

Beinta í Jákupsstovu og Eli Kjersem, Høgskolen i Molde.
Mail: Beinta@himolde.no; Eli.Kjersem@himolde.no

Paper til den XVI Nordiske Kommuneforskerkonferansen i Gøteborg 23.-25. nov. 2007

Kommunesammenslåing og ny tenkning om kommunenes oppgaver på Færøyene

Abstract

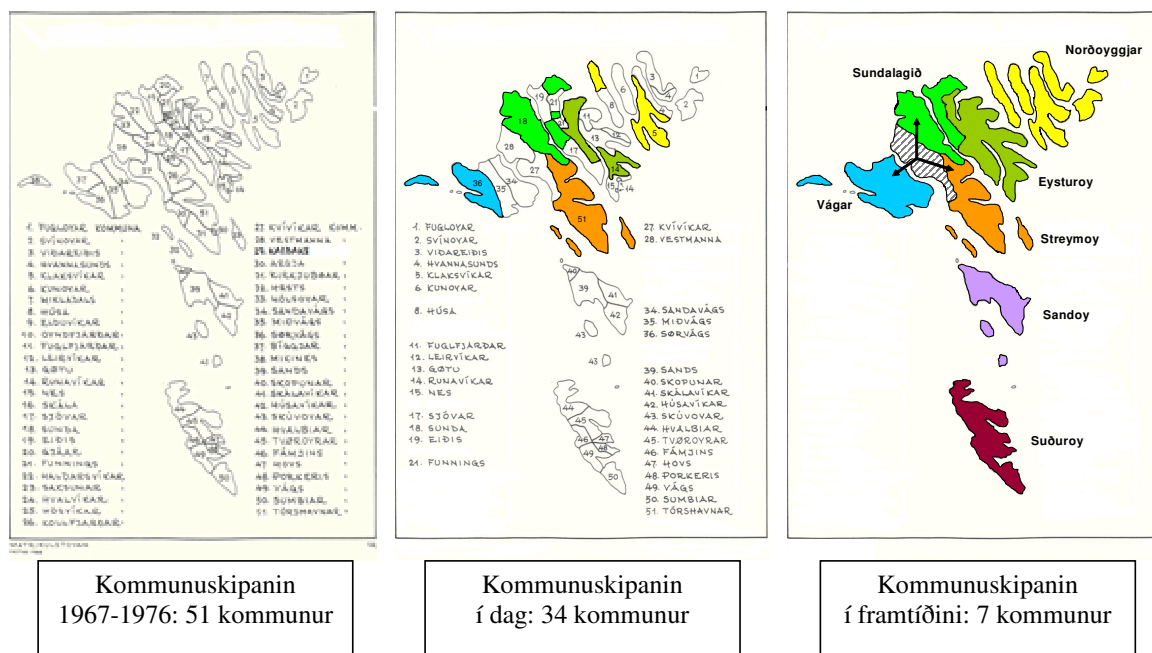
Dette paperet omhandler den færøyske kommunesammenslåingsprosessen i lys av ulike verdier som kommuner ivaretar. Det færøyske hjemmestyret har siden 1948 hatt ansvaret for kommunesektoren. Etter den økonomiske krisen tidlig på 1990-tallet har landsstyret arbeidet for å få til en mer effektiv styring av offentlig sektor. Også den raske økningen i velferdssektoren har bidratt til større fokusering på økonomisk effektivitet. I landsstyrets kommuneforvaltning sikter man mot å få en klarere ansvarsfordeling mellom land og kommuner. Dermed mener man at kommunene, som i nabolandene, kan få ansvar for bl.a. velferdsoppgaver. Det store antallet små kommuner vil da være et problem, for de har verken økonomi eller forvaltningskapasitet til slike oppgaver. Men er løsningen for en mikrostat å følge malen for stater med flere millioner innbyggere? De færøyske kommunene vil nok fortsatt være avhengig av samarbeid med landsforvaltningen og/eller andre kommuner. Paperet setter særlig søkelys på hvordan sammenslåingsprosessen kan få utilsiktede konsekvenser for lokaldemokratiske verdier som de tradisjonelle kommunene har ivarettatt. Mye lokalpolitisk mobilisering og engasjement kan gå tapt hvis antall kommuner reduseres fra ca femti til syv, og antallet kommunestyrerepresentanter blir tilsvarende færre.

Innledning

Til siste færøyske kommunevalg som var i 2004 minsket antallet kommuner fra 48 til 34. Ennå vet vi ikke hvor mange kommuner det vil bli til kommunevalget i november 2008, men på sikt er antallet tenkt redusert til i alt syv kommuner.¹⁾ Kartene i Figur 1 viser endringer i kommunegrenser siden antallet var på sitt høyeste, med 51 kommuner fra 1967 til 1976, til dagens situasjon med 34 kommuner, og modellen for en framtidig kommunestruktur med syv kommuner.

¹ Se Løgtingslóg nr. 12 frá 22. februar 2007 um sjálvbodnar kommunusamanleggingar og kommunal samstørv í sambandi við lógarbundnar uppgávur og Løgtingslóg nr. 87 frá 17. mai 2000 um kommunustýri (kommunustýrislógin).

Figur 1 Kommunestruktur i endring



*Kommunestrukturen
1967- 1976*

*Dagens kommunestruktur,
sammenlagte kommuner
fargelagt.*

*Framtidens
kommunestruktur?*

Kommunesammenslåingsprosessen som har pågått det siste tiåret, har vært preget av en tautrekking mellom forvaltning og politikere på sentralt nivå. Arbeidet har vært koplet til mål om å få en klarere oppgavefordeling mellom land² og kommuner, og en avklaring av hvilke oppgaver som kan forvaltes på kommunenivå.

Landsstyrets kommuneforvaltning har ønsket en forsering av kommunesammenslåingen, blant annet ved å sette en siste frist for når den skal være gjennomført³, men slike påbud har blitt stoppet i Lagtinget. Lagtingspolitikerne har stått for en frivillighetslinje, der de enkelte kommunene selv skal finne fram til om og når de ønsker å bli slått sammen med en annen kommune, og hvilken kommune de eventuelt ønsker å bli slått sammen med. Ved ny lagtingslov vedtatt i februar 2007 ”om frivillige kommunesammenslåinger og kommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver” er denne friheten innstrammet ved at de geografiske rammene for de syv enhetene nå er presisert (jf. Løgtingslóg nr. 12 frá 22. februar 2007, § 2, som er illustrert i det tredje kartet i figur 1).

² Færøylene er i statsfelleskap med Danmark. På Færøylene brukes *stat* om den danske statsmakten og *land* om den sentrale styringsnivået på Færøylene (lagting og landsstyre).

³ *Kommununevndin* anbefalte i sin utredning at hvis den frivillige kommunesammenslåingen ikke var ferdig i 2002, skulle de resterende kommuner bli sammenslått ved lov med virkning fra 1. januar 2003 (*Kommununevndin*

I dette paperet setter vi fokus på endringene i den færøyske kommunestruktur: Hva er bakgrunnen for strukturreformen, og hvilke følger får reformen for kommunenes funksjon og kommunestyrenes representativitet?

Den tradisjonelle færøyske kommunen

I alle samfunn er det nødvendig med formelle autoriteter som kan vedta hvordan goder og byrder skal fordeles mellom samfunnsmedlemmene. Noen slike spørsmål har den karakter at de er knyttet til det *lokale* fellesskapet:

” Elizabeth Frazer har [derfor] argumentert med at det ikkje først og fremst er den *sosiale*, men den *lokale* fellesskapen, som er viktig. Svært mange folk er immobile og stadbundne. Barn, unge, eldre, familiefolk, for å nemne nokre grupper, er derfor knytte til eit geografisk område deler av livet. Vi lever på jorda. Vi er stadbundne. Det betyr at området vi lever på må gje oss høve til arbeid, fritid, deltaking. Vi lever innpå folk anten vi likar det eller ikkje og er avhengig av det nære miljøet som omgir oss. (Frazer, 1999: 168 ff)

Ei viktig side ved eit slikt lokalt fellesskap er at den einiskilde ikkje utan vidare er styrt av felles normer og verdiar. Tvert imot kan det ofte vere skarpe konflikter mellom folk som bur nær innpå kvarandre. For å gjere slike situasjonar levelege er det blitt utvikla lokale styringsordningar, politiske institusjonar, som nettopp er baserte på å handtere konflikter.” (Offerdal 2007, s. 4).

I det gamle færøyske bondesamfunnet ble slike oppgaver skjøttet gjennom *grannestevner*, som fortsatt arrangeres. Her finner man fram til felles beslutninger om hvordan utmarken skal brukes, om bruk og vern av vann o.s.v. (Jákupsstovu og Kjersem 2005:13). De tradisjonelle lokalsamfunnene kunne karakteriseres som Tönnies *Gemeinschaft*, lokale organiske fellesskap.

