

Generalistkommunens fall?  
Jørn Rattsø, 8/4/02

Hvordan skal utkanten representeres i kommune-Norge? Politikerne har begynt å diskutere om små kommuner skal ha andre oppgaver enn store kommuner. Med god grunn. Men bør vi gi opp ideen om at en kommune er en kommune?

Kommunene er like sett fra et nasjonalt styringssynspunkt. De bygger på en felles kommunelov, har felles oppgaver definert gjennom lovverket, felles skattefinansiering og overføringssystem, og stort sett felles demokratiske institusjoner. Vi har generalistkommuner i et enhetlig nasjonalt styringssystem.

Begrepet generalistkommunen ble lansert i Christiansen-utvalgets utredning om kommuneinndeling (NOU 1992:15). Generalistkommunen samordner mesteparten av det offentlige tilbud innen sitt område, den ivaretar brede samfunnsoppgaver - dels delegert fra staten og dels etter eget initiativ. Generalistkommunen skiller seg klart fra særkommunen, dvs. kommuner som ivaretar spesielle funksjoner, som f.eks. de amerikanske 'school districts'. Men etter hvert er begrepet generalistkommunen mer blitt knyttet til at kommuner behandles likt i det nasjonale styringssystem.

For stort spenn mellom de små og de store

Det var rimelig at Christiansen-utvalget diskuterte alternativer til generalistkommunen, nemlig geografisk differensiering av kommunale oppgaver og styringsbetingelser. Det store spennet i kommunale forutsetninger, fra innbyggertall på noen hundre til de store byer, skaper åpenbart et press på den enhetlige kommunemodellen. De små setter begrensning for desentralisering, reformer og styringssystem som skal gjelde hele landet.

Småkommunenes begrensning handler nok i første rekke om fagkompetanse. Kommunene har ansvaret for tjenester som krever tung spesialistkompetanse, som innen psykiatri og barnevern. Også de brede velferdstjenester, skole, primærhelsetjeneste og eldreomsorg, krever kompetanse som er vanskelig å rekruttere. Det kan også gjelde kompetanse for mer administrative oppgaver i kommunene, som ingeniører og økonomer. Store oppgaver løst i små kommuner blir i tillegg dyrt.

Små kommuner får små oppgaver

Christiansen-utvalget avviste geografisk differensiering som reformlinje. Utvalget ønsket at store og små kommuner, utkant og sentrum, skulle behandles likt - en felles kommune-type for hele landet. Utvalgets alternativ er ganske kjent - det ønsket en konsolidering av de minste kommunene slik at kommunene kunne få mer like forutsetninger. Det var ikke populært. Motstanden baserte seg på at mange trodde vi kunne fortsette som før. Alternativet til sammenslåinger var å beholde den idyllen vi hadde og med mer penger.

Men verden går videre. Og de utfordringer som Ragnar Christiansen med følge så i 1990 er ikke blitt mindre nå. Spennet mellom de små og de store er blitt enda mer synlig med større og mer komplisert tjenestetilbud. Så synlig at politikerne har begynt å diskutere hva man vil gjøre med det. Den nye kommunalminister har signalisert i et foredrag nylig at det er 'ønskelig å myke opp generalistkommune-systemet'. Det skal bety at kommuner med ulike forutsetninger (les: innbyggertall) skal få ulike oppgaver. Som vanlig skal man starte med forsøkskommuner. Videregående skoler til bykommuner er prøveballongen.

Hva er best for utkanten?

Dette kan være starten på en dramatisk endring av kommunenes rolle. Det er liten grunn til å tro at flere og viktigere oppgaver til utkant-kommunene følger av nyorienteringen. Snarere det motsatte. De små kommuner skal gis avlastning slik at oppgavene kan ordnes bedre. Tunge oppgaver skal løses på høyere nivå, i nærmeste større kommune, på fylkesnivå eller i et statlig hjelpeapparat. Det foreligger flere alternativer, som ikke er avklart enda. Modellen er logisk i en situasjon hvor de små vil være små og ikke makter å løse sine oppgaver tilfredstillende. På den andre siden vil bykommunene få enda tyngre oppgaver. Det vil forsterke forskjellene mellom by og land ytterligere.

De små kommuner erkjenner selv at de ikke er egnet til å løse de mange krevende oppgaver som er pålagt. Det vises av det voldsomme engasjementet med å lage allverdens samarbeidsløsninger rundt om i kommunene. Samarbeid er bedre enn å sitte alene med problemene. Men samarbeidsløsninger har sine klare begrensninger. Kommunen er en veldefinert enhet med klart ansvar og forankret i valg. Samarbeidsløsninger har ikke samme handlekraft og forankring. Ny diskusjon om differensiert oppgavefordeling kommer fordi samarbeid ikke er solid nok fundament for forvaltning og velferdstilbud.

Ansvarlige politikere og kommune-Norge bør tenke gjennom situasjonen. Det er greit at motstanden mot kommunesammenslåinger er sterk. Men det må begynne å bli klart at alternativet ikke er at alt kan fortsette som før. Oppgivelse av generalistkommunen, med sterkere bykommuner og svakere utkantkommuner, kan være til større ulempe for utkanten enn en konsolidering til sterkere kommuner.