

Som to dråper vann?

Norske og danske kommuner

Av: Signy Irene Vabo og Asbjørn Røiseland

I mange sammenhenger regner vi Norge og Danmark som svært like. Når forskere sammenlikner de to landene, gjør de gjerne et poeng av at begge er relativt små enhetsstater med omtrent samme nasjonale parlamentariske system. Begge land har et partisystem med både nasjonale og lokale partiorganisasjoner, og begge har et kommunesystem med både regioner og kommuner. I begge landene har kommunene dessuten ansvar for et omfattende tjenesteapparat, og i nasjonale velferdsstater som både Norge og Danmark er kommunene avgjørende.

Men selv om likhetene er store, så er det likevel viktige forskjeller mellom Norge og Danmark. Én slik forskjell er størrelse. Etter den danske kommunereformen i 2007, som reduserte antall kommuner til 98, ble gjennomsnittlig kommunestørrelse i Danmark 55 000 innbyggere. Det tilsvarende tallet i Norge er betydelig lavere, og gjennomsnittet var 15 000 innbyggere etter kommunereformen – altså ved inngangen til 2020. I forbindelse med den danske kommunereformen fikk danske kommuner dessuten betydelig mer myndighet, for eksempel på arbeidsmarkedsområdet. Dette gjør de danske kommunene enda mer sentrale i velferdspolitikken enn de norske. Og i tillegg ble Danmark hardere rammet av finanskrisen i 2008 enn Norge, noe som har medført betydelig mer omfattende omprioriteringer i danske kommuner sammenliknet med norske kommuner.

I denne boken er vi spesielt opptatt av hvordan forskjeller i rammebetingelser for kommuner i de to landene påvirker politisk lederskap. Slike rammebetingelser kan handle om kommunelovgivning, andre typer formelle regler samt tradisjoner og praksiser som har vokst frem over tid. Gitt dette utgangspunktet er det gunstig at landene er relativt like på overordnet nivå. Samtidig er det noen viktige forskjeller i norske og danske kommuners rammebetingelser som gjør dem spesielt interessante

å sammenlikne i et forskningsprosjekt. Nedenfor lister vi opp noen slike forskjeller som vi oppfatter som relevante for utøvelsen av lokalpolitisk lederskap, og som vi vil komme inn på i de ulike kapitlene i boken.

Antall representanter: Mens norske kommunestyre og tilhørende utvalg og komiteer besittes av relativt mange representanter, så er det betydelig færre folkevalgte i danske kommuner. I Norge skal et kommunestyre bestå av ikke færre enn elleve representanter (selv om kommunen har under 5000 innbyggere). Har kommunen mellom 5000 og 10 000 innbyggere, skal antallet være minst 19. Det er ikke angitt noen øvre grense for antallet representanter i norske kommunestyre – dette avgjør kommunestyret selv. I Danmark sier reglene at antallet kommunestyrerepresentanter i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere, ikke skal være færre enn ni, men heller ikke flere enn 31. I kommuner med flere enn 20 000 innbyggere skal antallet være minst 19 og maksimalt 31, mens det høyeste antallet representanter i København er 55. Til sammenlikning sier de norske reglene at antallet representanter i norske kommuner med flere enn 100 000 innbyggere skal være minst 43. Denne forskjellen i reguleringene fører til at det gjennomgående er større kommunestyre i norske kommuner enn i danske. Eksempelvis har Oslo bystyre 59 medlemmer, Trondheim kommunestyre har 67, og Kristiansand kommunestyre har 71, mens i de minste kommunene, for eksempel Røst med sine litt færre enn 500 innbyggere og Utsira med omkring 200 innbyggere, velges det altså inn elleve representanter i kommunestyret.

Denne forskjellen i politisk-administrativt system medfører at innbyggerne vil være representert i kommunestyret i betydelig større grad i Norge enn hva tilfellet er i Danmark. Dette forsterkes av den store forskjellen i kommunestørrelse. Mens vi har mange små kommuner i Norge (omkring 170 kommuner med færre enn 5000 innbyggere etter kommunereformen), så finner vi kun en håndfull kommuner med færre enn 20 000 innbyggere i Danmark. Dette representerer en viktig forskjell i relasjonen mellom innbyggerne og de folkevalgte i de to landene.

Ordførerens rolle: Ordførerne utpekes av kommunestyret både i norske og danske kommuner – og velges altså ikke direkte av innbyggerne. Men mens en norsk ordfører formelt sett er møteleder og rettslig representant for kommunen, er en dansk ordfører – som jo kalles borgmestere – i tillegg øverste leder for administrasjonen. Med andre ord er deler av den funksjonen som norske kommunedirektører (rådmenn) ivaretar, i Danmark tillagt rollen som borgermester. Dette innebærer blant annet at skillet mellom den administrative og politiske delen av kommuneorganisasjonen er tydeligere og sterkere i Norge enn i Danmark.

Organiseringen av utvalg og komiteer: I Norge står kommunestyret fritt til å opprette faste eller midlertidige utvalg eller komiteer – ut over formannskapet, som er lovpålagt. Det er ikke noe krav om at de organene som etableres, kun skal bemannes av representanter fra kommunestyret. I Danmark står kommunestyret på samme måte fritt til å etablere faste eller midlertidige utvalg ut over økonomiutvalget, som er pålagt ved lov. Men ved etablering av faste utvalg er det et krav i Danmark at medlemmene skal rekrutteres fra kommunestyret. Grunnen til dette er at utvalgene kan ha delegert myndighet, og i praksis har de ofte også det for den delen av forvaltningen som utvalget dekker. Selv om norske utvalg og komiteer kan delegeres ansvar, så vil de ikke kunne gis ansvar for forvaltningen på samme måte som i danske kommuner. Dette følger av norsk lovgivning og av det samlede ansvaret som er tillagt rollen som kommunedirektør. Det sterke og formelle skillet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner gjen-speiler seg dermed også i utvalgenes og komiteenes arbeid.

Møteoffentlighet: Alle politiske møter i norske kommuner er som hovedregel åpne for publikum og media, og dette følger av den norske kommuneloven. I Danmark gjelder åpenhetskravet kun møtene i kommunestyrene, og danske utvalgs- og komitémøter er lovpålagt å være lukket. Denne forskjellen i møteoffentlighet kan ha betydning for politiske diskusjoner, politikkkutforming og politisk lederskap.