedtonet statlig detaljstyring, det dreier seg om sikring av velferd for den enkelte og et fokus på at borgerne lokalt har den beste kunnskap og evne til å finne legitime måter å nå allment aksepterte velferdsmaal.

#### 4.4. Fristillingen og rettighetslovgivningen på 90-tallet og frem til i dag

Perioden fra 1990 og frem til i dag har fremdeles preg av at store deler av den kommunale oppgaveløsningen styres gjennom særlover og øremerking av økonomiske overføringer. Staten pålegger kommunene å ta hand om kostnadskrevenne reformer som bare delvis blir finansiert gjennom "friske" overføringer. Enhetsstatenes mål om gode og like levekår for befolkningen går igjen også i denne perioden, gjennom barnehage-, skole- og helse-reformer. Her er det mange og gode hensyn som ønskes ivaretatt, og her ser det ut til at både oljepenger og en uklar situasjon på Stortinget i Norge, og en etter hvert forbedret økonomisk situasjon fra krisen på begynnelsen av 90-tallet i Sverige, tvinger frem ulike gode velferdsmål som skal iverksettes gjennom kommunene. Selv om disse i stor grad innføres gjennom instruering, regulering og kontroll av kommunene, innebærer de desentralisering. Det er, i hvert fall i retorikken, fremdeles i stor grad en tro på at kommunene selv skal kunne finne frem til gode helhetsløsninger, og det iverksettes stadig tiltak for å tilrettelegge for økt deltakelse i beslutningsfatting.

Samtidig ser vi gjennom blant annet de nye kommunelovene at den fristillingen av kommunene som startet på 80-tallet fortsetter. I 1993 innføres en ny kommunelov i Norge. Denne loven har sterke elementer av fristilling i seg ved at den i stor grad tillater kommunene å organisere seg slik de vil. Slik bidrar

denne loven til å løse opp sektorstyringen av kommunene, samtidig som vi ser en tendens til at makt og innflytelse flyttes opp fra etatene på sektornivå til rådmenn og ordførere (Vabo 2001). I Sverige innføres det også ny kommunelov, og denne har omtrent samme fokus; de valgte representantene skulle gis anledning til å utvikle en "ny" rolle, befolkningen skulle sikres innsikt og innflytelse, kommunene fikk større frihet til å velge egen organisasjonsmodell, økonomikontrollen skulle bli mer effektiv, loven var rettet mot overordnede mål i tillegg til å være tilpasset EUs regelverk (Amnå og Montin 2000:160). Som følge av loven har flere kommuner valgt nye organisasjonsformer, både på et politisk og et administrativt plan. Kommuneloven førte også til at det statlige tilsynet med virksomheten i kommunene ble nedtonet og lagt om, automatisk legalitetskontroll ble fjernet, og de fleste krav om statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale vedtak ble opphevet. I tilknytning til denne loven, og signaler om at det er ønskelig å skape et større *partnerskap* mellom stat og kommune (St.meld. nr. 23 (1992-93), har det også vokst frem spredte former for dialogbasert styring innenfor arealplanfeltet (Bjørnå 2004), og forsøksordninger om de kommunal-økonomiske rammene (St.prp.nr.62, 1999-2000:11) i Norge. Dette er oppgaveområder som kan betegnes som hjertesaker i det kommunale selvstyret. Termen partnerskap har også vunnet gehør i Sverige gjennom Sveriges medlemskap i EU, og har særlig vært sentral i den regionale utviklingspolitikken (Montin 2002:60).

Kommunelovene tydeliggjør et klart mål om at lokaldemokrati og lokal variasjon skal ivaretas og gis gode levevilkår. Gjennom denne ser vi at viktige prinsipper i desentraliserings- og NPM-tankegangen følges opp; kommunene får i svært stor grad anledning til å organisere seg slik de vil og får slik større mulighet til å innrette sin politiske og administrative organisering etter eget behov. Statlig kontroll nedtones; kommunens vedtak blir ikke automatisk sendt til statlige styresmakter for vurdering, de må i sterkere grad føre egenkontroll. Denne styringen kan på den ene siden knyttes til liberalistiske verdier om fristilling og målstyring, men kan også forstås å ha fokus på at borgerne lokalt har den beste kunnskap og fornuft til å finne legitime måter å nå disse allment aksepterte målene. Prinsippene som kom i forbindelse med kommuneloven, med nedtoning av statlig kontroll og fokus på større forståelse og partnerskap mellom partene, kan også knyttes til det deliberative idégrunnlaget som er skissert i det republikanske perspektiv.

