

## Jan Erling Klausen, Jostein Askim & Signy Irene Vabo (red.): *Kommunereform i perspektiv*

Asbjørn Røiseland

Professor, Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet  
[Asbjorn.Roiseland@nord.no](mailto:Asbjorn.Roiseland@nord.no)

Jan Erling Klausen, Jostein Askim & Signy Irene Vabo (red.)

*Kommunereform i perspektiv*

Bergen: Fagbokforlaget 2016. 323 sider

Få pågående samfunnsprosesser virker mindre forutsigbare enn «kommunereformen». Å lage en bok om dette temaet kan derfor framstå som litt av et risikoprojekt. Boken *Kommunereform i perspektiv*, redigert av Jan Erling Klausen, Jostein Askim og Signy Irene Vabo, kom ut i mars 2016, på et tidspunkt av reformen der en rekke lokale utredningsprosesser var i sluttfasen, men hvor få lokale og sentrale beslutninger var truffet. Siden den tid har vi vært vitne til en lang serie med lokale folkeavstemninger som stort sett har endt ut i nei, og i skrivende stund (september 2016) er det fylkesmennes anbefalinger alle venter på. Hva som skjer rundt neste sving vet ingen, og få faglige eksperter tør lenger å spå utfallet av reformen.

Boken, som i første rekke springer ut av kommuneforskningsmiljøet ved UiOs Institutt for statsvitenskap, har ifølge redaktørene som utgangspunkt å «ikke predikere reformens videre forløp og utfall» eller å «påvirke dette forløpet i noen bestemt retning», men snarere å «opplyse reformen ved å forstå den bedre» (s. 16). På denne bakgrunn er utgivelsestidspunktet ideelt, stadig ifølge redaktørene. Poenget er lett å slutte seg til, men samtidig – som leser er det omtrent uunngåelig å trekke sammenlikninger mellom konteksten da og nå. Man undres for eksempel på hva som ville vært annerledes med boken om den var produsert noen måneder senere. Å skrive om pågående prosesser er både interessant og viktig, men det har sine utfordringer, faglig så vel som formidlingsmessig.

Boken består av 14 kapitler fordelt på tre tematiske bolker. Del 1 er viet reformprosessen, og omfatter kapitler om den pågående prosessen, om tidligere kommunereformer, og et knippe kapitler basert på empiriske studier av enkeltkommuner eller fylkesmenn. De fire empiriske kapitlene i denne delen av boken er alle kortversjoner av masteroppgaver ved UiO, og de gir interessante innblikk i noen av de pågående prosessene. Interessant er det

også å lese Tore Hansens historiske gjennomgang av kommunereformer, med særlig vekt på prosessen knyttet til Schei-komiteens virke på 1960-tallet. For mange av dagens norske statsvitere framstår nok prosessene på 60-tallet som resultat av ren og skjær statlig tvang, men Hansen viser at også da foregikk det reelle forhandlinger, både kommuner imellom og mellom kommune og stat.

Bokens andre del handler om «reform og effekter», og her er redaktørenes ambisjon å presentere mer overordnede perspektiver på reformer knyttet til kommunistørrelse. Det første kapitlet i denne delen, av Jan Erling Klausen, knytter kommunereform til endringsteori, og Klausens ambisiøse mål er å etablere et analytisk rammeverk for komparative studier av endringer i kommunistørrelse. Det empiriske utgangspunktet, med forløpsdata fra 17 land, er mer enn interessant, men om det er mulig å forklare disse 17 forløpene gjennom en felles forklaringsmodell, slik Klausen har ambisjoner om, stiller jeg meg mer tvilende til. Ikke desto mindre er det et interessant teoretisk prosjekt som bør utvikles videre.

Det andre kapitlet i del 2 er viet kommunistørrelse og demokrati. Her tar Lawrence Rose utgangspunkt i konflikten mellom systemkapasitet og borgereffektivitet, og viser gjennom empiriske data fra fire land at kommunistørrelse er negativt korrelert med demokratisk deltakelse. Som kjent har den norske kommunereformen vært solgt inn som en «demokratireform». Uten at det skrives direkte, antar jeg at Rose, på basis av egen forskning, vil være grunnleggende uenig i regjeringens fortolkninger omkring størrelse og demokrati.

