

Kommunene som velferdsprodusenter

Professor Tore Hansen, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

1. Innledning

Den utvikling vi har vært vitne til i den kommunale virksomhet gjennom de siste decenni-er her i Norden, såvel som i de fleste andre vestlige velferdssamfunn, har en rekke paradoksale trekk sett i relasjon til tradisjonelle oppfatninger om og verdier forbundet med lokalt selvstyre. Mens begrunnelsen for kommunalt selvstyre har vært knyttet til verdier som demokratisk deltagelse, uavhengighet fra statlig styring samt effektiv lokal forvaltning, har den faktiske utvikling av den kommunale aktivitet vært preget av sikring av nasjonale likhetsnormer og standardisering i tjenesteytingens nivå og innhold. Langt på vei kan det hevdes at kommunene har vært blant de viktigste institusjonelle virkemidler i etableringen og utviklingen av de *statlige* velferdsordninger. Det er gjennom kommunale tiltak – ofte, men ikke alltid, initiert av nasjonal lovgivning – at sikringen av universelle rettigheter og likhet i fordelingen av en rekke sentrale velferdsgoder er blitt realisert.

Dette innebærer imidlertid ikke at kommuneinstitusjonen som sådan – som en politisk enhet innenfor det nasjonale styringssystem – er blitt svekket og redusert til en rendyrket agent for statlige tiltak. Den rolle kommunene er kommet til å spille som velferdsprodusenter kan i like høy grad tas som uttrykk for en statlig avhengighet av kommunale beslutninger, der kommunene vil kunne ha en av-

gjørende innflytelse på i hvilket omfang statlige målsettinger lar seg realisere. I denne artikkelen skal jeg først gi en nærmere utdypning og begrunnelse for den påstand jeg her har fremsatt, for dernest å diskutere enkelte perspektiver knyttet til den fremtidige utviklingen av den kommunale virksomhet og kommunale politikk.

2. Lokale autonomi og nasjonal likhet

Teoretiske begrunnelser for desentralisering av beslutningsmyndighet har i særlig grad lagt vekt på nødvendigheten av å sikre mulighetene for variasjoner i oppgaveløsningene i overensstemmelse med den lokale befolknings preferanser og krav. På grunnlag av teorier om kollektive goder, slik disse ble formulert av Musgrave (1959) og Samuelson (1954), viste C.M. Tiebout (1956) hvordan man gjennom lokale oppgaveløsninger – i motsetning til statlige kollektive løsninger – kunne sikre et nivå og en fordeling av offentlige tiltak som tilfredsstilte kravene til Pareto-optimalitet, analogt med det som lar seg realisere i et fritt marked for goder av rendyrket individuell karakter. En slik tilpasning kunne skje dersom velgeren valgte å bosette seg i det lokalsamfunn eller den kommunen som hadde et nivå på og en sammensetning av offentlig tjenesteyting og skatter som i best mulig grad tilfredsstilte hennes/hans preferanser for offentlige goder. Hos Tiebout forutsettes m.a.o. velgeren å »stemme med

føttene», uten at den enkelte lokale myndighet nødvendigvis måtte foreta noen endringer i omfang og sammensetning av sine aktiviteter.

I en noe mer generalisert form finner vi denne tesen utviklet innenfor den retning av »public-choice«-skolen som er gitt benevnelsen »klubb-teori« (Buchanan, 1965). Det spørsmål som denne teori reiser er hva som er den mest optimale klubbstørrelse (eller mengde av forbrukere) i forhold til tjenester eller goder som kjennetegnes av en viss grad av »publicness« eller kollektivitet, gitt befolkningens preferanser for disse tjenestene. Hos W. Oates (1972) er dette perspektivet gitt en mer eksplisitt innretning mot kommunesektoren, i form av en teori om »fiskal føderalisme«, der siktemålet er å klarlegge tilpassingsbetingelsene for Pareto-optimale desentraliserte styringssystemer for offentlig tjenesteyting (jfr. også M. Olson, 1971).

