

Et historisk skråblikk

(Av byarkivar Arne Skivenes.

I: Styringssystemet i Bergen kommune, kap 2 s. 9-15. Kommuneforlaget 2005)

Gjennom alle de faser styring og administrasjon av Bergen har utviklet seg, har flere spenningsfelter skiftet om å definere systemet: spenningen mellom statsmakt og lokalmakt (herunder forholdet mellom embetsmenn og borgere), mellom helhet og faglig spesialisering, mellom administrasjon og politikere og politikere innbyrdes og mellom sentralisering og desentralisering.

Statsmakt – lokalmakt

De eldste ordningene, som kan spores tilbake til før Magnus Lagabøtes bylov for Bergen fra 1276, sentrerer byens styringssystem rundt bymøtet, byrådet og gjaldkeren (forløperen for dagens kemner)¹. Disse ordningene var i utgangspunktet lokalt forankret, og de ga rom for betydelig innflytelse fra byborgerne. Etter hvert ble medlemmene av byrådet spesifisert til borgermestere og rådmenn, og den kongelige innflytelsen over utnevnelsen av dem økte.

Med eneveldets innføring i 1660 ble i prinsippet all lokal innflytelse fjernet. Byrådet, fra nå av kalt Magistraten, ble kongelige embetsmenn og svarte kun for kongen.

«Skal og Kongen ene have høieste Magt og Myndighed at isætte og afsætte alle Betiente, høie og lave, være sig hvad Navn og Titel de have kunde, efter sin egen fri Villie og Tykke, saa at alle Embeder og Bestillinger, i hvad Myndighed de have, skal af Kongens Enevoldsmagt saasom af een Kilde have sin første Oprindelse.» (siteret etter T.H. Aschehoug: De norske kommuners rettsforfatning før 1837 (Chra 1897) s. 131.

Men reaksjonen lot ikke vente lenge på seg. Allerede i 1671 fikk borgerskapet utvirket rett til å utnevne representanter i lokalstyret, og fra 1677 ble *De 16 eligerede menn* etablert som et lokalt oppnevnt organ som i første omgang skulle være delaktig i utligning av skatter, men som etter hvert fikk eller tok på seg andre oppgaver. Antallet sank, fra 16 til 8 til 4, og navnet ble endret til *De deputerede borgere*, og på begynnelsen av 1830-årene til Formannskapet. Dermed foregrep de opprettelsen av det nye selvstyreorganet som fikk navn etter formannskapslovene av 1837.

Etter 1837 eksisterte et valgt politisk system med Representanter og Formannskap på den ene siden og en embetsmannspreget administrasjon med Magistraten som tyngdepunkt på den andre siden. Magistraten hadde både kommunale og statlige oppgaver, men så vel avgjørelsesmyndigheten som det statlige

¹ Det norrøne ordet *gjaldker* betyr *en person som tar imot betaling*, og en av hans viktigste oppgaver var nettopp innkreving: av bøter, skatter og avgifter, både de inntektene kongen skulle ha og dem som skulle inn i bykassa (forløperen for dagens kemner) (<http://www.domstol.no/Domstolene/no/1373628i.html>).

elementet var blitt svekket allerede på 1700-tallet, og utover på 1800-tallet etablerte det seg en praksis med Bystyret og Formannskapet som besluttede organer og Magistraten som deres utredende og iverksettende organ. Med loven om magistratsembetenes opphevelse av 1917 forsvant det statlige elementet i kommuneadministrasjonen, og etter 1923 (da loven ble iverksatt i Bergen) har utnevning av kommunens sentrale styringsorganer vært en helt kommunal sak.

Den statlige innflytelsen har vært varierende, fra relativt frie tøyler rundt forrige sekelskifte til streng gjeldskontroll i krisetidene i 1920- og 30-årene, derfra til relativt fri stilling i etterkrigstidene, for så å ende i en ny tung styring i de senere tiårene.