Med kommuneloven i 1872 ble moderne kommunalt selvstyre innført. Mens grannestevnene var politiske organ for de lokale fellesskapene, skulle *kommunene* - i tillegg til dette - også være et forvaltningsorgan som skulle administrere oppgaver lokalt for de sentrale myndighetene. Kommunene fikk ansvar for visse oppgaver innen ”Skole-, Fattig- og Vejevæsen” (ibid.). Utgangspunktet var syv kommuner, samt Tórshavn som ble styrt etter en egen lov fra 1866 til 1908. Etter hvert ønsket bygdesamfunn å bli egen kommune for å få selvråderett over ressursbruk og investeringer i sitt lokalsamfunn. Fra 1967 til 1976 var tallet på det høyeste, 51 kommuner.

På mange områder trengte politikktutforming i den enkelte kommune ikke å tilpasses nasjonale eller regionale mål, beslutninger ble tatt lokalt og gjaldt lokalt. På andre områder

1998, *Uppskot um lóg um samanlegging og sundurbýti í kommunur* § 8, s. 189, se også *Verksetanarætlan*, s. 118).

var det nødvendig å få støtte fra landsmyndighetene. Som Kjellberg (1973) påpeker er det slik at i et øysamfunn blir også udelelige goder som skolebygg og havneanlegg i praksis delelige, om enn ikke rent individuelle goder. Hver kommune ønsket slike investeringer gjort i sin kommune (og i noen kommuner med flere bygder kunne slike spørsmål skape spenninger internt i kommunen).

De færøyske lokalsamfunnene kom til å gjennomgå en liknende utvikling som den, Kjellberg (1965) beskriver i sin studie av en norsk utkantkommune: Behovet for kontakt med omgivelsene økte med krav om iverksetting av kostbare velferdsreformer og ønsker om tilrettelegging for lokalt næringsliv. For å få ekstern finansiering til å realisere kommunale tiltak måtte kommunene ha representanter som kunne ivareta relasjonene til Lagtinget og hjemmestyrets forvaltning. Forhandlings- og formidlingsrollen ble sentral. Vi vender tilbake til spørsmål om politisk representasjon i siste del av paperet.

Hva med befolkningens politiske interesse for lagtings- og kommunepolitikk? En indikator er valgdeltakelsen, som ved siste lagtingsvalg, i 2004, var på hele 92,3%. De siste tretti årene har valgdeltakelsen ved lagtingsvalg ikke vært lavere enn 80 %, og på 1980- og 1990-tallet har den ikke vært under 86 %. Valgdeltakelsen ved kommunevalg har vært noe lavere, men er fortsatt høy: 75 % i 1992, 78 % i 1996 og 83 % i 2000 og i 2004.

Også en medborgerundersøkelse utført sommeren 2004 tyder på at dette kommunepolitiske systemet har hatt stor legitimitet i befolkningen. Respondentene gir uttrykk for høy tillit til myndighetene, og faktisk større tillit til politikerne, og særlig kommunepolitikere, enn til den offentlige forvaltningen. Tilliten til kommunepolitikere er signifikant størst i periferien. Undersøkelsen viser videre at færøyinger er mer aktive enn skandinaviske borgere til å ta direkte kontakt med myndighetene, og de opplever i stor grad (75 % mot 56 % i Danmark) at kommunestyremedlemmene er lydhøre (West, 2004).

Det er nettopp dette kommunepolitiske systemet som man nå ønsker å endre.

Strukturendringer i det færøyske samfunnet

Tradisjonell praksis for kommunepolitisk virksomhet blir nå konfrontert med nye forståelser av hva kommunepolitikere skal ta seg av. Endringene som blir gjort i det kommunale styringssystemet er trolig påvirket av det som skjer i nabolandene; i alle de nordiske landene er det i dag politiske målsetninger om sammenslåinger av kommuner, basert på faglige og ideologiske syn på hva som konstruerer et effektivt og handlingskraftig kommunalt styringsnivå. Senere skal vi se på den færøyske kommunesammenslåingsprosessen i en nordisk kontekst. Fig. 3 skisserer dagens løsninger for plassering av ansvar for

velferdsproduksjon i de nordiske landene. Men reformene på Færøyene må også ses i sin særegne kontekst, som en reaksjon på store strukturelle endringer i bosetningsmønsteret og i hjemmestyrets forvaltningskapasitet de siste par tiårene.

Figur 1.2 Sentrum og periferi



Omtrent 85 % av befolkningen har innbyrdes vegforbindelse med en reiseavstand på max 1 time og et kvarter.
(Kilde: Mørkøre 2007)

Bosetningsmønsteret

Sentraliseringen i bosetning og arbeidsmarked øker. I dag bor 40 % av befolkningen i Tórshavn, mot 35 % for ti år siden (Hagstova Føroya). Tilhørigheten til hjembygda har vært svært sterk fram til vår tid (Joensen 2003, Sørensen 1992), nå, hevder noen, begynner den å svekkes. Mange har oppholdt seg store deler av ungdomstida i Tórshavn eller i utlandet for å ta utdanning, og når de etablerer seg, vil de gjerne bo i eller nær Tórshavn. Dette er blitt mulig gjennom den sterke satsingen på bygging av veger og tunneler som gjør at i dag kan 85 % av befolkningen nås på ca 5 kvarters bilkjøring (Mørkøre 2007).⁴ Flere velger å bosette seg i en kommune og arbeide eller gå på skole i en annen. Her er det ikke lenger snakk om en ensidig

⁴ Det har skjedd en samferdselsmessig revolusjon. På 1960-tallet var det fortsatt vanlig å reise med båt eller gå mellom bygder, i dag er det bilveg til alle bygder. Den første vegtunnel mellom to bygder kom i 1963, Tórshavn og Kirkjubøur fikk vegsamband med andre bygder på Streymoy i 1964, og den første brua mellom to øyer ble åpnet i 1973.

bevegelse i flyttestrømmen fra periferi til sentrum. I dag er boutgiftene i Tórshavn blitt så høge, at mange (særlig unge) familier velger å flytte ut og bosette seg i andre kommuner, og heller pendle til arbeidet sitt i Tórshavn. Finnson og Kristiansen (2006) mener å se en endring fra at bygden var et bo og arbeidsfellesskap til dagens bygder ”som mer kan betraktes som en livsstil enn en skjebne. Man har i dag muligheter til både å velge og fravelge bygda.” (s. 25, oversatt fra færøysk).

Men denne modellen gjelder i mindre grad for Sandoy og Suðuroy i sør og de små øyene i nord og i vest, som ikke har vegsamband til hovedstadsregionen. Her minsker folketallet. Utbygging av alternativ infrastruktur, eksempelvis bredbåndsnett kan ikke kompensere for den fysiske avstanden til sentrumsområdet. Fortsatt har nok mange bygder i utkantkommunene flere fellestrekk med den tradisjonelle færøyske *Gemeinschaft*modellen enn med den nye postmoderne som Kristiansen mener å finne i sentrumsregionen. Han mener å se tegn til at de sosioøkonomiske og kulturelle kløftene mellom sentrum og periferi er blitt dypere de siste årene (Intervju i Dimmalætting 2. mars 2007).

Forståelsen av hvilken retning endringene i bosetningsmønstret tar, reflekteres i diskusjonene om kommunesammenslåing i de ulike distriktene. I den delen av landet der kommunikasjonsmulighetene er gode, blir det gjerne pekt på lokale effektiviseringsgevinster i offentlig planlegging og ressursbruk gjennom kommunalt samarbeid eller sammenslåing av kommuner. I Suðuroy blir sammenslåingsprosessen mer sett som enda et forsøk på å sette inn virkemiddel for å snu den generelle negative utviklingen på øya.

Hjemmestyrets forvaltningskapasitet

De fremste talsmenn for en ny kommunestruktur er landsstyrets kommunalforvaltning som det siste tiåret har stått for gjennomføringen av radikale reformer i rammebetingelsene for færøysk kommunepolitikk. Vi skal se nærmere på forvaltningsapparatet.

Det færøyske hjemmestyret som ble innført i 1948, innebar at politisk myndighet ble knyttet til finansieringskilde. Delt finansiering innebar delt ansvar for valg av politiske løsninger, slik tilfellet var for sektorer som helse-, sosial-, og undervisningssektoren. Kommunesektoren derimot har vært finansiert over færøyske skatter og vært under færøysk myndighet siden 1948. Alle beslutninger som gjaldt den kommunale styringsordningen, skulle heretter fattes av Lagting og landsstyre. Den første kommunereformen kom i 1972, da lovgrunnlaget fra 1872 for kommunenes organisering og valg av kommunestyrerepresentanter ble revidert.

Landsstyrets forvaltning var meget begrenset de første tiårene med hjemmestyre. Først etter at hjemmestyret på 1970-tallet og framover begynte å ta over forvaltningsansvaret for flere sektorer, og særlig etter innføring av rammeoverføringer (blokktilskudd) fra staten i 1988, begynte hjemmestyrets forvaltningsapparat å vokse. Det siste tiåret har antallet ansatte i sentralforvaltningen økte fra omkring 60 i 1997 til omkring 150 i 2007.⁵

I 1994 ble loven om hjemmestyrets styringsordning fra 1948 endret. Landsstyret (regjeringen) skulle heretter ikke være et kollegium, men etter dansk forbilde følge en ministerrådsmodell, der de enkelte statsrådene har ansvar for hver sine saksområder.⁶ Sentralforvaltningen ble omorganisert og styrket.