I tillegg har kommunene i økt grad blitt infiltrert av organiserte interesser som ligger utenfor de politiske partiene (Strömberg og Westerståhl 1983, Østerud med flere 2003). Den tendensen til at organiserte interesser som ligger utenfor partipolitikken får sterkere betydning for samfunnsutviklingen er også et trekk vi finner igjen i hele Vest-Europa (John 2001). Her dreier det seg både om skifter i måter folket deltar demokratisk, om konsekvenser av "den nye økonomien" og om konsekvenser av statlig fristilling. "Den nye øko-

nomien" har ført med seg at økonomiske foretak er mindre avhengige av offentlige myndigheter for å skaffe seg markedsrett, og de er således mer frakoblet politisk kontroll. I tillegg har den nedtoningen av hierarki som er knyttet til NPM-bølgen, ført til et større samvirke mellom aktører i autonome subsystem, og til økt bruk av nettverk som styringsredskap i og mellom disse subsystemene. Denne dreiningen fra hierarkisk politikkutforming til økt partnerskap og nettverksorientering, der "government" (de formelle prosedyrene og institusjonene som skal uttrykke interesser, løse konflikter og implementere vedtak) blir utfordret av "governance" (sammenveving mellom det offentlige og private i nettverk som utformer policy), reiser viktige spørsmål om hvordan kommunene finner sin plass og utvikler seg, særlig i forhold til demokratiske verdier (Stoker 2004, Rhodes 1987, Montin 2000). Det blir i bunn og grunn et spørsmål om det er mulig å styre utviklingen gjennom institusjoner som staten og kommunene. Dette er imidlertid et spørsmål som ligger utenfor denne artikkelens tema, og som er et forskningsfelt i stor utvikling.

Det som den norske Makt- og demokratiutredningen har kalt *rettighetslovgivning* kan ses på som en reaksjon fra statlige myndigheters side for å sikre at fristilte kommuner ivaretar viktige likhetsinteresser. Denne rettighetslovgivningen kom utover 90-tallet og kommer til uttrykk i blant annet opplæringsloven, barnevernsloven, lov om sosiale tjenester og lov om kommunehelsetjenester. Disse skiller seg ut

fra tidligere særlover, som primært var rettet mot grupper av mennesker, og slik åpnet for en stor grad av lokal tilpassing og lokalt skjønn. De nye lovene er lovhjemlede krav og er rettet mot enkeltindivider, de gir enkeltmennesket positive rettskrav til velferdsstatens ytelser, med kommunal plikt til å innfri kravene. Den kommunale økonomien gjøres irrelevant. Rettskravene binder i større grad enn tidligere kommunene til å prestere ytelser, og fører med seg at domstoler eller domstolslignende instanser kan avgjøre saker som tidligere har vært et kommunalt domene (Østerud med flere 2003).

Rettighetslovgivningen kan både forstås som sterk statlig styring, og som en sikring av hvert individ, uavhengig av dets status, ressurser og geografiske tilhørighet. Rettighetslovgivningen tydeliggjør også en spesiell forståelse av hva kommunenes rolle er, og bør være; at den har visse basale forpliktelser og må yte visse tjenester overfor sine innbyggere på vegne av staten. Dette er, som vi har sett, ikke noe nytt, det har vært ivaretatt i detaljstyringen av kommunene i hele etterkrigstiden. Gjennom rettighetslovgivningen synes staten å ha funnet et *nytt middel for å innfri et gammelt mål om likhet* i levekår. Rettighetslovgivningen retter seg mot den enkelte bruker og kan slik sterkest knyttes til ny-liberalistiske idéer. Denne lovgivningen gjenspeiler at man har fått et skift fra en mer kollektiv orientering til en individorientering. Det er imidlertid på sin plass å påpeke at det man i praksis snakker om med hensyn til rettighetslovgivningen, som regel er

minstekrav som har stor legitimitet i befolkningen. Det dreier seg om sosiale sikkerhetsnett for alle borgere når det gjelder basale velferdsgoder som helse, sosial trygghet og utdanning (Bernt 2001:42). Det er et folkekrav at sosialhjelp skal holde et visst nivå, at eldre pleietrengende skal ha et tilbud, og at svake elever i grunnskolen skal få støtteundervisning. I dagens velferdsstat er det ikke aksept for at kommunen skal kunne velge å prioritere slike forhold bort.