Felles for de ulike formuleringer som er fremkommet innenfor denne teori-tradisjonen er at man forutsetter variasjoner og ulikheter mellom lokale enheter m.h.t. tjenestetilbudet, samtidig som man forutsetter fravær av statlige krav i bestemmelsen av hvilke tjenester og hvilket tjenestevolum som skal tilbys i den enkelte kommune; det er lokalsamfunnets egne velgere som er den suverene prinsipalen. Klubbteoretiske resonneringer harmonerer i denne forstand godt med tradisjonelle kommunalideologiske prinsipper, koblet til verdier som deltakelse og autonomi, og har derfor også hatt en betydelig oppslutning – ihvertfall på det retoriske plan – i den offentlige debatt om kommunale reformer og utviklingen av det kommunale selvstyre (jfr. Selle, 1991). Men samtidig er det åpenbart at slike prinsipper langt på vei representerer anti-tesen til den bærende ide for velferdsstatens utvikling, nemlig prinsippet om kollektive rettigheter og universalisme i konsumet av offentlige tjenester på nasjonal basis. Sagt på en annen måte

vil ikke velferdsstaten akseptere store territorielle variasjoner i det offentlige tjenestetilbud, selv om disse variasjoner har sitt opphav i demokratisk fattede beslutninger på lokalt nivå.

Jeg innledet med å hevde at den utvikling og vekst kommuner i de fleste vestlige land hadde opplevd de senere decenniene, først og fremst må oppfattes som et uttrykk for velferdsstatens ambisjoner om en aktiv offentlig sektor med et tjenestekonsum basert på prinsippet om like rettigheter uavhengig av bosted. Dette reiser spørsmålet om hvordan dette har latt seg forene med de verdier som ligger til grunn for det lokale selvstyre. Ville ikke sikring av nasjonal likhet i konsumet av velferdsgoder kunne vært bedre ivarettatt gjennom en direkte statlig overtakelse av tjenesteytingen, uten å måtte gå veien om kommunale beslutningsprosedyrer, prosedyrer som kan bidra til skjevheter i fordelingsmønsteret sammenlignet med nasjonale politiske målsettinger? Eller er kommunene simpelthen blitt agenter for statlige myndigheter, uten selvstendig innflytelse på den virksomhet som drives? For å besvare disse spørsmålet vil jeg gå veien om en nærmere avklaring av hva man kan legge i begrepet like eller universelle rettigheter og tilgjengelighet til offentlige goder.

I avgrensningen av kollektive versus private /individuelle goder blir det sondret mellom to hoveddimensjoner, nemlig hvorvidt godet preges av a) delelighet eller rivalisering i forbruket og b) hvorvidt det er mulig å ekskludere potensielle konsumenter fra forbruket (Samuelson, 1954). Et kollektivt konsumgode er definert som et gode både preget av udelelighet eller ikke-rivalisering og fravær av eksklusjonsmuligheter når det gjelder forbruket av godet. For det første innebærer dette at en persons forbruk av godet ikke reduserer den mengde som er igjen for andre å forbruke; det foreligger ingen rivalisering

mellom konsumentene m.h.t. hvilken mengde av godet de kan forbruke. For det andre ligger det i denne definisjonen at ingen kan utestenges fra å ta del i forbruket, f.eks. gjennom bruken av prismekanismer. Finansieringen av kollektive goder skjer gjennom generelle skattesystemer.

Det er åpenbart at en definisjon som dette i svært liten grad fanger inn de goder og tjenester som vi normalt ville klassifisere under kategorien universelle velferdsordninger. I virkeligheten er det få offentlige goder som imøtekommer kriteriene for å kunne bli betegnet som kollektive goder, og ut fra et praktisk politisk synspunkt kan en slik avgrensning bare synes å ha en teoretisk interesse – og knapt nok det. Sett i lys av velferdsstatens målsettinger, og særlig de manifestasjoner dette har hatt for den kommunale virksomhet, er dette imidlertid en noe forhastet konklusjon. Problemet med definisjonen av kollektive goder er at den, ihvertfall slik den normalt fremstilles og fortolkes, utelukkende knytter seg opp mot det som kan betegnes som iboende »tekniske« egenskaper ved godene; det er en teknisk/økonomisk definisjon, ikke en politisk. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at en tjenestes materielle egenskaper må ligge til grunn for en slik klassifisering. Går man til kjernen i velferdsstatsbegrepet, og dersom vi for øyeblikket ser bort fra de ulike tjenesteformer, er det kollektiviseringen av *rettighetene* til forbruk av offentlige goder og tjenester som er det sentrale, slik dette uttrykkes i begrepet *universalisme*. I dette ligger det at økonomenes teknisk/materielle definisjon av kollektive goder er blitt tilført en *immateriell* politisk dimensjon knyttet til begrepet forbruksrettigheter, men da i forhold til goder som rent teknisk må betegnes som rene individuelle goder. Sagt på en annen måte er teknisk sett knappe og ekskluderbare goder blitt gjort til ikke-ekskluderbare goder rent politisk og legalt. Det er nettopp innenfor rammen av denne