En viktig bakgrunn for reformene var den dype økonomiske krisen først på 1990-tallet. Hjemmestyret ble anklaget for å ha for svak styring, blant annet med kommunenes økonomi. Fra den danske statens side ble det forsøkt med påbud om kommunesammenslåing, fordi man der fant at det store antallet kommuner kunne være en kilde til ukontrollert vekst i offentlige utgifter og offentlig gjeld. Det færøyske hjemmestyret minte statsmyndighetene i København om at kommunesektoren var et område som den danske staten hadde mistet styringsretten til i 1948, og at det derfor var Lagtinget og landsstyret som skulle stå for eventuelle reformer i kommunesektoren.

Mot et nytt strømlinjeformet styringssystem

Den første av 1990-talls-reformene i kommunesektoren kom i 1993, da det ble vedtatt en lagtingslov som begrenset den kommunale friheten til låneopptak og investeringer. Også på andre områder ble det satt inn tiltak for å styrke den nasjonale kontrollen med kommuneøkonomien (Jákupsstovu og Kjersem, 2005), og i 1996 satte landsstyret ned en nemnd til å utarbeide forslag til en ny kommuneordning for Færøyene (ibid., s. 13). Resultatet ble *Kommununevndins* tre binds betenkning fra 1997-1998, et verk på nesten tusen sider med grundige utredninger om kommunenes økonomi, demografi, geografi, trekk ved den kommunale forvaltning og interkommunalt samarbeid, samt forslag til ny kommunelov og forslag til hvordan reformene iverksettes. Ny kommunelov ble vedtatt i 2000.

⁵ Kilde: Direktør for Færøyenes sentralforvaltning Marjun Hanusardóttir juli 2007.

⁶ *Løgtingslóg nr 103 frá 26. juli 1994 um stýrisskipan Føroya / om Færøernes styrelsesordning § 33.* Løgmaður býtir málsøki landsstýrisins millum landsstýrismenninar. Teir sita fyrri málsøkjum sínum hvør sær.

Stk. 2. Løgmaður samskipar starv landsstýrismanna og boðar í hesum sambandi regluliga til landsstýrisfunda, har m.a. øll uppskot landsstýrisins til løgtingslógir, ríkislógartilmæli og eykajáttanir verða framløgd áðrenn tey verða lögð fyrri løgtingið.

Stk. 3. Løgmaður hevur eftirlit við, at hvør einstakur landsstýrismaður situr fyrri sínum málsøki á lógligan og fullgóðan hátt.

Økt handlingskapasitet i landsstyrets kommuneforvaltning er trolig den viktigste årsak til at de nye reformene lot seg gjennomføre. Reformene i kommunesektoren kunne gjennomføres, fordi bemanningen i den færøyske landsforvaltningen ble styrket. Lagtinget vedtok mandatet for nemndas arbeid, men det er primært folk fra embetsverket som har satt sitt preg på reformarbeidet; det var ingen folkevalgte blant de seks medlemmene i *kommununevndin*. Formann var en ung cand.polit. som hadde skrevet sin hovedoppgave om behovet for kommunesammenslåing på Færøyene. Han er i dag avdelingsleder for innenriksministeriets kommuneavdeling, og er pådriver i prosessen for kommunesammenslåing ut ifra forventninger om en mer effektiv økonomisk politikk og en ansvarliggjøring av kommunenes pengebruk som har økt i takt med utbygging av velferdsinstitusjoner.

Færøyene kom sent i gang med utbygging av offentlige velferdsordninger. Det gjelder både innføring av stønadsytelser som sykedagpenge (1982), arbeidsløshetsstrygd (1992) og barselstønad (2002), og oppretting av offentlige tjenestetilbud der omsorgsansvaret før var plassert i familiene. I dag er det sterk vekst i barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren.⁷ Veksten i offentlig omsorg har sammenheng med endringer i arbeidsstyrkens sammensetning. I 1960 hadde kun 12 % av gifte kvinner arbeid utenfor hjemmet, i 1970 var andelen 41 %, og i dag gjelder det omtrent alle kvinner i arbeidsdyktig alder, med eller uten omsorg for barn eller andre familiemedlemmer. Kvinners yrkesaktivitet har medvirket til og er en følge av en eksplosiv vekst av offentlige velferdsinstitusjoner. Bygging og drift av disse institusjonene er det i dag dels kommunene, dels landet som står for. Ingeniørene bak kommunestrukturen håper bl.a. at med syv kommuner skal det bli enklere å få en klarere oppgave- og ansvarsfordeling mellom land og kommuner, og at dette på sikt vil kunne gjøre det enklere å styre utbygging og drift av det offentlige tjenestetilbudet.

Selv om hele Færøyene ikke er større enn en middels stor skandinavisk kommune, har diskusjonene om den optimale størrelsen for færøyske kommuner vært drevet med samme typer argumenter som i nabolandene, d.v.s. at man forutsetter at kommunene skal kunne ivareta et oppgavespekter som også innbefatter universelle velferdstjenester. De to interesseorganisasjonene for kommunene⁸ KSF og FKF vurderer nå forslag om flytting av bl.a. hele ansvaret for folkeskolen fra undervisningsdirektoratet i Tórshavn til de nye ”storkommunene”

⁷ Ifølge Hagstova Føroya vokste antallet offentlige ansatte fra knapt 6.500 i 1997 til over 8.500 i 2007. I denne perioden besto 85 % av veksten i at det ble flere kvinnelige arbeidstakere (fra 4.200 til 6.000), noe som avspeiler utbyggingen innen offentlig omsorg.

⁸ KSF, Kommunusamskipan Føroya, har 7 medlemskommuner, herav 6 de største. FKF, Føroya kommunufelag, har de resterende 27 kommunene som medlemmer.

(Føroya kommunufelag 12.07.07; *Sosialurin* 6.11.07). Forslaget om desentralisering møter spredte protester fra rektorhold (Jørgensen 2007; Petersen 2007), på samme vis som desentralisering av barnevernet førte til frustrasjoner blant profesjonsutøvere i 2005. Men den sentralstyrte reformpolitikken har ikke utløst en debatt om alternative styringsmodeller, for eksempel med utgangspunkt i utredninger om kommunalt samarbeid (Holm og Mortensen 2002).

Hvilken funksjon skal de færøyske kommunene ha framover? Den tradisjonelle færøyske kommunen har appellert til politisk deltakelse, blant annet fordi kommunene har hatt relativt få lovpålagte oppgaver, noe som har gitt den enkelte kommune muligheter til å realisere tiltak ut ifra lokale ønsker. Skatteprosenten blir bestemt lokalt (innen en viss ramme), og det er ingen skatteutjanningsmekanismer mellom kommunene. Med den kommunemodellen som nå er på veg inn, skal kommunene også, og kanskje mest, være en institusjon som skal legge til rette for at innbyggerne får de tjenestene som Lagtinget har vedtatt at de har rett på. Da vil det også bli kommunepolitikernes oppgave å nedprioritere noen oppgaver for å ha råd til å ivareta andre hensyn, en virkelighet som er velkjent i norsk kommunepolitikk (Fimreite 2003; Hansen 2005). Utrolig nok er en slik generell diskusjon om hva man egentlig ser som verdifullt ved færøyske kommuner som institusjon, nesten fraværende. Vi skal nå se nærmere på ulike idegrunnlag som har vært lagt til grunn for endringer av kommunestrukturer, for deretter å presentere ulike modeller for lokalstyring og deres relevans i en færøysk kontekst.

Idegrunnlag for endring av kommunestruktur – folkestyre og styringskapasitet

Dahl og Tufte (1973) drøftet i sin studie *Size and Democracy* betingelsene for at borgerne kan få innflytelse på politiske beslutninger. På den ene side er det spørsmål om "citizen effectiveness", der man kan forvente at jo mindre demokratiene er, dess bedre kan borgerne delta effektivt i beslutningsprosessen. På den andre side er det spørsmål om "system capacity", i store demokratier vil borgerne kanskje ha bedre muligheter til å kontrollere ulike aspekter som inngår i beslutningene. Svak systemkapasitet kan skyldes skort på økonomisk så vel som faglig handlekraft (Dahl og Tufte, 1973).

De færøyske kommunene er små. Færøyene hadde pr 1.1.2007 48.350 innbyggere, fordelt på 34 kommuner. 5 kommuner hadde færre enn 100 innbyggere, 13 færre enn 500 innbyggere, 21, eller 2/3 av kommunene, færre enn 1000 innbyggere. Forutsetningene for lokalpolitisk deltaking må kunne forventes å være store, mens deres handlekraft som tilsvarende liten ut ifra Dahl og Tuftes resonnement. Til sammenligning kan det nevnes at i

1999 hadde 2/3 av kommunene i Danmark mellom 5.000 og 15.000 innbyggere, og 17 danske kommuner hadde mer enn 50.000 innbyggere (Kjær og Mouritzen, 2003).

