



Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
21 SEPT 2005
05/1594-9
Ark. 650.0
Avd. 40 / 142 / DV

NOU 2005:6 Samspill og tillit. Høringsuttalelse

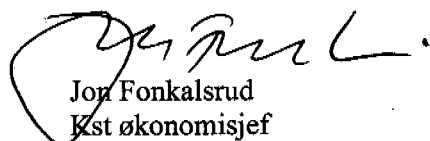
Vi viser til brev av 2. mai d.å med oversendelse av NOU 2005:6 Samspill og tillit til uttalelse.

Kommunestyret i Larvik behandlet i sak 138/05 uttalelse til utredningen og følgende uttalelse ble fattet, jfr vedtak sett i sammenheng med sammendraget i saksutredningen. Saksforelegget med vedtak følger vedlagt.

" Kommunen stiller seg positive til følgende forslag som er fremmet av Lokaldemokratikommisjonen:

- *Utvikle samspill og partnerskap mellom forvaltningsnivåene*
- *Sterke regelstyrte oppgaver overføres til staten*
- *Nye statlige reformer må være fullt ut finansiert*
- *Igangsetting av evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene har for lokaldemokratiet*
- *Bedre samordning i den statlige forvaltningen overfor kommunene.*
- *Vurdere å overføre fylkesmannsembetet fra Moderniseringsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet*
- *Avgrensing av fylkesmannens oppgaver til tilsynsoppgaver (og ikke være dialoginstans)*
- *Omfang av tilsyn med kommunal sektor reduseres*
- *Grunnlovsfestet prinsipp om kommunalt selvstyre*
- *Friere kommunal beskatningsrett ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes"*

Med hilsen



Jon Fonkalsrud
Kst økonomisjef

Vedlegg:

1 Kommunestyresak 138/05 Høring. NOU 2005:6 Lokaldemokratikommisjonen

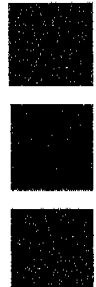
Vennligst oppgi "Vår ref" ved svar eller henvendelser



Saksmappenr.: 05/03021

Arkivkode: 024

Saksnummer:	Utvalg/komite	Møtedato:
040/05	Plan og økonomikomiteen	31.08.05
138/05	Kommunestyret	14.09.05



Høring. Lokaldemokratikommisjonen NOU 2005:6

RÅDMANNENS FORSLAG TIL VEDTAK:

Kommunen støtter de forslag som er fremmet i utredningen og som er framhevet i sammendraget i denne saken.

Behandling i Plan og økonomikomiteen:

Per Manvik framsatte følgende forslag:

1. Fylkesmannen skal ikke ha innsigelsesrett i arealsaker.
2. Fylkesmannen skal bare ha tilsynsrett og ikke innsigelsesrett i andre kommunesaker.

Ragnar Johannessen foreslo følgende tillegg til rådmannens forslag:

” bortsett fra kulepunktene 5 og 11 listet opp under *sammendrag*.”

Det ble først votert over Ragnar Johannessens forslag for så vidt gjaldt kulepunkt 5. Forslaget ble enstemmig anbefalt vedtatt.

Det ble deretter votert over Ragnar Johannessens forslag vedr. kulepunkt 11. Forslaget falt idet 4 stemte for og 5 mot.

5 = LL, H, Frp.

4 = Ap., SV, Kr.F.

Det ble votert over Per Manviks forslag pkt. 1 som falt idet 3 stemte for og 6 mot.

6 = LL, Kr.F., SV, Ap.

3 = Frp., H

Det ble votert over Per Manviks forslag pkt. 2 som falt idet 3 stemte for og 6 mot.

6 = LL, Kr.F., SV, Ap.

3 = Frp., H

Det ble til slutt votert over rådmannens forslag som ble enstemmig anbefalt vedtatt.

Plan og økonomikomiteens innstilling blir etter dette:

Kommunen støtter de forslag som er fremmet i utredningen og som er framhevet i sammendraget i denne saken bortsett fra kulepunkt 5 listet opp under *sammendrag*.

Behandling i Kommunestyret:

Turid Bergene framsatte følgende forslag:

”Plan- og økonomikomiteens innstilling med unntak av:

Kulepunkt 2:

Siden kommisjonen foreslår å utrede kommunens og statens roller i velferdsoppgaver, bør en vente med å si noe om hva som overføres hvor.