Helhetsstyre – spesialisering

Allerede de eldste byrådene hadde sine tjenestemenn. De første kollektive spesialorganene dukket opp på 1700-tallet i form av kommisjoner. Kommisjonene ble opprettet ifølge lov og skulle ivareta spesielle fagområder. Av de viktigste nevnes Havnekommisjonen (1735), Skolekommisjonen (1741), Fattigkommisjonen (1756), Brannkommisjonen (1767) Bygningskommisjonen (1830) og Sunnhetskommisjonen (1831). Kommisjonsmedlemmene skulle oppnevnes dels av Magistraten, dels av andre instanser. Kommisjonene var i utgangspunktet både besluttede og iverksettende organer. Enkelte av dem hadde fra starten av tilknyttede tjenestemenn, andre fikk det etter hvert. Mot slutten av 1800-tallet var kommunens aktivitet økt så mye, både i bredde, omfang og kompleksitet, at fast ansatte tjenestemenn med tydelig faglig profil mer var regelen enn unntaket. På denne tiden ble kommisjonene endret til styrer eller råd som forholdt seg til sine respektive administrasjoner for utredninger, forslag og iverksettelse. Utover på 1900-tallet ble disse fagfeltene regulert gjennom den såkalte særlovgivningen, der kommunenes særlige faglige oppgaver blir definert, i motsetning til de allmenne lovene for kommunal forvaltning, som fremkommer i kommuneloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven mfl.

Selv om store deler av kommunens organer fikk en klarere faglig spesialisert karakter utover på 1800-tallet, tok det ennå lang tid før Magistraten, altså kommunens sentraladministrasjon, fulgte en slik utvikling. Fra 1846 hadde de tre magistratspersonene snarere en motsatt form for arbeidsdeling. De delte tilsynet med de forskjellige kommunale aktivitetene mellom seg på en slik måte at det aktivt hindret spesialisering: Alle hadde de ansvaret for et par stiftelser, et par legater, en skole eller to, en kirke eller to osv. Og alle var kollektivt ansvarlig for alle avgjørelser, som derfor ble tatt som kollegium der alle underskrev vedtaket. En slik ordning hadde sin berettigelse i en tid da Magistraten i stor grad var et besluttede organ, men mot slutten av 1800-tallet var den i stor grad redusert til en saksforbereder, og ordningen var tungvint og overflødig.

1891 ble et merkeår i Bergens administrasjonshistorie. Da delte Magistraten seg i tre avdelinger etter klare faglige skiller. Og hver magistratsperson ble sjef for sin avdeling og bestyrte dens saker på eget ansvar. Arbeidsfordelingen endret seg over tid, og ved omorganiseringen i 1923 ble avdelingsstrukturen utvidet til 5: Finansborgermesteren (sentrale organer, økonomistyring mv.), 2. borgermester (tekniske saker), 3. borgermester (skole, kultur og helsevesen), 4. borgermester (bolig- og bygningssaker) og rådmannen (fattig- og trygdevesen). Betegnelsene endret seg, og fra 1938 falt borgermestertittelen bort, og alle ble titulert rådmenn. De fem rådmennene hadde stor selvstendighet og fremmet sine egne saker for formannskap og bystyre. Men alle saker som krevde bruk av penger av noen betydning, eller som gjaldt kjøp og salg av eiendom, måtte fremmes via finansrådmannen, som dermed ble den mest innflytelsesrike av dem.

Denne ordningen holdt seg til kommunesammenslutningen i 1972, da antall rådmenn ble redusert til én. Hensikten var å skape et mer helhetlig grep om byens utvikling. Rådmannen fikk en betydelig stab; i tillegg til spesialavdelinger for administrasjon, edb, informasjon osv. hadde han to saksbehandleravdelinger (én for tekniske saker, og én for skole, sosial og kultur) som bearbeidet sakene og fremmet innstillinger for formannskapet. Kommunen ellers ble organisert i fagseksjoner med faglig orienterte sjefer. Fagsjefenes innstillinger og budsjettforslag var offentlige, og både politikere og publikum hadde mulighet til å observere hvor rådmannen hadde endret fagsjefenes innstillinger. Dette ga godt spillerom for sektorinteresser, men også for reell offentlig deltakelse i den politiske debatten.