I sin studie *Kommunestørrelse og lokalt demokrati* drøfter Kjær og Mouritzen idegrunnlaget for den danske kommunesammenslåingen i 1970. Det ser ut til å være mange fellestrekk mellom diskusjonen forut for den danske 1970-reformen og den diskusjonen som ligger til grunn for kommunesammenslåingene på Færøyene i dag.⁹

Ser man tilbake til kommunalreformen i 1970, var det i udpræget grad dette argument, der blev holdt frem som en gulerod for kommunerne: ”Gør Jer større, og I vil kunne få overført opgaver og beslutningskompetence”, var beskeden fra staten til kommunerne. (ibid. s. 13).

På 1970-tallet var ideene om lokaldemokrati inspirert av det som med en samlebetegnelse blir kalt *reformteorien*. I følge den er det ikke noe dilemma mellom bærekraftighet og demokrati. Får man store og handlekraftige kommuner, vil de kunne påta seg flere og mer vesentlige oppgaver, og det vil motivere borgerne til større deltaking. Store kommuner vil ha mulighet for å få en profesjonell forvaltning, og dermed bygge opp et system med klart skille mellom politikk og forvaltning. De vil kunne dra fordeler av stordriftsfordeler og effektivt og billig være i stand til at levere løsninger på lokale problem og offentlig service til borgerne. Reformteorien anbefaler å innskrenke tallet på politikere. I en stor kommune vil det pluralistiske demokratiet, ifølge reformteorien, likevel bli styrket, fordi alle interesser av betydning kan bli organisert og gjøre sitt syn kjent i det politiske system (ibid. s. 12-13).

Etter hvert vokste det fram et motspill til reformteorien, et teoretisk underbygget forsvar for det gamle systemet med små kommuner. I følge *public choice-teorien* kan en ”poly-sentrert” struktur være å foretrekke for store ”multi purpose”-kommuner. Mange oppgaver, mener man her, løses best i et nært samarbeid med brukerne som kjenner forholdene. De er best til å vurdere forholdet mellom omfanget av lokal velferd og skatteinnkreving (ibid. s. 14). I Danmark har man holdt fast ved kommunen som en geografisk enhet med noen oppgaver som den skal ivareta. På den andre siden er man begynt å *utlisitere* deler av vedtaks- og produksjonssystemet i kommunene (ibid. s. 15).

Dagens diskusjoner på Færøyene har mange fellestrekk med reformteoretikernes ideer om å lage en kommunestruktur med store handlekraftige lokalstyreenheter, noe som kan ha sin bakgrunn i at de færøyske reformene bygger på arbeid fra tidlig 1990-tallet. Den nye

⁹ Takk til denne kommentaren fra prof. Mogens N. Pedersen på det XV Nordiske Kommuneseminar i Odense nov. 2006.

lagtingsloven fra februar 2007 om frivillige sammenslåinger og kommunalt samarbeid er illustrerende for denne tenkningen. Paragraf 3 sier at avtaler om kommunesammenslåing skal ta omsyn til at de kommunale enhetene henger sammen geografisk og samferdselsmessig, at det skal være mulig å styrke de demografiske, næringsmessige og økonomiske forholdene, at de skal kunne ivareta kommunale oppgaver, og at folketallet helst skal være på minst 2000 innbyggere. Samtidig er det eksempler på innflytelse fra public choice- tenkningen, blant annet i endringen av sammensetningen i grunnskolestyrene, der medlemmene nå blir valgt blant foreldrene mot før blant hele kommunens borgere; noe som nok bør tilskrives tilsvarende styringsmodell i Danmark.

Både reformteorien på 1970-tallet og dagens public choice-teori har sine røtter i amerikansk fagdiskusjon om kommunestrukturen i USA. I USA har ikke kommunene fastlagte geografiske grenser i samme grad som vi kjenner i blant annet Skandinavia. Den polysentrerte strukturen innebærer at det er flere ulike typer lokale enheter som hver skal dekke sin funksjon. Det kan være en kommunal enhet for vannforsyning og en annen for brannvesen, det er ulike selvstyrte skoledistrikt o.s.v. (ibid. s. 12-13). På sett og vis kan man finne noen fellestrekk mellom dagens færøyske kommunestruktur og denne polysentrerte strukturen, jf. det interkommunale samarbeidet på Færøyene som blir beskrevet i neste avsnitt. Samtidig er det nok store forskjeller i befolkningens lokale tilhørighet i de to landene. Det vil vi tro har innflytelse på deres tenkning om hva en kommune er, og hva en kommunepolitikers oppgave er. Hvis de amerikanske teoriene avspeiler befolkningens syn, er det her enkelt-individenes nyttemaksimering som står i fokus; de borgerne som ikke er tilfreds, vil stemme med føttene og flytte. I de tradisjonelle færøyske kommunene vil hjemstadsbindingen gjøre at folk ikke flytter, og noen vil forsøke å bruke lokalpolitikken til å sikre bygdas kollektive interesser.

Som nevnt ga den økonomiske krisen tidlig på 1990-tallet støtet til kommunestrukturreformene. Sviktende styring med kommunenes investeringer medvirket til at den offentlige gjeldsbyrden ble for høy. Den problemdefinisjonen som nå kom til å dominere i diskusjoner om færøysk kommunepolitikk, var at kommunene hadde for stor autonomi og at den økonomiske effektiviteten var for svak. Mulige positive verdier i den tradisjonelle kommunen har siden blitt overdøvet av argumenter om mer vektlegging av økonomisk rasjonalitet i færøysk politikk. Tabell 1 peker på noen av forskjellene mellom de to forståelsene av kommunal virksomhet:

Tabell 1: Verdskifte i færøysk kommunepolitikk

Den tradisjonelle kommunen	Den nye kommunen
Inkrementell utvikling	Økonomisk rasjonell styring
Bottom-up styring	Top-down styring
Frihet	Likhet
Representativitet og lokalt flertallsstyre	Brukeres interessehevding
Lokale variasjoner	Nasjonale standarder for brukernes rettigheter
Rom for lokalt definerte oppgaver i tillegg til noen lovpålagte oppgaver	Økt konkurranse mellom lokalt definerte oppgaver og lovpålagte oppgaver
Kommunen som arena for lokal politikktutforming	Kommunen som iverksettende og tjenesteytende institusjon
Pluralistisk utforming av kommunemodellen	Felles mal for kommunenes organisering og funksjonsområde

De færøyske kommunene har altså hatt stor grad av autonomi og har eksponert kreativitet og fleksibilitet når det gjelder å finne måter å organisere seg på når det har skortet på kapasitet til å få løst sine oppgaver. De nye offentlige velferdsoppgavene innebærer nye utfordringer for det politiske og det administrative systemet på Færøyene. Fram til nå har det stort sett greidd seg med en inkrementell tilpasning av forvaltningen. Kommunestrukturen legger til grunn en imitasjon av organiseringen i nabolandene, særlig Danmark, der kommunene skal ha ansvar for velferdstjenester. Det innebærer at man må ta sterkere grep og forsøke å erstatte den polysentrerte forvaltningsstrukturen med en mer oversiktlig arbeidsdeling mellom det nasjonale nivået (landet) og syv ”store” kommuner. Men det spørres om løsningen for en mikrostat er å følge malen for stater med flere millioner innbyggere. Hvis de nye offentlige velferdsoppgaver skal legges til det kommunale nivå, sprenger det rammen for den tradisjonelle kommunen, og kanskje det også blir uhensiktsmessig å legge disse oppgavene til de nye sammenslåtte kommunene. Velferdspolitikken skaper behov for å få en forvaltning som kan sikre brukerne en likeartet tjenesteproduksjon. Her gjelder det ikke interessene til politiske medborgere som skal ivareta kollektive interesser i lokalsamfunnet, men om de enkelte brukernes behov og krav på velferdstjenester, som ofte er rettighetsfestede og dermed kun i begrenset grad kan være gjenstand for lokalpolitisk skjønn og prioritering (Hansen 2005:202; Fimreite 2003).

Fire kommunemodeller

Hansen og Heløe (2004) peker på fire ulike kommunemodeller som på hver sin måte kan legge grunnlag for at offentlige velferdsoppgaver skjøttes. På Færøyene kan det se ut til at alle de fire kommunemodellene blir utprøvd. Utgangspunktet er *basiskommunen* eller ”den

autonome minimumskommunen” som bygger på prinsippet om lokal råderett.¹⁰ De små færøyske kommunene har vært levedyktige, bl.a. fordi et forvaltningsnivå over kommunene, landet (og tidligere staten), har tatt hånd om de tunge velferdsoppgavene. Men i noen tilfeller har man tatt i bruk en annen modell, nemlig *særkommuner*. Man har erkjent at ikke alle kommuner bør ha alle typer oppgaver, og de minste kommunene har blitt fritatt for oppgaver som da har blitt lagt til sentralforvaltningen. Et eksempel er barnevernet som fram til 1.1.2006 hadde et to-delt forvaltningssystem, der kun de største kommunene hadde forvaltningskapasitet til å ta seg av disse oppgavene, mens de andre kommunene i større eller mindre grad gjorde bruk av forvaltningskompetansen i sosialdirektoratet Almannastovan. Barnevernsloven fra 2005 stiller krav om samarbeid mellom de små kommunene om valg av barnevernsnemnd, slik at det samlede antall innbyggere i de samarbeidende kommunene er minst 1500. Den tredje kommunemodellen som Hansen og Heløe opererer med, er nettopp *samarbeidskommunen*.