Kulepunkt 3:

Nye statlige reformer må være FULLT UT finansiert.”

Ragnar Johannessen tok opp sitt forslag fra plan- og økonomikomiteens behandling av saken, pkt. 11.

Per Manvik tok opp det forslag han fremmet i plan- og økonomikomiteen, pkt. 1 og 2.

Ordføreren foreslo at det ble votert særskilt over de enkelte kulepunkter listet opp under *Sammendrag*

Det ble først votert over plan- og økonomikomiteens innstilling fram til ”bortsett fra osv....”. Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Det ble deretter votert særskilt over de enkelte kulepunktene. Voteringen ga følgende resultat:

Pkt. 1, 4, 6, 7, 9 og 10 ble enstemmig vedtatt.

Pkt. 2 ble vedtatt med 21 mot 14 stemmer.

21 = LL, H, Frp.

14 = Ap., Sp., V, Kr.F., SV

Alternativ votering mellom plan- og økonomikomiteens innstilling pkt. 3 og Turid Bergenes forslag ga som resultat at Turid Bergenes forslag ble vedtatt med 34 mot 1 stemme.

34 = LL, H, Kr.F., SV, Ap., Sp., Frp.

1 = V

Pkt. 5 falt idet 1 stemte for og 34 mot.

34 = LL, H, Kr.F., SV, Ap., Sp., Frp.

1 = V

Pkt. 8 ble vedtatt med 34 mot 1 stemme.

34 = LL, H, Kr.F., SV, Ap., Sp., Frp.

1 = V

Pkt. 11 ble vedtatt med 26 mot 9 stemmer.

26 = LL, H, SV, V, Sp., Frp.

9 = Ap., Kr.F.

Det ble til slutt votert enkeltvis over Per Manviks forslag. Begge punktene falt idet 13 stemte for og 22 mot ved begge voteringene.

22 = LL, Kr.F., SV, V, Ap., Sp

13 = Frp., H

Kommunestyrets vedtak blir etter dette:

Kommunen støtter de forslag som er fremmet i utredningen og som er framhevet i sammendraget i denne saken med følgende endringer:

Kulepunkt 3 (endret ordlyd)

- Nye statlige reformer må være FULLT UT finansiert.

Kulepunkt 5 – utgår.

SAKSBEHANDLER: plandirektør Jon Fonkalsrud

SAMMENDRAG:

Lokaldemokratidekommisjonen har bl.a fremmet følgende forslag som kan styrke lokaldemokratiet og som administrasjonen mener at kommunen bør stille seg positive til:

- Utvikle samspill og partnerskap mellom forvaltningsnivåene
- Sterke regelstyrte oppgaver overføres til staten
- Nye statlige reformer må være tilstrekkelig finansiert
- Igangsetting av evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene har for lokaldemokratiet
- Innlemming av flere øremerkede tilskudd i rammetilskuddet
- Bedre samordning i den statlige forvaltningen overfor kommunene.
- Vurdere å overføre fylkesmannsembetet fra Moderniseringsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet
- Avgrensning av fylkesmannens oppgaver til tilsynsoppgaver (og ikke være dialoginstans)
- Omfang av tilsyn med kommunal sektor reduseres
- Grunnlovsfestet prinsipp om kommunalt selvstyre
- Friere kommunal beskatningsrett ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes

HANDLINGSROM:

Kommunestyret kan fatte det vedtak som passer i en slik uttalelse.

MILJØFAKTORER:

Kommunesektoren er styrt av grunnlovens § 110b hva gjelder miljøet. Grunnlovens tekst i denne paragrafen er slik:

” Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhet og til en Natur hvis Produktionsævnne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivarettge deres Ret i Henhold til foregaaende led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.”

FAKTISKE OPPLYSNINGER:

Det er en omfattende utredning som her foreligger. Den omhandler forholdet mellom staten og kommunene. Sentrale tema i utredningen er:

- Verdier knyttet til det kommunale selvstyret,
- kommunenes handlingsrom og hva statlige rammebetingelser betyr for lokaldemokratiet,
- statlig styring og virkemiddelbruk overfor kommunene og fylkeskommunene,
- dialogen mellom staten og kommunene, deriblant spørsmål om
 - utvikling av konsultasjonsordningen eller utforming av en avtaleordning mellom staten og kommunene,
 - fylkesmannens rolle i forholdet mellom staten og kommunene,
- effekter av samordningsformer i staten når det gjelder statens forhold til kommunene,
- grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret,
- spørsmålet om friere kommunal beskatningsrett,
- internasjonale avtalers virkninger på lokaldemokratiet.