Rettighetslovgivningen illustrerer videre at det ikke bare er hensynet til det kommunale folkestyret og borgerenes utfoldelse som sådan som begrunner kommunens eksistens, folket stiller også krav til hva kommunen skal yte. Norske undersøkelser viser at innbyggere først og fremst vurderer kommunenes virksomhet ut fra hvor effektive tjenesteprodusenter de er, og at befolkningen stort sett er fornøyd (Pettersen og Rose 1997). Befolkningen som brukere er klarere i fokus, og det samme er individuelt ansvar og individuell valgfrihet. Befolkningen setter krav om et godt og utbygd tjenestetilbud, de setter krav til likhet, og er mer "brukere" enn "borgere"; de er mer opptatt av de tjenestene som produseres, enn å bidra som velgere og politiske aktører (Eriksen og Weigård 1997). Dette gjenspeiles i styringen av kommunene. Slik rettighetslovgivning fører imidlertid til mindre rom for lokalt selvstyre, den fører til mindre rom for den lokale meningsdannelse og til færre ressurser for lokalbaserte avgjørelser. Men det dreier seg ikke nødvendigvis bare om at kommunene blir mer og mer effek-

tueringsledd for statlige myndigheter, slik det hevdes i den norske Makt- og demokratiutredningen, det dreier seg også om at det har vært et visst skift i befolkningens demokratiforståelse og nye måter å ivareta legitime interesser på. Kommunene har dessuten fått ansvar for store og viktige oppgaver i vårt velferdssamfunn. Dette er oppgaver som underbygger deres legitimitet i befolkningen, og som må kontrolleres.

Fra 1990-tallet og utover har vi hatt en periode med en statlig styring av kommunene som helt klart har liberalistiske trekk, og dette er en trend i hele Vest-Europa. Den statlige styringen er nok ikke sterkere enn i første etterkrigs-tid, men den er annerledes. Den statlige styringen er noe nedtonet gjennom kommuneloven, samtidig som kommunene er pålagt flere oppgaver med tilhørende øremerkede bevilgninger. Staten styrer også fortsatt gjennom rammer og rammebevilgninger. Samtidig ser vi at kommunene styres gjennom bruk av rettighetslovgivning. I sum kan man si at den statlige styringen av kommunene i dag bærer et større preg av at liberalistiske idéer om at individets brukerinteresser og rettigheter skal ivaretas, enn at det tilrettelegges for borgernes meningsdannelse og tro på at man lokalt skal finne frem til de beste helhetsløsningene.

## 5. Konklusjon

Det republikanske og komunitaristiske demokratiideal har et kollektivt utgangspunkt og setter fokus på fellesskapets beste, bred folkelig deltagelse og meningsdannelse, lokal tilhørighet og beslutninger fattet med utgangspunkt i helhetlige vurderinger ut fra lokale forhold. I statlige styringsordninger som har dette demokrati-fokuset ses lokalbefolkningen som borgere som finner frem til helhetlige løsninger som er til fellesskapets beste. Det norske og svenske lekmannstyret er nettopp forbundet med en slik evne til å skape mål og løsninger på lokale premisser, men det ser altså nå ut til å tape terreng til fordel for et liberalistisk fokus på brukernes behov.

Til liberalismens individuelle demokratifokus og "brukerrollen" er det fokus på å gi rettigheter til den enkelte, og å vektlegge brukerpreferanser. Kommunens rolle i styringssystemet er å innfri slike brukerbehov og det er hensynet til kommunens innbyggere, det vil si brukerne, som skal komme først. I dette demokratiperspektivet styrer staten kommunene ved å utforme overordnede mål og formulerer grunnleggende rettigheter som skal innfris. Det legges vekt på privatisering og konkurranseutsetting og den statlig styringen tar form som et mer løselig kontraktsforhold.

Selv om grensegangene er diffuse i praksis, kan vi klart se at kommunia-tristiske/republikanske borgerverdier og liberalistiske brukerverdier har forskjellig tyngde i den statlige styringen av kommunene i ulike perioder; tiden

fra andre verdenskrig og til slutten av 60-årene dreier seg mest om å få kommunene til å bygge ut velferdsstaten. I 70-årene finner vi en desentraliseringsbølge som kan knyttes til en republikansk/komunitaristisk borgerforståelse av hva kommunenes rolle skulle være, mens 80-tallet er preget av en rammestyring og fornyelse som i hovedsak kan knyttes til liberalistiske brukeridéer. Dette betyr imidlertid ikke at kommunens rolle som ivaretaker av borgerverdier er helt borte, men at de ivaretas på en nedtonet måte. 90-årene og tiden frem til i dag er preget både av oppmyking av statlig styring av kommunenes organisasjonsform og preget av et strammere krav til rettigheter og minstestandarder på ytelse. Samtidig ser vi en sped vilje til en mer partnerskapsorientert styring av kommunene, det skjer stadig desentralisering av oppgaver, og det eksisterer en fortsatt tro på det lokale fellesskapets fornuft.