De færøyske kommunene samarbeider over kommunegrensene. Det er etablert et landsomfattende kommunalt samarbeid om renovasjon (IRF) og elforsyning (SEV). Dessuten deltar nesten alle kommunene i ulike former for formalisert interkommunalt samarbeid. Det kan gjelde skole, brannvern og eldreomsorg. Et eksempel på tidlig interkommunalt fellesprosjekt var da Miðvágur og Sandavágur valgte å bygge skole for 8.-10. skoletrinn (ungdomsskole) på kommunegrensen mellom de to bygdene, den sto ferdig i 1961. På øya Vágur har man også lenge hatt et interkommunalt system for samarbeid om barnevern, da slike saker fort kunne bli problematiske i forhold til inhabilitet hvis de skulle behandles i den enkelte kommune.¹¹ Kommunene langs Sundalagið er et annet distrikt der det interkommunale samarbeidet etter hvert kom til å omfatte mange oppgaver. Det var en økonomisk terskel for de små kommunene å tilsette fagfolk med administrativ og teknisk fagkunnskap, men kommunene valgte å gå sammen om å bygge en felles administrasjon (Holm, 2002). I 2003 valgte kommunene i dette fellesskapet å slå seg sammen til en Sunda kommune. Et annet distrikt med tradisjoner for interkommunalt samarbeid er kommunene langs Skálafjørð, som har felles brannvern. Nye samarbeidsavtaler planlegges, i Suðuroy arbeider for tiden fire kommuner med et utkast til samarbeidsavtale om en felles sosialavdeling

¹⁰ Dette svarer til det som Offerdal (2005:216) kaller kommuner. Han mener at benevnelsen *kommuner* bør begrenses til ”Lokale einingar der dei styrande har høg grad av representativitet og der dei har et generelt ansvar for offentlege oppgåver.”

¹¹ Om problemet med inhabilitet i færøyske kommuner, se Rasmussen 1985.

Disse eksemplene på ulike former for interkommunal samarbeid har alle vært resultat av frivillig samarbeid. Barnevernsloven derimot er et eksempel på at små kommuner får pålegg om å inngå samarbeid med andre kommuner – eller å slå seg sammen med andre kommuner. Den fjerde kommunemodellen *Den utvidete velferdskommunen* har sin legitimitet som tjenesteyter, mens lokalt demokrati og lokal autonomi har mindre betydning. I Dahl og Tuftes (1973) terminologi kan vi si at kravet om systemkapasitet prioriteres fram for ”citizen effectiveness”. Krav til kommunenes evne til å sikre et bredt og godt tjenestetilbud vil aktualisere spørsmål om kommunesammenslåing. Det nordiske landet som har gått lengst i å slå sammen kommuner til større enheter er Danmark; og det er nok de danske modellene for organisering av politikkutforming og forvaltning som har størst innflytelse på tenkningen blant politikere og embetsfolk på Færøyene. Figur 3 gir en oversikt over de fire alternative modellene, og skisserer hvilke modeller som er mest framtreddende i de nordiske landene.

Figur 3 Sentralisering/desentralisering av ansvar for velferdsproduksjonen og kommunestørrelse.

		Sentralisering	Desentralisering
Små kommuner	A. Basiskommune	Færøyene Island Norge	B. Samarbeidskommunen Åland
	Store kommuner	C. Særkommunen	D. Utvidet velferdsskommune Danmark Sverige Finland 2009?

Bearbeidet etter Fellman og Lindström 2006, s 27.

I fig. 3 er dagens færøyske kommuner, sammen med de norske og de islandske, plassert under kategori A Basiskommune. Disse kommunene har langt på vei vært fritatt for de mest krevende velferdsoppgavene, og dermed har det vært mulig å beholde de små enhetene.

Motsatsen er den utvidede velferdskommunen (D) der bl.a. de danske kommunene er plassert. Pilen illustrerer at kommunenes oppgavespekter ofte kan befinne seg mellom disse to ytterpunktene, og modellene kan ikke kategoriseres som rene typer. Den sterke lokale tilhørigheten i Norge, Island og Færøyene kan være en forklaring på motstanden mot sammenslåinger i disse landene, men erfaringene fra Island (Reynisson 2007) og Færøyene tyder på at når kommunene får tillagt nye funksjoner som overgår deres systemkapasitet, blir

vegen til kommunesammenslåing kortere. Det finns som nevnt alternativer som også blir utprøvd: *Samarbeidskommunen* (B) innebærer ulike former for interkommunalt samarbeid tilpasset lokale forhold og gjør det mulig å skape bærekraftige enheter og å tilby innbyggerne gode tjenester. Som vi har sett, er denne modellen på ingen måte ukjent på Færøyene. Det samme gjelder *Særkommunen* (C), som tilpasses variasjoner i bl.a. kommunenes størrelse og geografiske beliggenhet. Etter en slik modell kan de store kommunene, som for eksempel Tórshavn, langt på vei fungere som en utvidet velferdskommune, mens andre kommuner kan fungere etter andre modeller. Kravet til generalitet legges til side. Noen kommuner vil kunne ha sterke trekk fra basiskommunen, mens andre vil ligne mest på samarbeidskommunen. Kommunenes regelverk, deres plikter, rettigheter, oppgaver og samarbeidsrelasjoner vil variere.

Utviklingen går mot syv færøyske kommuner. Sannsynligvis vil også disse syv ”storkommunene” i framtiden ta i bruk både samarbeidskommunemodellen og særkommunemodellen for å få iverksatt politiske vedtak – fra lokalt eller landshold – på en god måte. Det som derimot er mer usikkert, er om og i så fall hvordan de demokratiske verdiene som de engang 51 basiskommunene representerte, kan ivaretas.

Kommunesammenslåingens konsekvenser for politisk representasjon

Siden 1999 har det vært folkeavstemninger om kommuneslåing i en rekke kommuner. Disse veiledende folkeavstemningene er frivillige, og det er kommunene selv som bestemmer rammene for hvordan de skal avvikles.¹² Kun ved et tilfelle har det vært flertall imot, og da ble det arrangert en ny avstemning fire måneder senere som tippet over til et lite flertall for¹³ (Holm, 2004).

Med endringene av kommunegrenser følger også endringer i det gjeldende systemet for hvordan folkestyret blir utøvd på lokalnivå. Den mest iøynefallende er reduksjonen i antall folkevalgte representanter. Fra 2000 til 2004 ble antallet redusert fra til sammen 272 til 220, med andre ord forsvant nesten hvert femte verv som kommunepolitiker. På Færøyene er

¹² Mens slike folkeavstemninger på Island alltid arrangeres i begge kommuner (Eythórsson 2006), blir spørsmålet om begge kommuner skal delta et skjønns spørsmål som avgjøres av de impliserte kommunene. Spørsmål om innlemmelse av nabokommuner til Tórshavn har ikke vært til avstemning i Tórshavn kommune, kun i den kommunen der innbyggerne må ta stilling til om de ikke lenger skal være egen kommune. I andre tilfeller, der det har vært snakk om mer jevnbyrdige kommuner, har det vært arrangert avstemning i begge kommuner. For eksempel var det avstemning både i Runavík og Skála i 2001, men kun i Oyndafjørð i 2003. Både Skála og Oyndafjørður er nå deler av Runavíkar kommuna.

¹³ Ved et annet tilfelle ble det arrangert to avstemninger samme måned i en liten kommune, der resultatet først var nei til å bli del av en kommune, deretter ja til å bli del av en annen: Oyndafjørður og hhv. Fuglafjørður og Runavík (ibid.).

kommunestyrene små, Tórshavn har tretten representanter, de andre kommunene har fra elleve til tre representanter. De nye storkommunene Klaksvík, Runavík og Sundalagið, som er kommet godt i gang med en sammenslåingsprosess, har valgt å ha elleve kommunestyrerepresentanter. Det kan derfor tenkes at den dag det blir i alt syv kommuner, hvis det blir resultatet, skal det kun velges 79 kommunepolitikere på Færøyene, dvs. kun 29 % av 2000-nivået. Dette vil få virkninger for rekrutteringen av politikere og relasjonene mellom velger og valgt.