I det etterfølgende gjengis et utdrag fra NOU 2005:6's kapittel 1 hvori inngår et sammendrag. Selve utredningen er på 278 sider inkl vedlegg (= ca 1.000 A-4 sider) og foreligger som uttrykt vedlegg. Utredningen er også tilgjengelig på KRD's hjemmesider.

” Hovedproblemstillinger i utredningen (fra kap 1.1)

Lokaldemokratikommisjonen har fått i oppdrag å analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utforming (*kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004*). Mandatet er todelt og arbeidet presenteres i form av to offentlige utredninger. Den første delen av mandatet er å redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati. En underliggende problemstilling er dette forholdets betydning for lokalpolitisk deltakelse og engasjement. Den andre delen av mandatet består i å drøfte hvordan lokaldemokratiet kommer til uttrykk i det enkelte lokalsamfunn. Resultatet av arbeidet med denne delen av mandatet legges frem våren 2006.

Denne innstillingens hovedtema er forholdet mellom staten og kommunesektoren. Kommisjonen analyser og vurderinger har tatt utgangspunkt i den pågående debatten om lokal-

demokratiet. Nøkkelbegreper både i mandatet og innstillingen er handlingsrom, tillit og samspill. Dette er tema som har stor betydning uavhengig av både antallet kommuner og forvaltningsnivå. Kommisjonen er ikke gitt som mandat å gå inn i de pågående prosessene rundt fremtidig kommuneinndeling og regional organisering, og har følgelig tatt utgangspunkt i dagens styringssystem. Kommisjonens forslag og tilrådninger finnes først og fremst i tre kapitler:

- I kapittel 6, *samspill for tillit*, foreslår kommisjonen en rekke tiltak for å styrke samspillet mellom kommunesektoren og staten.
- I kapittel 7, *det kommunale selvstyrets juridiske status*, foreslår kommisjonen at det kommunale selvstyret grunnlovsfestes.
- I kapittel 8, *Friere lokal beskatningsrett*, foreslår kommisjonen at kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.

Kommisjonen har lagt ett overordnet hensyn til grunn i sitt arbeid: *Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken*. Forutsetningen for å få dette til er at samspillet mellom nivåene er godt og at det lokale politiske spillerommet utvides og tydeliggjøres.

Bakgrunnen for kommisjonens tilrådninger finnes i kapitlene 2, 3, 4 og 5. Kapittel 2 gjør rede for lokaldemokratiets verdigrunnlag og den gjensidige avhengigheten mellom det nasjonale og lokale demokratiet. Kapittel 3 tar for seg utviklingen i forholdet mellom staten og kommunene i perioden 1975-2004. Kapittel 4 inneholder en inngående drøfting av kommunenes handlingsrom. I kapittel 5 vurderes den statlige styringen i forhold til kommunene. Kapittel 9 tar for seg internasjonale avtalers betydning for lokaldemokratiet. Kapittel 10 tar for seg de økonomiske og administrative konsekvensene av kommisjonens ulike forslag og tilrådninger. Kommisjonens budskap er at de ulike forvaltningsnivåene har et felles ansvar for å bidra til økt deltakelse, tydeliggjøre ansvarsforholdene og utvikle et godt samspill.

Utviklingen i valgdeltakelsen (fra kap 1.2)

Bekymringen for lokaldemokratiet har vært stigende og har blant annet bakgrunn i en synkende valgdeltakelse i lokalvalgene (se figur 1.1). Deltakelsen ved kommunevalg er gjennomgående lavere enn ved stortingsvalg, og har sunket fra 72,8 prosent i 1979 til 59 prosent i 2003. Tilsvarende deltok 55,6 prosent ved fylkestingsvalget i 2003. Vi må helt tilbake til 1922 for å finne en lavere valgdeltakelse. Tatt i betraktning at det å stemme er en enkel og lite krevende form for politisk deltakelse, er det påfallende at hjemmesitter-partiet har endt opp som det største partiet ved de tre siste kommune- og fylkestings valgene. Sagt på en annen måte: At alle stemmer, stemmer ikke lenger.

