STV4423B Perspektiver på lokal politikk og forvaltning
SENSORVEILEDNNG VÅR 2025

Eksamensoppgave

Fire timer skoleeksamen.
Alle papirbaserte hjelpemidler er tillatt under eksamen.
Kandidaten skal besvare to essay-oppgaver. Besvarelsene teller 50 % hver. Begge oppgavene må besvares til bestått karakter for å få bestått eksamen.

Kandidaten skal besvare to av følgende essay-oppgaver:

1. Forklar hva som kjennetegner samskaping. Gi faktiske eller illustrative eksempler på hvordan samskaping kan benyttes i kommunene. Drøft hvordan det å benytte samskaping kan påvirke kommunal politikk og forvaltning.
2. Forklar begrepet lokal autonomi. Drøft hvilke verdier og hensyn som står mot hverandre i avveiningen mellom lokal autonomi og statlig styring. Illustrer drøftingen med eksempler fra kommunal virksomhet.
3. Redegjør for de tre reformstrategiene som europeiske land har tatt i bruk for å endre kommuneinndelingen. Få frem viktige virkemidler som inngår i hver strategi, og gi illustrerende eksempler fra den norske kommunereformen eller lignende reformer i andre europeiske land. Drøft hvordan strategiene balanserer lokalt selvstyre og statlig styring.

Generelt

Kandidaten kan ha med alle papirbaserte hjelpemidler under eksamen, hvilket innebærer at faktakunnskap ikke gir stor uttelling. Studentene har fått beskjed om at det er drøftingen som teller mest for å få et godt resultat. Oppgavene ber eksplisitt om at det skal presenteres ett eller flere faktiske eller illustrative eksempler, og er dermed fullt ut besvart bare dersom så er tilfellet.

Sensur av oppgavene

1. Forklar hva som kjennetegner samskaping. Gi faktiske eller illustrative eksempler på hvordan samskaping kan benyttes i kommunene. Drøft hvordan det å benytte samskaping kan påvirke kommunal politikk og forvaltning.

Det er stor uklarhet i begrepsbruken i litteraturen om *samarbeidsstyring* (collaborative governance, samstyring, nettverksstyring eller annet) og *samskaping*. Det mest kompliserende er at samskaping (co-creation) kan forbeholdes samarbeid om tjenester, slik jeg har gjort i forelesning. Begrepet har sitt opphav i fenomenet co-production, som er hentet fra privat næringsdrift og som handler om at tjenester blitt til i møtet mellom dem som yter tjenesten og dem som mottar den (hotell) – mens samskaping handler om samarbeid om tjenester mer generelt, ikke om den enkelte tjenesteyter og tjenestemottaker. Torfing, Sørensen, Røiseland skriver imidlertid også om samskaping om politikk eller regulering – som jo er en type samarbeid som innbefattes i begrepet samarbeidsstyring. Det er brukt betydelig tid på dette i forelesning, men det er grunnleggende uklarheter her – så studenter som har fått med seg nyansene skal honoreres. Forståelsen kan komme til uttrykk i beskrivelsen av begrepene og/eller i de eksemplene som gis.

I forelesning/på pensum er samarbeidsstyring definert gjennom stikkordene:

- ✓ organisert nettverk av partnere – med ulike ressurser
- ✓ har myndighet til å ta beslutninger og handle – altså til å styre
- ✓ formålet er å løse (komplekse) samfunnsproblemer – som ellers ikke lar seg løse
- ✓ omfatter også evaluering og læring – for videreføring av fruktbare samarbeid.

Samarbeidsstyring og samskaping deler mange kjennetegn, men følgende spesifikke kjennetegn på samskaping er trukket fram i forelesning:

- ✓ initiativ fra offentlige og/eller private aktører (mens det offentlig oftest tar initiativ til samarbeidsstyring)
- ✓ kreativ problemløsning
- ✓ berørte innbyggere er med på å skape løsninger
- ✓ løsninger som gjelder tjenester og tilbud.

I forelesning/på pensum er det lagt vekt på følgende muligheter som ligger i samskaping når det gjelder påvirkning av kommunal politikk og forvaltning:

- ✓ gir innsikt som forbedrer tjenester & representerer ressurser
- ✓ gir mulighet for å løse komplekse og uregjerlige problemer
- ✓ bygger sosial kapital
- ✓ styrker demokratiet.

Videre er utfordringene følgende:

- ✓ inkompetanse/dårlige løsninger
- ✓ selektiv deltakelse styrker noen aktører – stigmatiserer andre/Matteus effekt
- ✓ press for konsensus
- ✓ økte kostnader
- ✓ vanskeliggjør ansvarsutkreving.

På siste forelesning, som handlet om demokratiske innovasjoner og lokalpolitikerne, ble det grunnleggende problemet med involvering av innbyggere i direkte samhandling med politikere diskutert. Dette handler om politikere som folkevalgte representanter vs. prosesser hvor innbyggere involvering i beslutningsfatting som i prinsippet er folkevalgtes domene. Disse innvendingene gjelder logisk sett også ved samskaping. Studenter som trekker parallellen på en informert måte, skal honoreres.