politiske kollektiviseringen av offentlig tjenesteyting at veksten i den kommunale virksomhet må forstås, noe jeg skal redegjøre nærmere for i det følgende.

3. Desentralisering som kollektivisering

Problemet med å sikre universell tilgang til offentlige velferdsgoder er ikke utelukkende et spørsmål om å lovfeste folks rettigheter til forbruk av vedkommende gode. Det er også nødvendig å sikre en faktisk tilgang til godene, noe som først og fremst er et spørsmål om en praktisk tilrettelegging av tilgjengeligheten. I dette ligger det den selvfølgelige presisering at tjenesten i seg selv er individuelt i konsum, men at enhver som har behov for tjenesten også skal sikres tilgang til den. For rettighetsfestede velferdstjenester forutsetter man ikke-rivalisering og fravær av eksklusjonsmekanismer; alle med behov skal inkluderes i konsumet. Spørsmålet om å gjøre tjenestekonsumet kollektivt vil derfor dels være et spørsmål om å »opphæve« mengdebegrensningene – eller forhindre rivalisering – og dels et spørsmål om å fjerne mulige eksklusjonsmekanismer. Mens spørsmålet om å opphæve mengdebegrensningene i hovedsak er et ressursspørsmål, er fjerning av eksklusjonsmekanismer i vesentlig grad et spørsmål om institusjonell og organisatorisk tilpasning og tilrettelegging, og hvor ikke minst tjenestetype og tjenesteform er avgjørende for hvilke institusjonelle rammer tjenestene ytes innenfor. Det som fremfor alt skiller statlig og kommunal virksomhet er at mens tyngden av de statlige utgifter dreier seg om pengeoverføringer, er de kommunale utgifter primært bundet opp i ytelsen av konsumgoder. For Norges vedkommende utgjorde konsumutgiftene ca. 20 prosent av totale statlige utgifter, mens det tilsvarende tall for kommunesektoren i 1993 var på ca. 70 prosent. Sagt på en annen måte forvaltet kommunene 60 prosent av det totale offentlige konsum, og hvor det samlede offentlige konsum utgjorde 22 prosent av bruttonasjonalproduktet. Den

situasjonen som her er beskrevet for Norge gjelder også i hovedtrekk for de øvrige Nordiske land.

I motsetning til overføringer er de fleste offentlige konsumgoder rammet inn av det man kan karakterisere som territorielle bindinger; konsumgodene er lokaliseringsorienterte i den forstand at forbruket av godene er avhengig av at forbrukeren oppsøker tjenesteyteren på en bestemt lokalisering. Den viktigste eksklusjonsmekanismen i forhold til disse goder vil derfor ofte være geografisk avstand. Forsåvidt som dette dreier seg om universelle velferdsgoder, vil geografisk avstandsreduksjon være den kritiske faktor i sikringen av likhet i konsumet av godet. Det finnes imidlertid graderinger m.h.t. hvordan geografisk avstand bidrar til eksklusjon i forbruket av slike tjenester, og det kan derfor være nyttig med visse sondringer i hva man skal forstå med begrepet universell tilgang på en tjeneste.