Det tredje og siste kapitlet i bokens del 2 er skrevet av økonomen Lars-Erik Borge. Kapitlet er primært en beskrivelse av kommunereformen og dens bakgrunn, skrevet i en samfunnsøkonoms språkdrakt. Økonomifagets tradisjon for å isolere og rendyrke sammenhenger, dilemmaer og beslutningssituasjoner virker ofte skjerpene for tanken, også for en ikke-økonom. Det gjelder også her. Selv om poengene som sådan er velkjente, var det nyttig å få dem servert i stringent form, og kapitlet inneholder også interessante prinsipielle betraktninger omkring kommunereformen.

Bokens del 3, som er viet «reformprosesser og effekter», retter blikket utover Norges grenser, først gjennom to kapitler om reformprosesser i hhv. Danmark og Finland. Med sin gjennomførte reform fra 2007 er Danmark av spesiell interesse i en bok som dette. Jens-Blom-Hansen (mfl.) skriver utførlig om den politiske prosessen som ledet fram til den danske reformen. Selv om forfatterne selv ikke gjør noen sammenlikning med Norge, er det ikke til å unngå at man reflekterer over hvor annerledes og mindre kløktig det norske politiske lederskapet har håndtert reformen så langt. Her kunne redaktørene gjort noen interessante betraktninger, men denne analysen leter man forgjeves etter i boken.

Når det gjelder de to nevnte «ikke-norske» kapitlene, vil jeg imidlertid gi redaktørene ros for sin aktive redaktørrolle. Da tenker jeg ikke på at kapitlene er blitt oversatt til norsk, men snarere at de har gjennomgått en slags norsk kontekstualisering gjennom at man bruker norske betegnelser på ikke-norske fenomener av samme type, og at viktige forskjeller kommenteres aktivt. Som forskere leser vi ofte bidrag fra nære naboland uten å være helt bevisst på de viktige institusjonelle forskjellene som tross alt eksisterer. I dette tilfellet har redaktørene gjort en flott innsats for å rydde den typen misforståelser av veien.

Det tredje kapitlet i bokens del 3 diskuterer territorielle reformer i et europeisk perspektiv. Målet med kapitlet, som er skrevet av Harald Baldersheim og Lawrence Rose, likner mye på det allerede omtalte kapitlet til Klausen, som, uvisst av hvilken grunn, er havnet i bokens del 2. Kapitlet til Baldersheim og Rose gir en nyttig oversikt over regionale og lokale enheter og reformprosesser i Europa.

Boken avsluttes med et kapittel der redaktørene diskuterer hvorvidt den pågående reformen egentlig er et fornuftig svar på alle de problemene den etter sigende skal løse. Her løfter forfatterne fram ulike alternativer basert på en egenutviklet typologi.

En antologi med mange forfattere må nødvendigvis framstå noe fragmentert, men hva kan man si om boken som helhet? Rent teoretisk merker jeg meg at ambisjonsnivået er svært varierende. Flere av kapitlene knytter ikke an mot teori, men er rent deskriptive, mens andre inneholder bare korte og nærmest anekdotiske henvisninger til teoribidrag. Samtidig vil jeg påstå at boken som sådan, implisitt, har en felles og gjennomgående teoretisk forankring som tas for gitt, men som kunne og burde vært diskutert. Da tenker jeg først og fremst på Dahl og Tufte gamle og velkjente teori om en trade-off mellom «systemkapasitet» og «borgereffektivitet». Enkelt sagt går antakelsen ut på at styringsevne og folks påvirkningsmuligheter er knyttet til størrelse, men negativt korrelert. Teorien må være noe av det mest grunnfestede vi har i faget, med røtter tilbake til antikken og tekster etter Aristoteles. Men er teorien like relevant i dag, 50 år etter at Dahl og Tufte formulerte den i et moderne fagspråk?