I alle de nordiske landene har antallet folkevalgte gått ned de seneste årene. Dette er en trend som Demokratiutvalget nedsatt av Nordisk Ministerråd, mente landene burde snu:

Det finns sammanlagt ungefär 42 000 direktvalda lokalpolitiker i de nordiska (primär-)kommunerna. De bör betraktas som resurs för demokratin i Norden. Tendensen under de senaste åren har varit att effektivitet vägt tyngre än demokrati och representativitet när man utvecklar den kommunala organisationen. Det finns orsak att igjen vidta åtgärddar för att stärka den lokala representativa demokratin och medborgarnas deltagande i rollen som fortroendevalda. (Demokrati i Norden 2005:57)

Gjennomsnittlig antall innbyggere pr folkevalgt var i 2005 220, mot 114 på Åland og 194 på Island (Demokrati i Norden 2005, tabell 2.4). Som bl.a. Demokratiutvalget påpeker (ibid.s. 59), kan erfaringene som kommunevalgt oppfattes som en skole i demokrati. Også nominasjon kan som kjent virke mobiliserende i forhold til politisk engasjement. Tabell 2 viser at i alle de nordiske landene har både prosentandelen nominerte og valgte gått ned de siste 10-15 årene:

Tabell 2 Kommunevalg i Norden. Forholdet mellom stemmeberettigede, nominerte og valgte. Prosent¹⁴

	Færøyene		Island		Norge		Finland		Danmark		Sverige	
	1992	2004	1990	2006	1991	2003	1992	2004	1989	2005	1991	2006
Nominerte i % av Stemmeberettigede	3,28	2,28	1,88	1,24	3,30	2,10	1,89	0,97	0,62	0,27	0,90	
Valgte i % av stemmeberettigede	0,88	0,63	0,63	0,24	0,45	0,32	0,36	0,29	0,12	0,06	0,21	0,18
Valgte i % av nominerte	27	28	33	20	14	15	19	30	20	22	24	

¹⁴ Kilder tidlig 1990-tallet: Antall stemmeberettigede på Færøyene i 1992 er beregnet som middelverdien av antall stemmeberettigede ved lagtingsvalg i 1990 og 1994. Tall for Norge, Finland, Danmark og Sverige er fra Larsen og Offerdal 1994, s 71; tall for Island og Åland er fra disse landenes statistikkbyråer. Kilder 2003-2006: For Færøyene: egen database, Island: Samband ísl. Sveitarfélaga, de nordiske landenes statistiske sentralbyråers hjemmesider, Berglund 2007. Takk for komplettering og kontroll av data fra forskere i de respektive landene.
<http://www.asub.aland.fi>; <http://www.statice.is/Local-government-elections>; <http://www.statice.is/Local-government-elections>, <http://www.dst.dk>,
<http://www.statistikbanken.dk>, <http://www.im.dk>, <http://www.stat.fi>, <http://www.ssb.no>, <http://www.scb.se>;
<http://www.nibr.no/content/view/full/3542>
http://www.asub.aland.fi/files/statistik_val_2003_10.pdf
<http://www.kommunerna.net>

Færøyene har den største andelen nominerte med 2,28 % av de stemmeberettigede, Danmark den laveste med kun 0,62 % av de stemmeberettigede er nominerte. Nærmest Færøyene ligger Norge med 2,10 % nominerte av antall stemmeberettigede. Også i andel valgte har Færøyene den største andelen med 0,63 % av de stemmeberettigede, og Norge er på andreplassen med 0,32 % av de stemmeberettigede. I begge disse landene er det stor variasjon i kommunenes størrelser. Forholdet mellom velger og folkevalgte representanter vil være ulikt i små kommuner og i store kommuner. På Færøyene er det særlig Tórshavn som skiller seg ut, her er det 13 medlemmer som styrer en kommune på snart 20.000 innbyggere.

Tabell 3 viser forskjellen mellom andel nominerte og valgte i små og store kommuner.

Tabell 3 Forholdet mellom antall stemmeberettigede, nominerte og valgte på Færøyene i 2004 etter kommunestørrelse. Prosent

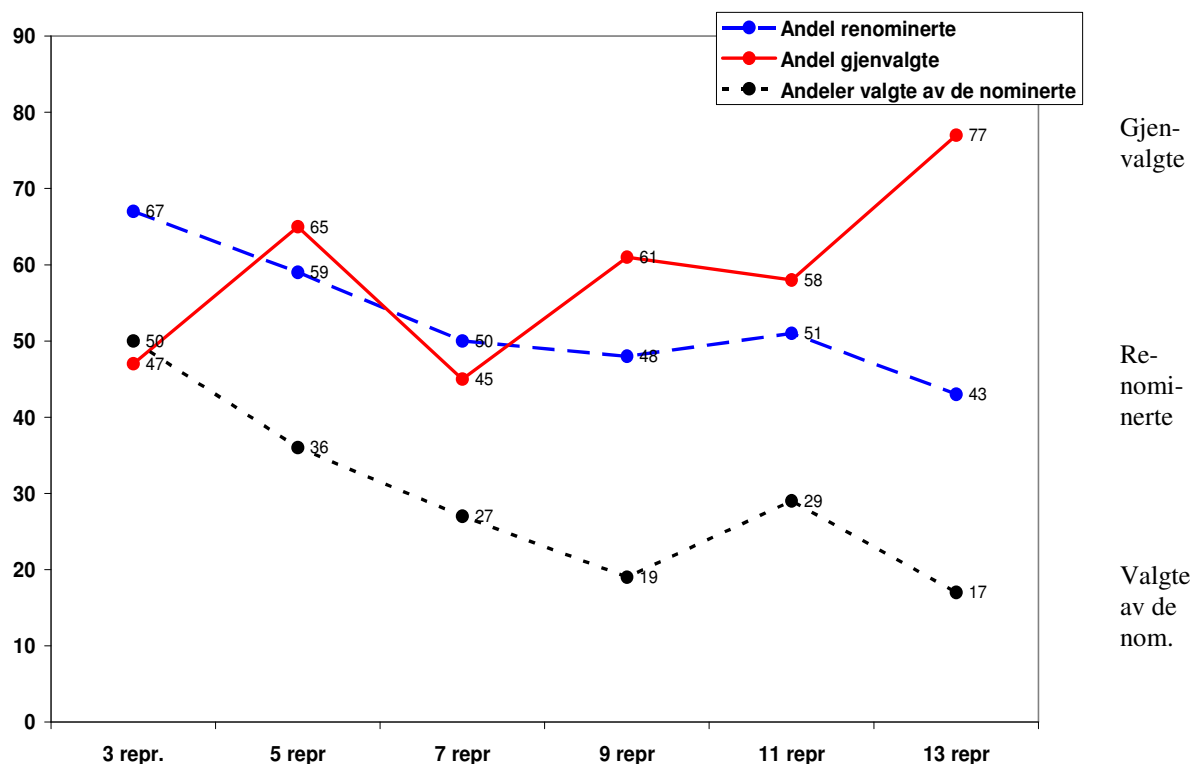
	Små Komm. (3-7 repr.)	Store komm. (9-13 repr.)	Totalt
Nominerte i % av stemmeberettigede	4,37	1,23	2,28
Valgte i % av stemmeberettigede	1,35	0,28	0,63
Valgte i % av nominerte	31	23	28

De færøyske kommunestyrene er små sammenlignet med de norske, og med den nye kommuneloven fra 2000 kom de til å bli enda mindre i de minste kommunene. Loven forutsetter at ingen kommune skal ha færre enn syv eller flere enn 17 medlemmer (§ 5.2), men med en overgangsbestemmelse om at kommuner med færre enn 500 innbyggere skal kommunestyrene ha fem medlemmer, og at kommuner med færre enn 100 kun skal ha tre medlemmer (§ 59).¹⁵

Som tabell 4 viser er det store forskjeller mellom hvor stor andel av de stemmeberettigede blir nominert og valgt i de færøyske kommunene. I gjennomsnitt har en stemmeberettiget på Færøyene relativt stor sjanse for å bli valgt (0,63 %), men det er forholdene i de små kommunene, med valg av 1,35 % av de stemmeberettigede, som trekker gjennomsnittet opp. Andelen valgte av de stemmeberettigede er 0,10 % i Tórshavn, altså nær

gjennomsnittsnivået i Danmark som er det nordiske landet med lavest andel folkevalgte. Den lave andelen folkevalgte til bystyret i Tórshavn synes å ha medvirket til at det er svært attraktivt å bli valgt inn i bystyret og bli del av denne eksklusive eliten (se Jákupsstovu og Kjersem 2007). Det avspeiles blant annet i andelen gjenvalgte i hovedstaden, se fig.4.