Statlige myndigheter har, og vil ha, klare velferdsmål og ansvar for å sikre likhet gjennom styring av kommunene. Samtidig må disse likhetskravene veies opp mot den effektiviteten og det normative grunnlaget som en desentralisert styreform bygger på, de må veies opp mot kommunal frihet og kommunalt selvstyre. Borgeridealet og vektleggingen av lokal variasjon er ikke borte, det har vært der under hele etterkrigstiden, men det er også en klar trend mot at brukerinteresser skal ivaretas. Presset på velferdsordninger har ført til at borgerne er opptatt av egne rettigheter. I dette spenningsfeltet er det ikke slik at statlige myndigheter gir slipp på verken målet om borgerverdier el-

ler brukerinteresser. Selv om vi ser tydelige endringer i hvordan demokrativ verdien vektlegges, så viser etterkrigstiden ingen store skifter i hvordan man tenker maktfordeling mellom stat og kommune; viljen til desentralisering har vært drivkraft i mange av de store utviklingstrekkene og eksisterer parallelt med et ønske om å ivareta likhets hensyn og befolkningens beste. I dette er kommunene den naturlige og legitime oppgaveløser; etterkrigstiden viser at kommunenes rolle som velferdsstatens praktiske redskap er grunnfestet. Styringsmålet om velferdsytelser og likebehandling står imidlertid fast.

Dette illustrerer at det ikke bare er hensynet til beslutningsprosesser, deltagelse og identitetsbevaring som begrunner kommunens eksistens i dag, befolkningen stiller også krav til hva en kommune skal yte. Det at kommunene har disse oppgavene fører til at kommunene til en viss grad fungerer som effektueringsledd for staten. Men kommunene er ikke bare effektueringsledd, de har fremdeles en viss selvbestemmelse i måten de skal nå de sentralt fastsatte målene på, og de har frihet til å påta seg oppgaver som ikke er lovmessig tillagt andre institusjoner. Kommunene har fått en rolle i vårt forvaltningssystem som strekker seg ut over det meningsdannende og deltagende aspektet som vi finner i det republikanske og komunitaristiske demokratiidealet, ved at sikringen av *velferd* er blitt en tilleggsbegrunnelse. De er slik i dag mer enn borgerstyrte demokratiske institusjoner og mer enn effektueringsledd for statlige myndigheter. De er også institusjoner som



ivaretar sentrale brukerinteresser. Således kan man si at de demokratiske verdiene i kommunene er annerledes, men ikke nødvendigvis dårligere. Kommunenes oppgaver har endret seg slik at befolkningen har andre forventninger til hva kommunens rolle skal være; egen deltagelse er ikke i først og fremst å delta i skaffe til veie ulike gode løsninger, men å aksjonere når sykehjemsplasser og skoler legges ned. Det ansvaret og det store arbeidet som er forbundet med å fatte gode beslutninger for fellesskapet er i stor grad overført til "profesjonelle" politikere.

Målene om, og spenningen mellom, likhet i levekår, sosial trygghet og kommunalt selvstyre gjennom borgernes engasjement ligger fast og er mer enn noen gang tydeliggjort i kommunenes rolle. Det dreier seg imidlertid om pendelsvingninger i hvor sterkt de enkelte verdiene ivaretas og ulike strategier for å forene disse målene. I slike forsøk lar man seg inspirere av andre lands løsninger og de styringsmåter og krav som tiden man lever i preges av.