Med den store omorganiseringen i 1984 ble dette endret. Seksjonene ble slått sammen til kommunalavdelinger under ledelse av kommunaldirektører. Den største endringen var imidlertid at kommunaldirektøren i tillegg til å være fagdirektør for sitt ansvarsområde også ble medlem av rådmannens ledergruppe, rådmannens stab, og dermed kollektivt ansvarlig for kommunens helhetlige politikk. Dette ble kalt FAP – felles ansvarsprinsippet. Samtidig gjennomførtes fullført saksbehandling, dvs. at enhver sak som skal til politisk behandling, skal skrives i rådmannens navn. Det innebar at eventuell uenighet mellom fagetat og rådmann måtte løses før saken ble ferdigskrevet. Denne ordningen holdt seg til 2000 da Bergen kommune gikk over til et parlamentarisk styresett, uten rådmann.

Administrasjon – politikere – og politikere

Når vi i dag snakker om spenningsfelter i kommunestyringen, tenker vi nok helst på spenninger mellom politikere og politiske partier. Ingenting kunne vært fjernere for dem som gjennomførte det kommunale selvstyret i 1837 og introduserte arenaen for de politiske kampene i kommunen: formannskapet og kommunestyret, eller representantene, som det først ble kalt.

Da Bergen formannskap holdt sitt siste møte 21. juni 2000, betydde det farvel til en styringsform som hadde sitt opphav og sitt grunnlag i en helt annen tid, og en annen tenkemåte, enn vår egen. På mange måter er det underlig at den holdt så lenge.

Formannskapsprinsippet ble knesatt som styringsform i norske kommuner gjennom formannskapslovene av 1837. Delvis til erstatning for, og delvis til supplerings av embetsstyret fikk norske prestegjeld velge sine beste menn til å forvalte det lokale styret i de såkalte «formannskapsdistriktene» eller kommunene.

Som vi har sett, var dette ikke helt nytt i Bergen, som siden slutten av 1600-tallet hadde hatt borgerrepresentanter til å supplere Magistratens styre.

Formannskapsprinsippet bygger på en harmonimodell. Den underliggende tanke er at når byens eller bygdas beste menn (for menn var det) setter seg ned og diskuterer en sak, vil de kunne enes om en løsning til samfunnets beste. «Denne Tænkemaade har jeg tillige erfaret antaget som en Grundlov af mine Herrer Medkolleger, og overholdelsen deraf, hensigtende til et Maal og til fælles bestræbelser, har avfødet den Lyksalige Enighed; der har hersket inden denne Samling, og befæstet dets Beslutninger med forenede Kræfter,» uttalte Caspar Jordan, en av de eligerede i 1793 (Caspar Jordan til De eligerede menn 4. juli 1793. Bergen Byarkiv BBA A-0527::C:9). Konflikter er et fremmedelement i en slik modell.

Det blir lettere å skjønne dette om man tenker på at kretsen av valgbare og stemmeberettigede var meget liten gjennom det meste av 1800-tallet (i 1838 fikk den mest populære kandidaten 112 stemmer ...) og begrenset til samfunnets høyere lag, et relativt homogent sjikt med sterk identitet og felles verdier. Det hjelper også å vite at organiseringen av interessegrupper først starter rundt 1850- og politiske partier i 1880-årene. Det er egentlig et paradoks at formannskapsprinsippet har holdt seg i over hundre år etter at partipolitikken begynte å dominere valgene til lokale styringsorganer.

Den partipolitiske polariseringen har bølget opp og ned og er vel neppe på et høydepunkt nå. Slik sett skulle man tro formannskapsprinsippet ville bli utsatt for atskillig hardere prøvelser i 1930-årene enn i 1990-årene. Likevel skulle det gå helt til år 2000 før formannskapsprinsippet ble skiftet ut med parlamentarismepriksippet – et system forankret i interessekonflikter og politisk kamp. Parlamentarismens ansvarliggjøring av makten er muligens på høy tid.

Parlamentarismemodellen har bare delvis sin begrunnelse i forholdet mellom politisk posisjon og opposisjon. Forholdet mellom administrasjon og politisk ledelse har også vært viet betydelig oppmerksomhet. De siste tiårene har vi hørt uttrykket «rådmannsstyre» brukt mange ganger, og implikasjonen er at det er for mange premisser som er lagt av rådmannen og administrasjonen før sakene kommer til politisk behandling, og at formannskap og bystyre mer har drevet sandpåstrøing enn reell politisk styring. Ved å la byrådet overta rådmannsfunksjonen kommer den dominerende politiske

grupperingen i en posisjon der den kan initiere og styre saker på en klarere måte og dermed reelt kunne ta det ansvaret for egne beslutninger som samfunnet nå forventer av en ledelse.