Figur 4 Andeler renominerte av alle nominerte, andeler gjenvalgte av alle valgte og andeler valgte av nominerte fordelt på kommunistørrelse 2004. Prosent



(Nominerte: N=30, 133, 337, 95, 112, 76 / Valgte: N=15, 50, 91, 18, 33, 13)

Som figur 4 viser har Tórshavn størst andel gjenvalgte, i 2004 ble 77 % av bystyremedlemmene gjenvalgt. Utsiftingen er klart større i de små kommunene. Selv om velgerne i de minste kommunene kun har en liten pulje potensielle kandidater å velge mellom, er andelen gjenvalgte mindre her enn i Tórshavn. Det er mye som tyder på at en reduksjon i antall folkevalgte som en sammenslåing av kommunene vil innebære, også vil føre til en økt profesjonalisering av kommunepolitikerrollen. De som blir del av den folkevalgte eliten, vil trolig inneha rollen som kommunestyrerepresentant over et langt tidsrom. Gjenvalgene vil gi representanter med erfaring med politisk arbeid, og det er bra. Men når det blir færre plasser,

¹⁵ Spørreundersøkelser blant nominerte og valgte til valgene i 2000 og 2004 viser frustrasjon blant medlemmer i de minste kommunestyrene (Jákupsstovu og Kjersem 2005; 2007). Problemet med å få styrer på tre medlemmer å fungere blir diskutert i Sunstein 2003, se også Larsen (2007).

blir det vanskeligere for nye kandidater å få sete i kommunestyrene. Dette vil gå ut over Færøyenes behov for å ha en pulje folk med politisk kompetanse. Holder det med ca 100 folkevalgte? (Blant de 34 representantene i Lagtinget og 79 i kommunestyrene vil nok noen fortsatt være valgt til begge fora). Eller bør man legge til rette for at flere får tildelt verv som folkevalgte representanter?

Iveren etter å reformere det færøyske folkestyret har også slått inn på lagtingsnivå. Siden moderne folkestyre ble innført på Færøyene i 1852, har Færøyene hatt syv valgdistrikt (de samme syv distriktene som utgjorde de første kommunene). Den 25. oktober 2007 vedtok Lagtinget at Færøyene heretter skulle utgjøre ett valgdistrikt. Første gang dette blir utprøvd, blir til lagtingsvalget i januar 2008. Denne reformen kom brått. Forslaget ble fremmet av lagtingsformannen i mai 2007. Det utløste en heftig debatt, der særlig lagtingsmenn fra periferien har protestert fordi det skaper usikkerhet om representasjonen fra deres distrikt. Flertallet i Lagtinget fant at andre hensyn måtte vege tyngre.

Lagtinget har nå 32 folkevalgte representanter fra syv valgdistrikt.¹⁶ Samtidig med at hele Færøyene blir ett valgdistrikt, økes antallet representanter til 34. Et argument for denne reformen er at antall stemmer bak representantene fra utkantene er vesentlig lavere enn i hovedstadsområdet. Et annet hyppig brukt argument er at dette kan stagge tendensen til at representantene primært arbeider for sitt distrikts interesser; lagtingsmedlemmene skal ivareta hele landets interesser heller enn å fokusere på de enkelte bygdens ve og vel. Problemet med lokale særinteresser i Lagtinget beskrives slik i en analyse fra 1992:

Selvom Færøyene er et meget lille land, spiller lokalinteresser en stor rolle i færøsk politikk. Det er særlig når landsstyret og Lagtinget skal placere offentlige investeringer, at disse lokalinteresser dukker op. De færøske politikere har meget svært ved at se bort fra lokalinteressene, og det er mange eksempler på at politikere bryder partidisciplinen til fordel for hjembygdens interesser. (Sørensen, 1992).

I Kjellbergs norske studie fra 1965 var en viktig kontakt for kommunerepresentantene deres partifeller på nasjonalt nivå, som så videreformidlet kommunens problemer til de som kunne bidra med (økonomiske) løsninger. Typisk for færøysk politikk har vært at kommunenes interesser har blitt mer direkte ivaretatt i Lagtinget ved at folkevalgte i kommunene samtidig har vært lagtingsrepresentanter. Kommunestrukturen og forslaget om endring av lagtingsvalgloven kan derfor ses som to sider av samme sak. De synliggjør den negative valøren som begrepet *bygdapolitikkur* ofte har i de offentlige debattene på Færøyene. Negative effekter, og særlig sviktende økonomisk styring med offentlige investeringer rundt

landet, har overskygget mulige positive verdier som det tradisjonelle systemet kan ha ivaretatt. I mange kommuner har en stor andel av befolkningen vært involvert i lokalpolitisk arbeid. Hvilke følger kan reduksjonen i antall folkevalgte tenkes å få for kommunestyrenes representativitet? Kanskje ikke bare kommunegrensene, men også selve verdigrunnlaget for det lokale folkestyret blir berørt av reformene?

Det er som sagt store variasjoner mellom færøyske kommuner. Noen er relativt store, andre er små. Som nevnt tidligere er det en stor del av dagens færøyinger som trives med en urban livsførsel og har en løsere tilhørighet til sitt hjemsted enn tidligere generasjoner. Folk i sentrale deler av Færøyene har ikke oppgaver som skal behandles i grannestevner, sannsynligvis vil mange av dem ikke kjenne til denne institusjonen. Utbygging av infrastrukturen og mulighetene for pendling mellom bosted og arbeid kan også medvirke til svekket tilhørighet med hjemkommunen hos mange.

Men det er fortsatt en del færøyinger med sterk tilknytning til hjemkommunen, og med en fot godt plantet i en livsverden med tradisjonell bygdekultur, med kollektiv utnyttning av naturgrunnlaget og en ”folkelig offentlighet” (Andreassen, 1992). Også slike samfunn blir i dag berørt av oven ifra styrte endringer i den kommunepolitiske strukturen. Relasjonene mellom periferi og sentrum endres. Kommunesammenslåing kan være et av virkemidlene til å inkludere de enkelte lokalsamfunnene i storsamfunnet. På den måte kan det tenkes å være enklere å utvide moderne offentlige velferdstilbud til også å omfatte innbyggere i tidligere selvstendige utkantkommuner. Prisen kan bli en overgang fra et lokaldemokrati med nær kontakt mellom velger og folkevalgt, til et ”tilskuerdemokrati” der velgernes rolle blir redusert til å velge representanter til kommunestyret. I dag vil kanskje mange finne det prisen verdt i forhold til økte muligheter for å få tilgang til velferdsgoder?

Oppgavespektret hos færøyske kommuner er bredt. Fram til nå er utføringen av oppgavene for en stor del blitt assistert gjennom forvaltningsinstitusjoner på landsnivå; og finansieringen av lovpålagte oppgaver skjer som regel ved fordeling av utgiftene mellom kommune og land. Kommunene har frihet til å bestemme det kommunale skattenivået innenfor en viss ramme. Når det nå er et mål å få en klarere oppgave- og ansvarsfordeling mellom land og kommune, vil det kreve at de fleste kommunene får styrket sin forvaltningskapasitet og –kompetanse. Tall fra *Kommununevndins* utredning gir en pekepinn på de små kommunenes behov for ekstern assistanse: I 1998 var det 49 kommuner på Færøyene, 14 av dem var uten sekretær, flere kommuner hadde kun sekretær noen få timer pr

¹⁶ Antallet utjevningsmandater kunne variere fra ingen til maksimalt fem, og antallet lagtingsmedlemmer kan dermed variere fra 27 til 32.

uke, og kun 13 av de 49 kommunene hadde flere ansatte i forvaltningen enn en sekretær (Kommununevndin sept. 1998:25).

Som et steg på vegen for å øke kommunenes forvaltningskapasitet, ble det i den nye kommuneloven fra 2000 presisert at borgmesteren skulle være avlønnet i full eller halv stilling. Loven innebar en utvikling mot profesjonalisering av borgmesterrollen, for de som var i full stilling kunne ikke ha annet arbeid i tillegg. Kommunestyremedlemmenes honorar ble også justert. Det er landsstyrets kommuneforvaltning som har til oppgave å kontrollere at de samlede utbetalinger til de enkelte medlemmer ikke overskrider et visst tak. For enkelte kommuner betydde lovendringen stopp mot en utvikling der honorarene var begynt å bli svært store; for kommunene som helhet betydde det en standardisering, der alle kommunestyrene nå valgte å gi seg selv det som maksimalt kunne utbetales. Folkevalgte i mange kommuner fikk merke at kommunestyrearbeidet ble mye mer lønnsomt. En sammenligning av de færøyske honorarene med det som utbetales til politikere i Molde i Norge, viser at honorarene er vesentlig høyere til færøyske politikere (Jákupsstovu og Kjersen 2007).

Kommunestyremedlemmene ble en større utgiftspost i kommunenes budsjetter, og i et slikt perspektiv kan det fortone seg som en heldig utvikling at antallet kommunestyremedlemmer går ned. Avisen *Socialurin* referer 22. nov. 2006 fra et borgermøte i Suðuroy kvelden før, der landsstyresmann Vestergaard kunne vise til at de til sammen 42 kommunestyrerepresentantene i de syv kommunene på denne øya fikk utbetalt til sammen 3,6 millioner kr i lønn og honorar. En sammenlegging til en kommune med et kommunestyre med 11 representanter ville frigjøre midler til en profesjonell kommunalforvaltning som ville være mindre avhengig av sentralforvaltningen i Tórshavn, var hans poeng.

På den andre siden kan man spørre om det ikke kan tjene lokaldemokratiet like godt å ha en god sektorforvaltning i Tórshavn som kan være behjelpelig over for kommunene. Nyttan av kommunesammenlegging vil nemlig avhenge av hva man ser som verdifullt ved kommunen som institusjon: Hva er verneverdig, og hva bør utvikles i en annen retning?