Sett i et *tverrnasjonalt* perspektiv ligger likevel den norske valgdeltakelsen midt på treet (*Aardal m.fl. 2002, Christensen og Midtbø 2001, Offerdal 2005*). Deltakelsen er imidlertid markert lavere enn i de to andre skandinaviske landene både ved nasjonale og lokale valg. Danmark skiller seg ut med en høy og stabil valgdeltakelse både ved nasjonale og lokale valg. Den høye deltakelsen i Sverige kan forklares med at lokalvalget avholdes samtidig med valg på nasjonalforsamlingen. Aardal (2002:36) viser imidlertid at selv om valgdeltakelsen var rekordlav ved kommunevalgene i 1995 og 1999, var det bare 12 prosent av velgerne som satt hjemme ved *begge* valg. I Norge og andre steder har bekymringen over den negative trenden i valgdeltakelsen resultert i ulike tiltak og forsøk for å øke deltakelsen: Direkte ordfører valg, internettvalg og andre elektroniske demokrati-løsninger, lokale folkeavstemninger og økt personvalg (*Scarrow 2001, Larsen 2002, Christensen m.fl. 2004*). Kommunenes sentralforbund (KS) satte i perioden 1996/1999 til og med i gang en egen kampanje med tittelen "Aksjon forny lokaldemokratiet". Reformene og forsøkene ser så langt ikke ut til å ha hatt noen entydig effekt på deltakelsen innenfor de tradisjonelle representative institusjonene. Innbyggerne har imidlertid fått flere innfalls-porter til politikken utover valgkanalen. Spenningen mellom ulike former for deltakelse og oppfatninger av hva demokrati er vil være sentrale tema i kommisjonens andre utredning som fremlegges våren 2006.

Den negative trenden i valgdeltakelsen har skapt en faglig og politisk debatt som kan oppsummeres i tre hovedspørsmål:

1. Hva har skjedd med den statlige styringen av kommunesektoren?
2. Hva er årsakene til at valgdeltakelsen faller? Og,
3. Hvordan skal den negative trenden tolkes?

Opprettelsen av en egen kommisjon for lokaldemokratiet ble begrunnet i en ambisjon om å finne mulige svar på disse spørsmålene (*Dokument nr.8:4 2003-2004*). Denne innstillingens nedslagsfelt er spørsmålet om den statlige styringens betydning for lokaldemokratiet. De to siste spørsmålene vil bli grundig behandlet i kommisjonens endelige utredning våren 2006.

Hva betyr statlig styring for den negative trenden i valgdeltakelsen? (Kap.1.2.1)

Valgdeltakelsen bestemmes av mange forhold (*Aardal m.fl. 2002, Bjørklund og Saglie 2000, Christensen og Midtbø 2001*). Enkeltfaktorer forklarer ikke mye av deltakelsen, men mange faktorer forklarer litt. Forskningen skiller mellom *individuelle* og *kontekstuelle* forklaringer på deltakelsen. Individuelle forklaringer peker på egenskaper hos den enkelte velger. Det kan være sosiale bakgrunnsvariabler, men også politiske holdninger som partiidentifikasjon og følelsen av borgerplikt. Det er et velkjent mønster at personer med høy utdanning og høy inntekt deltar hyppigere enn andre (*Bjørklund og Saglie 2000*). Bjørklunds (1997, 2005) studier av deltakelse i norske kommunestyrevalg viser at verken kjønn eller inntekt bidrar til å skille ut deltakerne fra hjemmesitterne i samme grad som før. Tallmaterialet fra lokal-valgsundersøkelsen i 2003 viser at hjemmesitterne ikke har fått et klarere lavstatuspreg over tid. De er imidlertid blitt yngre samtidig som deltakelsen er noe høyere for kvinner enn for menn.

Kontekstuelle forklaringer fokuserer på trekk ved forhold rundt individet og rammene rundt et valg som legger føringer på deltakelsen. Eksempler er valgsystemet, tilgjengelighet, politiske forhold (som graden av konkurranse ved valget og forholdet mellom styrings-nivåene), økonomiske faktorer (slik som arbeidsledighet) og strukturelle forhold ved kommunene (som kommune-størrelse). Disse rammene påvirker hvordan velgerne handler og tenker om politikk. Variasjonen i valgdeltakelsen mellom land og mellom ulike typer av valg i Norge (figur 1.1) antyder at kontekstuelle forklaringer har stor betydning. Det spørsmålet som har skapt størst oppmerksomhet i debatten er hvor vidt den lave deltakelsen ved lokalvalg skyldes at staten har strammet til styringen av kommunene.