Pensum: Ansell & Torfing (2021); Røiseland mfl. (2024); Torfing mfl. (2024) (Gash (2022)).

2. Forklar begrepet lokal autonomi. Drøft hvilke verdier og hensyn som står mot hverandre i avveiningen mellom lokal autonomi og statlig styring. Illustrer drøftingen med eksempler fra kommunal virksomhet.

Begrepet «lokal autonomi» viser til local autonomy-indeksen (Ladner et al. 2023). LAI har tre hoveddimensjoner, som er legal, finansiell og politisk autonomi. Videre kan de vise til de 11 indikatorene som indeksen er bygget opp av. Gode studenter vil skjønne at formuleringen «verdier og hensyn...» sikter til Kjellberg (1995), der hhv. frihet og autonomi (frihet fra, og frihet til), demokrati og deltagelse, samt effektivitet, balanseres mot rettssikkerhet og lovlighetskontroll, økonomisk styring (skalafordeler, oppgavefordeling), omfordeling, og makroøkonomisk styring.

Ved siden av å vise god forståelse for alle disse momentene, bør vi premiere studenter som har gode refleksjoner over forskjellene mellom ulike tilnærminger til å konseptualisere lokalt selvstyre/autonomi. Et godt poeng (som mange nevnte i refleksjonsnotatene, og som vi tok opp på forelesningen) er at Norge og Frankrike scorer ganske likt på LAI, selv om de to kommunesystemene er veldig forskjellige. Jeg vil tro at de to scorer ganske ulikt på Kjellbergs verdier i lokalt selvstyre og statlig styring. Er selvstyre og autonomi det samme?

Den andre setningen i oppgaven gjør det relevant å komme inn på både generalistkommuneutvalgets forståelse, og Sellers, Lidström og Baes tre modeller for flernivådemokrati (localist elitist, nationalized, og civic localist). Også disse sier jo noe om forholdet mellom styringsnivåene, selv om den siste er mer induktiv og ikke bygger på avveininger mellom verdier.

3. Redegjør for de tre reformstrategiene som europeiske land har tatt i bruk for å endre kommuneinndelingen. Få frem viktige virkemidler som inngår i hver strategi, og gi illustrerende eksempler fra den norske kommunereformen eller lignende reformer i andre europeiske land. Drøft hvordan strategiene balanserer lokalt selvstyre og statlig styring.

Når det står at det er tre – 3 – strategier bør studentene skjønne at oppgaven sikter til Klausen (2024). De tre strategiene er de følgende:

Localist	Full absence of centrally imposed mergers.
Dynamic	Sequential incidence of voluntary and imposed mergers following set deadlines.
Centralist	Continuous governmental steering of the reform process and fully centralised decision-making. No basis for distinguishing between voluntary and imposed mergers.

I alle tilfeller er det en regjering som har som uttalt mål å redusere antall kommuner, og tar i bruk virkemidler/policy tools for å oppnå dette. I den lokalistiske gruppen brukes ikke tvang, men et bredt spekter av insentiver, tilrettelegging, informasjon osv. I den dynamiske strategien (inkludert den norske) er det først en frivillig fase, som i stor grad tilsvarer den lokalistiske. Men i tillegg kommer tre former for maktbruk – trusler om senere tvangssammenslåing, 'sensur' (å forkaste noen frivillige forslag om sammenslåinger) samt 'supplering' av de frivillige med sammenslåinger som kommunene selv ikke er enige i. I sentralistiske strategier er det ikke noen frivillig fase der staten trer tilbake. I stedet ledes hele reformprosessen av en reformkommisjon eller av departementet. Her blir det gjerne utarbeidet et forslag til ny inndeling, oftest av reformkommisjonen eller et ekspertutvalg, og så gjennomføres det konsultasjoner/forhandlinger ut ifra disse. Noen ganger kan konsultasjonene ende i betydelig 'utvanning' av kommisjonens forslag, andre ganger ikke. Uansett vedtas hele reformen sentralt.

Artikkelen går ganske grundig inn i virkemidler som kan brukes i de ulike strategiene, for eksempel ulike insentivordninger og bruken av kriterier for å endre strukturen (minimum folketall, geografiske forhold mv). Jeg synes skillet mellom trusler, sensur og supplering er fint hvis de får med seg (i de dynamiske strategiene). De bør trekkes litt hvis de mener at skillet først og fremst er mellom top-down eller bottom-up, for alle tre strategiene kan gi ganske stort spillerom for kommunenes egne initiativer. Dermed er det heller ikke opplagt at noen strategier er entydig dårlige for lokalt selvstyre, selv om den lokalistiske jo beskytter lokal autonomi sterkest. Mht hensynet til statlig styring viser artikkelen at få eller ingen strategi muliggjør 'optimalisering' av kommunestrukturen etter gitte 'rasjonelle' kriterier. Det er ingen fasit for drøftingen, men åpning for gode refleksjoner.