Heimstad, forvaltning og politisk arena

Baldersheim (1998) påpeker at kommuneinstitusjonen kan analyseres på tre ulike nivå: som ledd i et nasjonalt forvaltningssystem, som politisk arena og som ramme om en heimstad. Vi har ovenfor diskutert færøyingers tilknytning til bygda, og hvordan færøyingerne i dag kanskje har et større geografisk område som sin heimstad enn tidligere generasjoner. Hvis det er riktig, kan det være en grunn til å slå sammen små kommuner slik at det blir større samsvar

mellom heimstad og politisk arena. Skepsis til kommunesammenslåing kan være tegn på det motsatte.

De færøyske kommunenes plass i det nasjonale forvaltningssystemet er blant annet å være med på å innfri politiske ønsker om en spredt bosetning og etablering av varige arbeidsplasser uten for hovedstadsområdet (Hovgaard, 2004). Det siste tiåret har spørsmålet om arbeidsplasser også vært koplet til politiske krav og ønsker om oppbygging av offentlige velferdsinstitusjoner. Veksten i velferdssektoren har selvsagt også en egentyngde. Over hele Færøyene stilles nå krav om enkel tilgang på helse- og omsorgstjenester, på linje med de som er etablerte i de andre nordiske landene (Joensen, 2004). Kommunale velferdsinstitusjoner har latt seg realisere ved at Lagtinget og landsforvaltningen i Tórshavn har fulgt opp lokale initiativ med faglig og økonomisk bistand.

Landsforvaltningen så vel som skiftende landsstyrer har det siste tiåret sett det som en utfordring å få en ny matching mellom offentlige tjenesteyting og den kommunale strukturen. Som nevnt har det skjedd en kraftig opprustning i forvaltningen på landsnivå, nå settes fokus på kapasiteten og kompetansen i kommuneforvaltningen. Men sett i forhold til at landet har færre enn 50.000 innbyggere, er det ikke sikkert det er en god løsning å desentralisere forvaltningen og gi kommunene det fulle ansvar for rettighetsfestede tjenester. I andre land har man opplevd at slike oppgaver har tappet kommunene for handlingsrom til å drive egeninitiert lokalpolitikk. I artikkelen "Velferdsstat og lokaldemokrati - uforenelige størrelser" drøfter Anne-Lise Fimreite utviklingen i norske kommuner, som er i ferd med å få en rolle der hovedoppgaven er å administrere og samordne nasjonal politikk på lokalt nivå. De siste årene har kommune-Norge blitt fratatt noen slike oppgaver.¹⁷ Hun spår at utviklingen vil fortsette, og tror at dette vil være gunstig for kommunen som politisk arena:

Om (eller når) staten overtar ansvaret for oppgaver av "nasjonal karakter", vil kommunen bli avlastet de oppgaver der handlingsrommet er fraværende, og vil i stedet kunne konsentrere seg om det man lokalt kan bli enig om er "genuint lokale saker". Dette vil være saker der lokalpolitikk, og dermed lokal deltakelse, fortsatt har innvirkning på de veivalg som fattes. (Fimreite 2003 s. 354).

Vi har her sett på kommunens rolle som ramme for en heimstad, som ledd i et nasjonalt forvaltningssystem og som politisk arena. Tenkningen om hva kommunenes oppgaver er, vil vi tro påvirker rekrutteringen av politikere. Vi mener å se en tendens mot at færøyske kommunepolitikere i framtida forventes å være forvaltere av velferdspolitikken. Det kan også se ut til at det politiske livet i de nye store færøyske kommunene vil bli preget av at de fleste

¹⁷ Statens overtaking av fylkessykehusene er et eksempel.

beslutningene blir tatt i en relativ lukket politisk arena, der noen få folkevalgte – en politisk elite - deltar.

Hvilke tiltak kan settes inn for å forebygge et fall i lokalpolitisk engasjement? En mulighet vil være å gjøre utstrakt bruk av kommunale nemnder og råd, der kommunestyret utpeker andre medlemmer enn seg selv. En annen mulighet vil være å gjøre mer systematisk bruk av lokale utvalg, *staðbundnar nevndir*, som kommunelovens § 37 åpner for. Det mest presserende ligger i å erkjenne trusselbildet og få i gang en debatt på Færøyene om hvordan befolkningen ønsker framtidens lokaldemokrati.

LITTERATUR

- Andreassen, Eyðun (1992) *Folkelig offentlighed: en undersøgelse af kulturelle former på Færøerne i 100 år*. København: Museum Tusulanum.
- Baldersheim, Harald (1998). Kommunal fristilling: Subsidiaritet på norsk, i Grønlie, Tore og Per Selle (red): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Samlaget.
- Dahl, Robert A., og Tufte, Edward R. (1973). *Size and democracy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Demokratiutvalget (2004) *Demokrati i Norden*. Sluttrapport. ANP 2005:701. Nordisk Ministerråd.
- Fellman, Katarina og Bjarne Lindström (2006): Kommunestrukturen i øvrige Norden - reformer og debatt, i *Kommunreform på Åland? En förstudie*. Åsub Rapport 2006:5.
- Fimreite, Anne-Lise. (2003). Velferdsstat og lokaldemokrati - uforenlige størrelser? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3/2003.
- Finsson, Bergmann og Sámal Matras Kristiansen. (2006). *Byggin - fyrr, nú og í framtíðini*. Klaksvík: Granskingardepilin fyri økimenning, www.region.fo.
- Hansen, Tore (2005): Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring. i *Samspill og tillit, NOU 2005:6*.
- Hansen, Tore og Leif Arne Heløe (2004). "Ny kommunestruktur eller ny kommunereform? i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 4/2004.
- Holm, Dennis og Bjarni Mortensen. (2002). *Kommunalt samstarv - ein onnur loysn enn kommunusamanlegging?* (No. Arbeðsrit nr. 1/2002). Klaksvík: Granskingardepilin fyri Økismenning.
- Holm, Dennis og Bjarni Mortensen. (2004). *Kommunusamanlegging - hvat siga suðringar?* (No. Arbeðsrit 7/2004). Klaksvík: Granskingardepilin fyri økismenning.
- Hovgaard, Gestur; Grétar Eypórsson; Katarina Fellman. (2004). *Future Challenges to Small Municipalities. The Cases of Iceland, Faroe Islands and Åland Islands*. Stockholm: Nordregio.
- Jákupsstovu, Beinta í og Eli Kjersem. (2005). *Rekruttering av færøyske kommunepolitikere*: Arbeidsnotat 2005:4, Møreforskning Molde.
- Jákupsstovu, Beinta í og Eli Kjersem. (2007). *Politisk representasjon i et kommunepolitisk system i endring. (kommer)*.
- Joensen, Petra Jónsdóttir. (2004). En belysning af det sociale område på Færøerne og dets udvikling samt en sammenligning med forholdene i de øvrige nordiske landene., *Velferdsforskningsprogrammet, Nordisk Ministerråd: Forskning indenfor social-, sundheds- og arbejdsmarkedsforhold i Vestnorden*. Tórshavn 2.-3. september 2004.
- Joensen, Jóan Pauli. (1989). At finna ella uppfinna tað føroyska. *Fróðskaparrit* 36.-37. bók. Tórshavn.
- Kjellberg, Francesco. (1965). Politisk lederskap i en utkantskommune. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 74-90.
- Kjellberg, Francesco. (1973). *Politisk institusjonalisering. En politisk studie av to lokalsamfunn i et utviklingsområde*. Unpublished dr.grads avhandling, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Kjær, Ulrik; Poul Erik Mouritzen (red). (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kommunufelag Føroya (2007) "Fólkaskúlin má kollveltast". <http://www.fkf.fo/print.asp?Cmd=9&ShowId=121>
- Kommununevndin (1998) *Nýggj kommunskipan. Niðurstøða og tilmæli*. Føroya landsstýri.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal, (1994) *Demokrati og deltagelse i kommunene*. KS forskning Kommuneforlaget.

- Mørkøre, Jógvan (2007). Notat, Søgu- og samfelagsdeildin, Fróðskaparsetur Føroya
- Offerdal, Audun (2007). Lokalstyreinndeling: administrativ effektivitet og sosiale realitetar. Innlegg på Kommuneseminar i Tórshavn 21. juni 2007.
- Offerdal, Audun (2005). Politisk deltaking lokalt. i *Samspill og tillit*. NOU 2005:6.
- Petersen, Elsa Birgitta (2007): Hattin av fyri Sunda kommunu, avisinnlegg i *Dimmalætting* 6.nov.2007
- Rasmussen, Sjúrdur (1985): Eitt sindur um ógegni (inhabilitet) hjá føroyskum kommunustýris limum. Fróðskaparrit 33. bók. Tórshavn.
- Sosialurin* 6. nov. 2007. Stóru kommunurnar vilja umsita skúlarnar.
- Sørensen, Per Busk. (1992). *Vælgeradfærd på Færøerne*. Århus: Århus Universitet.
- West, Hallbera. (2004). *Folket i det moderne demokrati - En analyse af medborgerskab på Færøerne*. Københavns Universitet, København.

Hagstova Føroya www.hagstova.fo

Lógasavn www.logir.fo/system/foframe.htm