Flere av kapitlene i boken tar helt eksplisitt utgangspunkt i antakelsen til Dahl og Tufte, mens i andre kapitler kan man mer enn ane dette som et underliggende premiss. Men ut over noen korte setninger i kapittel 2, er det ingen kritisk diskusjon eller problematisering av dette utgangspunktet. En bok som dette kunne vært den store anledningen til kritisk etterprøving og omformulering av dette klassiske teoribidraget. Formatet her gir ikke anledning til noen lang argumentasjon, men begreper som «samfunnsstyring», «governance» og «flernivåstyring» bærer bud om et styringssystem som ikke passer helt til begrepet «systemkapasitet», og som ikke nødvendigvis er koblet til størrelse på samme måte. Hvis politikernes samfunnsstyring skjer i tett dialog med andre samfunnsaktører, betyr det i prinsippet at en liten og dyktig enhet kan få til mer enn en stor og udyktig. Om «borgereffektivitet» kan man tilsvarende argumentere for grunnleggende endringer med relevans for forholdet mellom størrelse og demokrati. Eksempler her kunne være informasjonsrevolusjonen, inkl. internett og sosiale medier, som er i ferd med å endre grenseflaten mellom borger og system. I tillegg har det over tid vokst fram mange andre typer demokratiske deltakelsesarenaer og mekanismer. I prinsippet kan man tenke seg at slike endringer bør snu den opprinnelige forestillingen på hodet – kanskje er deltakelsesmulighetene bedre og relasjonene nærere i større enheter enn i små?

Det er noe besnærende og analytisk elegant ved enkle begrepspar å la «systemkapasitet» og «borgereffektivitet», men å bruke dem i en annen tidsmessig kontekst enn begrepene ble utviklet i, kan lett tilsløre mer enn det avklarer. På det helt grunnleggende nivå virker det opplagt at noen ideell størrelse på politiske institusjoner ikke finnes, og at ethvert system må kompromisse mellom ulike hensyn. Men hva disse hensynene mer konkret består i, og på hvilken måte de står i et konfliktfylt forhold til hverandre, er noe som burde diskuteres mer. Det er synd at redaktørene av boken lot denne muligheten fare.

Et annet poeng jeg ønsker å trekke fram er knyttet til framstillingen av kommunereformen. En så omfattende og grunnleggende reform vekker debatt, og det finnes mange forskere, politikere og lekfolk som er dypt kritiske til reformen. Jeg merker meg at flere av bokens forfattere har en tendens til å tolke slik motstand som strategisk, f.eks. handler det om partier som kan miste mange ordførere, eller politikere som mister posisjoner. Men motstanden handler også om ulikt syn på hva kommuner skal være, hva slags samfunn vi skal utvikle, og rent praktisk kan det jo også handle om komplisert topografi og geografi. Slike perspektiv er i mindre grad reflektert i boken, f.eks. er alle case-studiene konsentrert om det sentrale østlandlandsrådet og Sør-Vestlandet, mens områder med en mer krevende geografi og topografi, f.eks. i min egen landsdel, ikke blir tilsvarende gjenstand for analyse og oppmerksomhet. Jeg påstår ikke at boken har en normativ slagside. Argumentet er snarere at gjennom å trenge dypere inn i skeptikernes og motstandernes argumentasjon og virkelighetsforståelse, ville boken blitt enda bedre, rent faglig.

Mitt siste poeng handler om ting som ligger i utkanten av forfatteres og redaktørers kontroll. En bokproduksjon omfatter et stort apparat, og ikke minst har forlaget en viktig rolle når det gjelder grafisk design og layout. Faglig gråstein kan forgylles gjennom god innsats fra forlagets side, men gull kan også gjøres til gråstein. Spørsmålet mitt er om Fagbokforlaget i dette tilfellet har valgt en utforming som støtter opp under bokens innhold og som aktivt inviterer leseren inn i boken? Her vil sikkert personlig smak være en viktig faktor, men for undertegnede framstod boksiden som i overkant komprimerte og med en nedtonet skrifttype som var anstrengende å lese i lengden. Jeg erfarte etter hvert at teksten var minst anstrengende å lese i sollys. Men tross bokens mange kvaliteter – en bok å ta med til stranden er det dog ikke.