En første fortolkning er at tjenesten skal ytes på en regulær og nærmest automatisk basis, uten at forbrukerne må anmelde sine behov hver gang de trenger tjenesten. En slik innebygget automatikk finner man for en rekke lokale tjenester som ytes til deg som bosatt i et lokalsamfunn eller en kommune. Dette er åpenbart tilfelle for en rekke av de kommunaltekniske tjenestene – som vann, kloakk, renovasjon og brannvern – men gjelder også tjenester som man mer umiddelbart forbinder med velferdssamfunnet, slik som obligatorisk skolegang. Det er ikke bare automatikken og regulariteten i ytelsen som kjennetegner disse goder; de er ofte også obligatoriske i forbruk, og har i så måte karakter av å være meriterende goder i den forstand at individuelle preferanser forutsettes ikke å være bestemmende for hvorvidt man forbruker tjenestene eller ikke. Det som fremfor alt kjennetegner denne type goder er at de er lokaliseringsorienterte, med klart avgrensede geografiske nedslagsfelt

i forhold til konsumentene av tjenestene. Reduksjon av geografisk avstand mellom tjenesteyter/tjenestelokalisering og den enkelte konsument er derfor en kritisk faktor med hensyn til å sikre universell tilgjengelighet til disse tjenester. Sett fra et konsumentperspektiv er denne tjenesteytingen noe av det mest kollektive man har innenfor offentlig sektor, selv om tjenestene som sådan – bedømt ut fra teknisk/økonomiske kriterier – er av individuell art. Det er den universelle og umiddelbare tilgjengelighet som utgjør den kollektive komponent i denne tjenesteytingen. Og det sentrale poeng i min argumentasjon er at det er nettopp gjennom desentralisering til kommunene at man sikrer kollektiv tilgang til disse tjenester.

En annen fortolkning av universell tilgjengelighet knytter seg til retten til å motta eller ta del i forbruket av en tjeneste hver gang man har behov for dette – og ofte på grunnlag av mer eller mindre objektive kriterier knyttet til behov og rettighet. De færreste vil ha behov for regelmessig ytelse av disse tjenester, samtidig som de forutsettes å være tilgjengelige når behovet oppstår. Helsetjenester kan eksemplifisere denne type tjenester. Svært få vil ha et fortløpende daglig behov for disse typer tjenester; for den enkelte forbruker er det retten til å motta tjenesten og vissheten om at man faktisk får tilgang til tjenesten når behovet melder seg som er det viktige. I likhet med den type tjenester jeg omtalte foran er disse tjenester lokaliseringsorienterte, men mer eksklusive i forbruket, og vil til enhver tid konsumeres av langt færre enn det som er tilfelle med de foran omtalte tjenester. Dette har på sin side konsekvenser for hvilken institusjonell ramme tjenestene skal ytes innenfor. Ut fra kostnadmessige hensyn, men også resonnementer av klubbteoretisk karakter, vil kommunene normalt være for små til å yte disse tjenester i et omfang og av en kvalitet som ansees som ønskelig, samtidig som hensynet til geografisk tilgjengelighet

også her vil være viktig. I tillegg vil eksternaliteter i forhold til kommunale jurisdiksjoner knyttet til denne form for tjenesteytingen tilsi at de organiseres på et høyere nivå enn det primærkommunale. Derfor er organisering på regionalt nivå det vanlige og typiske for denne type tjenester.

En tredje måte å fortolke universell tilgjengelighet på knytter seg til det man kan karakteriseres som tilstedeværelse av gunstige omgivelser/tilstander for oppnåelse av mer spesifikke individuelle målsettinger. Opprettholdelse av god individuell levestandard er f.eks. avhengig av økonomisk vekst, stabilt prisenivå, lav arbeidsløshet osv. Selv om forfølgelsen og ivaretakelsen av slike målsettinger er avhengig av aggregatet av borgernes handlinger, har det offentlige en oppgave i å regulere og stabilisere denne adferden for å sikre en slik måloppnåelse. Dette er typiske statlige oppgaver, som ikke lar seg desentralisere til lokale enheter bl.a. ut fra hensynet til eksternaliteter. For å ivareta disse oppgavene må imidlertid staten benytte seg av selektive virkemidler som har sterkere likhetstrekk med individuelle enn med kollektive goder, slik man blant annet finner eksempler på innenfor offentlig næringspolitikk.