Makt- og demokratiutredningen tillegger de statlige rammebetingelsene stor betydning (*Østerud m.fl. 2003, NOU 2003:19*). Forskergruppens diagnose inneholder få lyspunkter. Lokaldemokratiet er vingeklippet av rettighetslovgivning og effektivitetshensyn. Det demokratiske liv knyttet til utøvelse av folkevalgt myndighet er svekket i alle ledd. Konklusjonen la premis-sene for opprettelsen av lokaldemokratikommisjonen (*Dokument nr.8:4 2003-2004*). Forslags-stillerne fr yktet at rettighetslovgivning og statlige minste-standarder kunne bidra til at Kommunene kan utvikle seg til statlige filialer, der det lokale folkestyre mister sin mening" (ibid.). Allerede i 1998 hadde daværende kommunalminister Queseth Haarstad i en lokaldemo-kratisk redegjørelse for Stortinget vist til de statlige rammebetingelsenes betydning for deltakelsen. Andre har pekt på det samme. Baldersheim m.fl. (1997) hevder at det politiske handlingsrommet til kommunen er blitt mindre. Lokaldemokratiet skal nærmest ha blitt en illusjon, og det å stemme en ren symbolsk politisk handling. Staten skal sakte, men sikkert ha tatt kvelertak på lokaldemokratiet. I stortingsmeldingen om Makt- og Demokratiutredningen vises det til at det er et utbredt synspunkt at statlig overstyring av kommunene kan bidra til å redusere interessen for lokalvalg (*St.meld.nr 17 Makt og demokrati s. 24*).

Forskningen gir likevel ingen entydige svar på sammenhengen mellom statlig styring og valg-deltakelse. Argumentet finner delvis støtte i internasjonal litteratur. Hoffmann Martinot (m.fl. 1996) antyder at det store avviket mellom lokal og nasjonal valgdeltakelse i Storbritannia sammenliknet med Frankrike, kan tillegges det faktum at i Storbritannia fremstår de lokale myndighetene i større grad som et avmechtig administrativt organ for de sentrale myndighetene. Franske lokale myndigheter har et klarere og mer veldefinert (begrenset) konstitusjonelt grunn-

lag. Norske undersøkelser ser ikke ut til å bekrefte dette. Stava (2002) analyserer sammenhengen med bakgrunn i en spørreundersøkelse utført i Norge, Danmark, Finland og Sverige. Han finner ingen sammenheng mellom synet på kommunens handlingsrom og valgdeltakelse. Bjørklund (1997) viser med data fra 1971 og 1991 at velgerne paradoksalt nok mener kommunene har fått betydelig større innvirkning på deres egen hverdag over tid. Resultater fra 2003 valget viser at denne trenden ser ut til å fortsette slik at det er enda færre som uttrykker at lokalvalget har liten eller ingen betydning (Bjørklund 2005). Bjørklund finner at valgdeltagelsen har sunket både blant de som sier at valget har stor innvirkning, og blant de som sier at valget har liten eller ingen innvirkning. Spørsmålet om hva kommunene er blitt viktige i forhold til er imidlertid sentralt. Undersøkelser viser at velgerne ser på produksjonen av tjenester som kommunes viktigste oppgave og at velgerne oppfatter seg i større grad som brukere i forhold til kommunene og ikke som politiske borgere (Rose og Pettersen 1998, Bjørklund 1999).

Den enkelte velgers beslutning om å delta eller ikke er blitt mer situasjonsavhengig enn før (Elklit og Møller 1999). Valgets viktighet ser ut til å ha større betydning for velgerne. Finnes det styringsalternativer? Er sakene på den politiske dagsorden interessante? Det er veldokumentert at denne typen politiske spørsmål har størst innvirkning på valgdeltakelsen. Det er følgelig grunn til å tro at et godt samspill mellom nivåene kombinert med et utvidet og tydelig lokalt spillerom er viktige bidrag som kan øke deltagelsen og engasjementet i lokalpolitikken.