Eller er det kanskje allerede for sent? Er det partiene og interesseorganisasjonene som setter dagsorden nå, slik som for noen tiår siden? Det er over 10 år siden TV i realiteten overtok som arrangør av norske valg. Er det mediene og de uklare interessegruppene bak dem som dirigerer utviklingen nå? Hvem er det som snakker, og hvilke konsekvenser får det?

Kanskje den ansvarliggjøring av makten som parlamentarismen rendyrker, er det som skal til for at den opprinnelige hensikten med formannskapslovene skal slå gjennom: et styre av byens beste menn – og kvinner – til beste for byen.

Sentralisering – desentralisering

Geografisk sentralisering har vært hovedtendensen i det meste av Bergens historie. Endringer i kommunestrukturen siden 1837 har nesten uten unntak bestått av sammenslåinger. En annen tendens er at byene har slukt sitt omland etter hvert som urbaniseringen trengte frem. Bergen var i 1837 en liten kommune i utstrekning, fra Mulelven i nord til Nygård i sør. I 1876 ble Sandviken, Nygård, Lungegården og Kalfaret – eller Landsogdenes Formannskapsdistrikt som det offisielle navnet var – lagt til byområdet. I 1915 ble Årstad kommune innlemmet i Bergen, i 1921 ble Gyldenpris overført fra Laksevåg (som i 1918 var skilt ut som egen kommune, fra Askøy). I 1955 ble Fyllingsdalen overført fra Fana kommune, og i 1972 fikk vi den store kommunesammenslutningen der Bergen by ble slått sammen med Fana kommune, Laksevåg kommune, Arna kommune (utskilt fra Haus i 1964) og Åsane kommune (utskilt fra Hamre i 1904 med senere justeringer) til en ny Bergen kommune som samtidig mistet status som eget fylke. I alt 11 kommuneenheter har vi altså hatt innenfor det som i dag er Bergens kommunes grenser.

Etter kommunesammenslutningen har det vært en motgående tendens, mot desentralisering, ved at det har vært gjennomført flere ulike former for bydelsorganisering, med varierende oppgaver tildelt og i ulikt antall, fra 20 til 7.

Den sterkeste fokuseringen på desentralisering kom i perioden 2000–2004 med opprettingen av bydeler med mer markert selvstendighet enn tidligere. At dette desentraliseringstiltaket ble gjennomført omtrent samtidig som det sentrale styringssystemet skiftet fra formannskapsmodellen til parlamentarismemodellen – altså en sentralisering av makt – ble betegnet som dristig av flere.

Bergen kommune har gjennomgått flere store omorganiseringer i sin historie, ikke overraskende er de blitt mer og mer omfattende, og det er blitt kortere og kortere mellom dem jo mer vi nærmer oss vår egen tid. Det er neppe en dristig påstand at Bergens byforvaltning bare i årene etter 1970 har gjennomgått flere og mer gjennomgripende omveltninger enn i sine første 900 år – fra 1070 til 1970. Enten man måler i

berørte arbeidstakere, kostnader eller medgått tid, er det neppe tvil om at verken eneveldets innføring i 1660, formannskapslovene av 1837 eller de store omorganiseringene i 1891 eller 1923 i omfang og kompleksitet kommer i nærheten av kommunesammenslutningen i 1972, omorganiseringen i 1984, bydelsorganiseringen og innføring av parlamentarismen i 2000 eller opphevingen av bydelsorganiseringen i 2004. Om man måler i effekt, er det ikke sikkert man kommer til samme resultat.

Det er et tankekors at da Bergen i 2000 kastet vrak på formannskapet, et styringssystem som hadde virket siden 1837, grep man tilbake til en betegnelse som var ennå eldre: byrådet. Det er kun ledertittelen som er en nyskapning: byrådsleder. I byrådsinstitusjonen før 1660 het lederen borgermester. Det må kunne sies – med henvisning til det siste årets avisomtaler – at borgermestertittelen dermed egentlig er Monica Mælands, ikke Herman Frieles!