Dersom vi sammenfatter den argumentasjon jeg her har fremført, leder dette frem til min hovedtese om at jo mer kollektivt et offentlig gode er i konsum, knyttet til en politisk forståelse av universell tilgjengelighet, jo mer sannsynlig – og jo mer nødvendig – er det at godet ytes på lokalt nivå. Alternativt, jo mer eksklusiv ytelsen av et gode er eller forutsettes å være, jo mer sannsynlig er det at godet ytes av statlige myndigheter. Vi er dermed tilbake til det paradoks jeg pekte på innledningsvis: hvordan forklare den omfattende vekst i den kommunale virksomhet i lys av velferdsstatens normer om likhet og universelle rettigheter? Paradokset er bare tilsynelatende, og har status som paradoks bare der-

som man bortser fra problemene knyttet til å gjøre velferdsgodene tilgjengelige for den vanlige bruker, uavhengig av bosted. Og det er nettopp her vi må forstå den sentrale rollen kommunene har hatt i utviklingen av statlige velferdsordninger, nemlig i *produksjon av tilgjengelighet til godene*.

Det naturlige spørsmål som kan reises i forlengelsen av denne påstand er om ikke en slik målsetting også kunne vært ivaretatt gjennom en regionalisering av det statlige byråkrati og tjenesteytende apparat? Etter min vurdering er svaret på dette spørsmålet nei, noe jeg vil begrunne såvel praktisk som politisk. Ser vi først på den praktiske begrunnelsen henger den sammen med at tilretteleggingen av tjenesteytingen i det enkelte lokalsamfunn forutsetter spesifikke beslutninger basert på lokalt kjennskap til den befolkning som skal betjenes, og den forutsetter en lokal koordinering mellom ulike tjenesteformer som ikke vil være mulig innenfor et sentralisert statlig beslutningssystem. Dersom staten selv skulle stå for tjenesteytingen, måtte de under enhver omstendighet etablere lokale beslutningsorganer som kunne ivareta den lokale tilretteleggingen av tjenesteytingen. Når det gjelder den politiske begrunnelsen, knytter denne seg til spørsmålet om legitimitet. Jeg vil her vise til en norsk undersøkelse av befolkningens holdninger til kommunal politikk. På spørsmål om dagens oppgavefordeling mellom stat, fylker og kommuner, mente 31 prosent av respondentene at den var tilfredsstillende, mens vel 45 prosent mente oppgavefordelingen burde forandres. Dersom man ser på hvordan denne gruppen mente oppgavefordelingen burde forandres, var det 73 prosent som mente at flere oppgaver burde overføres til kommuner og fylkeskommuner, mens et klart mindretall av respondentene mente at flere oppgaver burde overtas av statlige myndigheter. Dersom vi tar disse tall som uttrykk for tillit til de ulike nasjonale styringsnivåer, er det ingen tvil om at det er kommunesektoren som har

den største oppslutningen i befolkningen. Betyr så dette at kommunene fortsatt har status som en arena for politiske/ideologiske brytninger og konflikter, eller har velferdsstatens »innmarsj« i den kommunale virksomhet endret kommunenes karakter som politiske arenaer?

4. Konsekvenser av den desentraliserte velferdsstat

Den mest åpenbare konsekvens av velferdsstatens inntreden i den kommunale virksomhet kommer til uttrykk i veksten i kommunenes finanser, en vekst som nesten uten unntak kan observeres i alle vestlige nasjoner. Denne veksten er ikke bare nominell, men har også bidratt til en forskyvning av det finansielle forholdet mellom statlige og kommunale myndigheter, i den forstand at kommunenes andel av totale offentlige utgifter har økt – og tildels sterkt, slik vi har kunnet observere i etterkrigstidens Norden (jfr. Hesse (ed), 1991). Riktignok har man i løpet av det siste ti-året kunnet observere en viss utflating – og i visse land en svak nedgang – av kommunenes relative finansielle styrke, men dette har ofte sammenheng med en vitalisering av det regionale nivået i det nasjonale styringssystem (Sharpe (ed), 1993). Som andel av totale offentlige utgifter, disponerer kommunesektoren mer enn en tredjedel i de fleste vestlige land, og i de nordiske land ligger denne andelen på nærmere femti prosent.