Staten og kommunesektoren (kap. 1.3)

Velferdsstaten har medført at kommunesektoren og staten har blitt stadig tettere innvevd i hverandre. Vanligvis benevnes dette som en integrert modell i motsetning til den autonome der stat og kommune har sine atskilte sfærer. Integrasjonsmodellen forutsetter et partnerskap mellom staten og kommunene. De skal i fellesskap løse offentlige oppgaver. Partnerskapet utfordres jevnlig, fordi kommunesektoren opererer innenfor et styringssystem der andre mål enn lokalt selvstyre også er viktige (se kapittel 2). Integrasjonsmodellen gir kun mening når begge parter har et selvstendig maktgrunnlag og når de går sammen om å løse det som oppfattes som felles oppgaver (Offerdal 2005). Modellen forutsetter ikke at kommunene uten videre underordnes staten.

Utviklingen av den statlige styringen er tvetydig (se kapittel 4 og 5). Bilde av forholdet mellom staten og kommunesektoren som en ensidig hierarkisk styringsrelasjon er ikke dekkende. Intensjonene er generelt gode, men følges ikke alltid opp i praksis. Ramme-finansieringsmodellen som lå til grunn for innføringen av inntektssystemet i 1996 og kommuneloven av 1992 ga kommunene økt organisatorisk frihet. Imidlertid er både økonomi og innholdsstyringen blitt sterkere. I kjølvannet av maktutredningen har det særlig vært en debatt om innføringen av individuelle velferdsrettigheter innenfor kommunenes ansvarsområde. Eksempler på slike rettigheter finnes innenfor helse, skole, og sosial-politikken. Det er innvendt at disse rettighetene ikke nødvendigvis har medført en innskrenking av det kommunale selvstyret og at omfanget av rettigheter ikke har vokst i den grad det gis inntrykk av (Kjønstad 2003, Feiring m.fl. 2002). Tolkningen av rettighetsorientering er også tvetydig. Lise Togeby (2005:59), som ledet den danske maktutredningen, viser til at mens rettighetslovgivningens utvikling beskrives som entydig negativ i den norske maktutredningen, er tolkningen mer nyansert i den danske. Rettigheter innebærer at makt overføres fra den lovgivende til den dømmende makt, men samtidig bidrar rettigheter til å skape nye muligheter som samfunnets svake grupper kan benytte i forsvaret for sine interesser. Det kan hevdes at det lokale selvstyret har kommet styrket ut når kommunene har fått tildelt flere oppgaver og mer ressurser. Ved at oppgavegjennomføringen desentraliseres, plasseres samtidig den offentlige styringskapasitet på det kommunale nivået. Det gir både lokalpolitikkerne, rikspolitikkerne, og kommunalt ansatte en mulighet til å utvikle gode offentlige tjenester.

Diskusjonen omkring statlig styring av kommunalforvaltningen er for det meste knyttet til velferdsproduksjon der den statlige styringen er sterk. Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som lokale utviklingsaktører blir viet betydelig mindre oppmerksomhet. I dette arbeidet foretas det en rekke valg som er viktige for innbyggerne. Det gjelder for eksempel kommunale lederes evne til å få i stand tiltak som øker trivsel og vekstevne i lokalsamfunnet – *lokalsamfunns-*

utvikling. Her betyr et genuint lokalt initiativ vel så mye som ressursituasjonen. Det kan også være snakk om å få i stand samarbeidstiltak med private parter eller bidra til å skape grunnlag for frivillig aktivitet. Evne til nyteknung er viktig.

Forslag og vurderinger (kap 1.4)

Innledning (1.4.1)

Kommisjonen mener en tett og likeverdig integrasjon mellom staten og kommunene er en styrke for det norske styringssystemet, og at det må bygges videre på denne modellen. Modellen forutsetter imidlertid en fornuftig balanse mellom lokalt selvstyre og statlig styring. Materialet som kommisjonen har gjennomgått gir ikke et entydig bilde av om det har skjedd en forskyvning i denne balansen. Staten har innenfor rammene av en omfattende kommunesektor en viktig rolle å spille både som lovgiver, bevilgende myndighet, kompetanseorgan, tilsynsorgan, klageorgan og dialogpartner. I denne prosessen er det viktig at det i større grad enn i dag fokuseres på å utvikle et samspill mellom forvaltningsnivåene som bygger på tillit og partnerskap. Kommisjonens forslag og vurderinger har bakgrunn i dette perspektivet. Partnerskapsperspektivet og likeverdigheten må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunen. Et slikt partnerskap forutsetter et stort innslag av lokale vurderinger ved utformingen av offentlige løsninger. Kommisjonens budskap er at *båndene mellom staten og kommunen og fylkeskommunene må styrkes og videreutvikles.*

Både kommunesektoren og staten må bidra til at form og innhold i kontakten baseres på dialog. Dette vil styrke demokratiet og resultere i bedre lokal tilpasning av tjenestene. Denne ambisjonen gjenspeiles i kommisjonens vurderinger og forslag til tiltak på organisering av forholdet mellom staten og kommunene. Kommisjonen mener tiltakene vil bidra til å bedre forutsetningene for deltakelse og engasjement i lokalpolitikken.