## Referanser

- Amnå, Erik og Stig Montin, 2000  
*Towards a New Concept of Local Self-Government*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arendt, Hannah, 1958/1996  
*Vita Activa. Det virksomme liv*. Oversatt av Christian Janss. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Arendt, Hannah, 1963  
*On revolution*. New York: The Viking Press.
- Barber, Benjamin, 1984  
*Strong Democracy*. Berkely: University of California.
- Bernt, Jan F., 2001  
"Kveler velferdsstaten kommunaldemokratiet?" I Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red), *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bentham, Jeremy, 1830/1983  
*Constitutional Code. Vol 1. The Collected Works of Jeremy Bentham*. Oxford: Oxford University Press.
- Bjørnå, Hilde, 2004  
*Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre. Fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger*. Avhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Sv-fak.
- Christensen, Tom og Per Lægereid, 2001  
"New public management i norsk statsforvaltning." I Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red) *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal.
- Clark, Gordon L., 1984  
"A Theory of Local Autonomy." *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2): 195-208.
- Dahl, Robert Allen, 1980  
*Demokrati og Autoritet*. Oslo: Dreiers forlag.
- Elander, Ingemar og Stig Montin, 1990  
"Decentralisation and Control: central-local government relations in Sweden". *Policy and Politics*, 18(3): 165-180.
- Eriksen Erik O. og Jarle Weigård, 1997  
"Fra statsborger til kunde." I Eriksen, Erik O. (red) *Den offentlige dimensjonen, Verdier og styring i offentlig sektor*. Tano, Norge: LOS-sentret.

Grønlie, Tore, 1987

"Velferdskommune og utjevningsstat 1945-1970." I Næss, Hans Eyvind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen (red) *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen, 2001

*Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Tore, 1985

*Offentlige budsjettprosesser*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hood, Christopher, 1995

"Contemporary public management: a new global paradigm?" *Public Policy and Administration*, 10(2): 104-117.

John, Peter, 2001

*Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications, Thousand Oaks.

Kjellberg, Francesco, 1988

*Nytt inntektssystem - nye utfordringer for kommune og stat*. Oslo: Kommuneforlaget.

Kjellberg, Francesco, 1991

"Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1(7): 45-63.

Klausen, Kurt K. og Krister Ståhlberg, 1995

"New Public Management." I Klausen og Ståhlberg (red) *New Public Management i Norden. Nye organisasjons- og ledelsesformer i den decentrale velferdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Locke, John, 1690/1984

*Two Treatises of Government*. London: Dent.

Mill, James, 1820/1992

"An essay on Government." *The Collected Works of James Mill*. London/Tokyo: Routledge/Thoemmes Press/Kinokunia.

Montin, Stig, 1992

"Privatiseringsprosesser i kommunerna - teoretiska utgångspunkt och empiriska exempel." *Statvetenskaplig Tidskrift*, 95(1): 31-57.

Montin, Stig, 2002

*Moderna kommuner*. Malmö: Liber.

Montin, Stig, 2000

"Between fragmentation and co-ordination." *Public Management*, 2(1): 1-23.

Musgrave, Richard A., 1959

*The theory of Public Finances*. New York: McGraw-Hill.

- Nagel, Anne-Hilde, 1991  
*Velferdskommunen: kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater Forlag.
- Oates, William, 1972  
*Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Osborne, Davis og Ted Gabler, 1993  
*Reinventing government*. New York: Addison Wesley.
- Page, Edward C., 1991  
*Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström Anders, 2004  
*Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Publica.
- Page, Edward C. og M.J. Goldsmith (eds), 1987  
*Central and Local Government Relations*. London: Sage.
- Pettersen, Per A. og Lawrence E. Rose, 1997  
"Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?" I Baldersheim, Bernt, Kleven og Rattsø (red) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Rawls, John, 1993  
*Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rawls, John, 1971  
*A Theory of Justice*. New York: Oxford University Press Inc.
- Rhodes, R.A.W., 1987  
*Understanding Governance. Policy networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rousseau, Jean J., 1813/1993  
*The Social Contract and Discourses*. London: Everyman J.M. Dent.
- Sharpe, Laurence J., 1970  
"Theories and Values in Local Government." *Political Studies*, 18(2): 153-174.
- Stoker, Gerry, 2004  
*Transforming Local Governance*. London: Palgrave
- St.meld. 23, (1992-1993)  
*Om forholdet mellom staten og kommunane*. Oslo: Kommunal og arbeidsdepartementet.
- St.prp.nr.62, (1999-2000)  
*Om kommuneøkonomien 2001mv*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet

Strömberg, Lars og Jörgen Westerståhl, 1983  
*De nya kommunerna*. Stockholm: Liber Förlag.

Vabo, Signy I., 2001  
*Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

Weigård Jarle, 1995  
"Representasjon og rasjonalitet". I Eriksen, Erik O. (red) *Deliberativ politikk, demokrati i teori og praksis*. Tano, Norge: LOS-sentret.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle, 2003  
*Makten og Demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.