En annen viktig konsekvens kommer til uttrykk i den territorielle fordeling av de kommunale inntekter og utgifter, hvor det har foregått en nokså massiv finansiell utjevning. Jeg vil illustrere dette ved data fra norske kommuner. I tabell 1 vises nivået på utgifter pr. innbygger til total drift, lønn, skatter, statlige overføringer og kommunale avgifter fordelt etter kommunestørrelse i norske kommuner i 1985. Tallene er presentert som indeksverdier, der det gjennomsnittlige nivå i kommuner med mindre enn 3000 innbyggere

utgjør grunnlinjen, og er gitt indeksverdien 100 på samtlige indikatorer.

Tabell 1. Pr. capita nivå på totale driftsutgifter, lønnsutgifter, skatter, statlige overføringer og avgifter. Indekstall for 1985.

Indikator	Kommunestørrelse				
	<3000	3-7000	7-10000	10-20000	>20000
Drift	100	73	72	70	76
Lønn	100	72	66	62	65
Skatter	100	89	96	100	112
Overføringer	100	71	60	53	46
Avgifter	100	94	98	99	124

Tabellen er hentet fra T. Hansen, »Finansiell utvikling i kommunene«, i F. Kjellberg (red) *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommuner og stat*, Oslo, Kommuneforlaget, 1988.

Som det fremgår av disse tallene er det bare for nivået på skatteinntekter og avgifter at de minste kommunene ligger lavere enn de største kommunene. Omfanget av overføringer er det som klart demonstrerer den intenderte omfordelingen som har funnet sted mellom norske kommuner, og der de minste kommunene i gjennomsnitt mottar mer enn dobbelt så høye overføringer pr. innbyggere sammenlignet med de største kommunene. Samlet ser vi derfor at det totale nivået på driftsutgifter pr. capita ligger vesentlig høyere i de minste kommunene sammenlignet med samtlige andre størrelsesgrupper av kommuner. Nå kan riktignok disse ulikheter ikke bare tilskrives de statlige fordelingspolitiske målsetninger. Variasjonene uttrykker også kostnadsulikheter i produksjonen av tjenesteytingen avhengig av skalaforhold, men selv om man korrigerer for dette, er det åpenbart at de minste – og geografisk sett mest perifere – kommunene fremstår som »vinnere« i denne fordelingspolitikken.

Vel så interessant er imidlertid de politiske konsekvenser som denne utviklingen har hatt.

Dels kommer denne til uttrykk i befolkningens orienteringer til den kommunale virksomhet, og dels i befolkningens deltakelse i kommunal politikk. Langt på vei kan det hevdes at vi har vært vitne til en depolitisering – eller snarere avideologisering – av den kommunale politikk, samtidig som tilliten til kommunene som tjenesteytere er omfattende i befolkningen, slik jeg var inne på tidligere. Den tradisjonelle klassebaserte politikk synes å bli fortrent til fordel for en orientering og atferd basert på befolkningens bruksposisjoner i forhold til offentlige tiltak (jfr. Dunleavy, 1979; Saunders, 1981). Det er de enkelte saker og holdninger til disse, snarere enn den ideologiske innramning disse saker har, som synes å være bestemmende for folks stemmegivning såvel som øvrige deltakelse i lokal politikk. La meg demonstrere dette ved nok en gang å se på noen tall fra den tidligere refererte undersøkelsen om befolkningens holdninger til kommunal virksomhet.

På spørsmål om man »bryr seg meget om hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i kommunestyret« svarte 40 prosent av respondentene at det spiller ingen rolle hvem som har flertall, mens så få som i underkant av en fjerdedel svarte at de bryr seg meget om det. Dette inntrykket styrkes ytterligere av fordelingen av svarene på en påstand om at »det er lett å se hvor skillelinjene mellom partiene går her i kommunen«. Her er det bare 8 prosent som erklærer seg enig i påstanden, mens 25 prosent sier at de er helt uenige i påstanden (Baldersheim et al., 1990). Samlet synes dette å tyde på at tradisjonell partipolitikk ikke oppfattes som spesielt relevant for utformingen av den kommunale politikk, en observasjon som også er i tråd med de hypoteser som er utviklet av Clark og Inglehart (1990) under begrepet »the new political culture«.

Ikke minst kommer denne »depolitiseringen« av den kommunale virksomhet til uttrykk i tallene over utviklingen av deltakelsen ved kommunevalg. I Norge opplevde man en reduksjon i deltakelsen ved kommunevalg fra et toppnivå på vel 80 prosent i 1963 til 66 prosent i 1991. Tilsvarende observasjoner har man gjort i de fleste andre vestlige land (Nieto, 1994). At dette ikke bare er uttrykk for en generell svikt i befolkningens politiske engasjement, demonstreres ved å kontrastere dette med deltakelsen i nasjonale valg, hvor man i Norge har opplevd den motsatte trend med en økning i deltakelsen, hvor deltakelsen i dag ligger over 80 prosent. Samtidig viser tall fra intervjuundersøkelsen som jeg tidligere har referert til at befolkningens direkte deltakelse – normalt basert på engasjement i enkeltsaker – er omfattende og står i et klart substitusjonsforhold til valgdeltakelsen; i kommuner med lav valgdeltakelse er den direkte politiske deltakelsen høy – og *vice versa* (Hansen, 1994). Samlet bidrar disse observasjoner til å tegne et bilde av en ny politisk virkelighet i kommunene, der tradisjonell klassebaserte konfliktlinjer er i ferd med å fortrenkes til fordel for en pragmatisk konsumentorientert politikk basert på enkeltsaker. Hvorvidt dette også vil ha konsekvenser for det partipolitiske landskapet på lokalt nivå, vil imidlertid tiden vise.

5. Avslutning

Jeg har her argumentert for et syn som legger avgjørende vekt på velferdsstatens universalisme som hoveddrivkraft for utviklingen innenfor kommunesektoren, både med hensyn til oppgavefordelingen og den generelle politiske utviklingen vi har vært vitne til gjennom etterkrigstiden. Jeg erkjenner at en slik fortolkning kan være kontroversiell, og vil selvsagt ikke utelukke andre perspektiver som forklaring på den utvikling man har hatt i kommunesektoren, perspektiver som i høyere grad vektlegger lokale drivkrefter og preferanser for utviklingen i den enkelte kommune

enn det jeg har lagt til grunn. Dersom imidlertid min fortolkning er rimelig korrekt, må selvsagt dette ha konsekvenser for den fremtidige debatt om og reformvirksomhet knyttet til kommunesektoren, og hvor tradisjonelle kommunalideologiske perspektiver og verdier må gis en refortolkning – og kanskje revisjon. Det som allikevel er viktig å understreke som en konklusjon på denne drøftingen er at jeg ikke oppfatter den utviklingen jeg har beskrevet som en svekkelse av kommuneinstitusjonen. Snarere tvert om vil jeg hevde at kommuneinstitusjonen er styrket, men har fått en helt annen karakter enn den tradisjonelle forståelsen av og begrunnelsen for kommunene.

Referanser

- Baldersheim, H.T. Hansen, P.A. Pettersen og L. Rose, 1990, *Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester*, LOS-rapport 90/2, Oslo/Bergen.
- Buchanan, J.M., 1965, »An Economic Theory of Clubs«, *Economica*.
- Clark, T. og R. Inglehart, 1990, *The New Political Culture*, Chicago and Ann Arbor; draft manuscript.
- Dunleavy, P., 1979, »The Urban Basis of Political Alignment«, *British Journal of Political Science*, Vol. 9.
- Hansen, T., 1988, »Finansiell utvikling i kommunene«, i F. Kjellberg (red), *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommune og stat*, Oslo, Kommuneforlaget.
- Hansen, T., 1994, »Local Elections and Local Government Performance«, i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 17.
- Hesse, J.J. (ed), 1991, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Musgrave, R., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.
- Nieto, L.L. (ed), 1994, *Local Elections in Europe*, Barcelona, ICPS.
- Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Olson, M., 1969, »The Principle of Fiscal Federalism: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government«, *American Economic Review*, Vol. 59.
- Samuelson, P.A., 1954, »The Pure Theory of Public Expenditures«, *Review of Economics and Statistics*.
- Saunders, P., 1981, *Social Theory and the Urban Question*, London, Hutchinson.
- Selle, P., 1991, »Desentralisering: Troll med minst to hovud«, i A-H. Nagel (red), *Velferdskommunen*, Bergen, Alma Mater.
- Sharpe, L.J. (ed), 1993, *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage Publications.
- Tiebout, C.M., 1956, »A Pure Theory of Local Expenditures«, *Journal of Political Economy*.