Kommisjonen ser lokaldemokratiet som en helt nødvendig del av et godt fungerende demokrati. Innenfor rammen av kommuner og fylkeskommuner gir lokaldemokratiet innbyggerne muligheter for deltakelse og engasjement i det offentlige liv. Kommunene og fylkeskommunene representerer nærhet og muligheter for innflytelse. Innbyggerne kan reagere på offentlige beslutninger overfor valgte representanter lokalt. Videre ansvarliggjør lokaldemokratiet innbyggerne. Det er innbyggerne som velger lokalpolitikere som i neste omgang tar viktige lokale beslutninger. Nærheten mellom velgerne og de valgte gir også innbyggerne mulighet til å bidra i utviklingen av kommunen og til å få kjennskap til lokale prioriteringsprosesser.

Det lokale selvstyret må tydeliggjøres og respekteres. Det er særlig viktig at forholdet mellom staten og kommunene utformes slik at det er interessant å delta i lokalpolitikken. Deltakere i lokalpolitikken skal kunne påvirke den politikken som iverksettes. Lokale vurderinger og prioriteringer må ha betydning for hva som kommer ut av kommunens virksomhet.

Kommisjonen vektlegger det klassiske verdigrunnlaget for et lokalt selvstyre: Demokrati, frihet og effektivitet. Dette er verdier som er tett sammenkoplede. Ved at kommunene har frihet i politikktutformingen blir det meningsfullt å delta og mulighetene for å oppnå lokal tilpasning og effektivitet økes.

Samtidig innser kommisjonen behovet for statlig styring. Oppgaveomfanget i kommuneforvaltningen tilsier at sektoren må innordnes generell samfunnsstyring. I den grad statlig styring bidrar til økt rettssikkerhet, likhet og likeverdighet, bør det være innslag av statlig styring. Kommunesektoren er også viktig i en makroøkonomisk sammenheng og må tilpasses makroøkonomiske rammer.

Et forvaltningssystem med ulike grader av statlig styring, hvor kommunene er sentrale velferdsprodusenter og hvor innbyggerne øver innflytelse både direkte og gjennom sine lokalt valgte, innbyr til konflikter mellom stat og kommune. Mange av disse konfliktene er latente og til å leve med. Imidlertid bør ikke konflikter utvikle seg slik at det oppstår mistillit mellom forvaltningsnivåene. I så måte fremstår den historiske utviklingen av en sterkere integrasjon mellom nivåene som avgjørende. En tett sammenkopling representerer en utfordring, men også et potensial. Uten et godt samspill vil stat-kommune-forholdet kunne preges av uenighet, lav tillit,

ansvarsfraskrivelse osv. Gode ordninger og arenaer for samspill mellom nivåene vil etter kommisjonens oppfatning være grunnleggende for å motvirke en slik utvikling.

1.4.2 Kommunenes handlingsrom (kap. 1.4.2)

Det har vært en sentral oppgave for kommisjonen å gi en vurdering av det kommunale handlingsrommet. Det er i handlingsrommet lokaldemokratiet skal utfolde seg. Uten et lokalpolitisk spillerom blir deltakelse i lokalpolitikken uinteressant. Beskrivelsen av handlingsrommet kan ta utgangspunkt i at det kommunale selvstyret er negativt avgrenset. Det betyr at kommunene kan gjøre hva de vil dersom oppgaver ved lov ikke er lagt til andre organer. Teoretisk sett innebærer dette prinsippet at kommunene har et omfattende handlingsrom. Mye av debatten har imidlertid dreid seg om kommunenes opplevelse av at ressursene ikke strekker til når oppgaver skal løses, og at oppgaveløsningen skal skje i tråd med lovkrav som også omfatter rettighetsfesting og plikter kommunene har. Ut fra debatten synes det lokale handlingsrommet å være forsvinnende lite. Dette er en oppfatning som etter kommisjonens mening bør nyanseres:

- Det er fortsatt mange områder hvor det kan drives lokalpolitikk. Spillerommet varierer mellom kommunene og mellom oppgavefelt. Handlingsrommet finnes og brukes. Videre kan mange kommuner utvide spillerommet innenfor tradisjonelle velferdsoppgaver selv om disse oppgavene er styrt av et omfattende lovverk.
- Det er ikke alltid at det som oppfattes som statlige pålegg er det. Eksempelvis utløser ikke kommunale plikter individuelle rettigheter, og statlige oppfordringer om hva kommunene "bør" gjøre er ikke statlige pålegg.
- Kommunene har spillerom for innovasjon og utvikling. Det fattes mange vedtak og i verksettes tiltak i kommunene for å gjøre de mer attraktive å bo i og for å bedre innbyggernes vilkår. Samfunnsutvikling er et politikkområde som i stor grad ligger utenfor det statlige myndighetsområdet.

Kommisjonen ser at det kan være grunnlag for å hevde at kommunene har fått avgrenset handlingsrommet gjennom en sterkere regelstyring. I forhold til å ivareta frivillige oppgaver er omfanget regelstyrte oppgaver blitt større. Som prinsipp bør kommunene ha et bredt oppgavefelt. *Kommisjonen mener alle norske kommuner bør fortsatt være generalistkommuner i demokratisk forstand. Som demokratiske organer bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. Dette forhindrer ikke at kommunene kan samarbeide eller velge andre organisasjonsformer. I den forstand kan også generalistkommuner fremstå som spesialistkommuner i forvaltning og tjenesteproduksjon.*

Kommisjonen mener det bør være innslag av muligheter for å utøve lokalt politisk skjønn når det tas stilling til om en oppgave skal legges til kommunene, fylkeskommunene eller til staten. Av den grunn kan det vurderes om sterkt regelstyrte oppgaver som ikke krever lokalpolitisk styring overføres til staten.

For innbyggerne kan det være et problem at de ikke ser om det er lokal eller rikspolitikere som har ansvaret for hvordan oppgaver løses. Dette er oppgaver hvor ansvaret dels ligger i kommunen og dels i staten. Derfor mener kommisjonen at *det innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser bør avklares nærmere hva som er kommunenes oppgaver og ansvar og hva som tilligger staten.*

En slik vurdering må bidra til at velgerne skal kunne se hvilke nivå som er ansvarlig for hva. For kommunene er det et problem at velferdsytelsene trekker en stadig større andel av ressursene, samtidig som velferdslovgivningen preges av sterkere statlig styring. Dette er motivet for at *kommisjonen foreslår at bruk av rettighetslovgivning begrenses da den ser at økt bruk av individuelle rettigheter går utover det kommunale selvstyret.*

Økonomisk spillerom er en del av det kommunale selvstyret. Kommunene opplever i dag en ubalanse i økonomien. Kommisjonen ber derfor *om at det utvikles et system som sikrer at nye statlig initierte reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert. Kommisjonen ber dessuten om at balansen i kommuneøkonomien gjenoprettes.*

Kommisjonen mener at kommunene fortsatt skal ha en viktig rolle for lokalsamfunnet som samfunnsutviklere. På dette området kan det vises initiativ uten statlig innblanding. Å få frem potensialet kommunene har som samfunnsutviklere vil kunne bidra til økt engasjement i lokalpolitikken. *Kommisjonen foreslår at det iverksettes et prosjekt der kommunenes rolle som samfunnsutvikler blir analysert med henblikk på å få økt kunnskap om hva som skal til for å denne rollen utvikles videre. Prosjektet bør avklare kommunesektorens og statens rolle i samfunnsutviklingsarbeidet. For å utvikle kommunene som samfunnsutviklere foreslår kommisjonen videre at planverket differensieres slik at det tilpasses lokale forhold på en bedre måte og at ordningen med statlige bidrag til kommunale næringsfond gjeninnføres.*

Statlig styring (kap. 1.4.3)

Kommisjonen ønsker at den statlige styringen av kommunene i større grad blir preget av dialog og partnerskap heller enn hierarkiske styringsvirkemidler. En videreføring av arbeidet med å forenkle statlig regelverk overfor kommunene og at enhver lovpålagt oppgave som staten legger til kommunene blir fullfinansiert, vil bidra til dette. Partnerskapet og dialogen må ta utgangspunkt i en integrert modell for forholdet mellom stat og kommune, og der de grunnleggende prinsippene i denne modellen blir ivarettatt. Særlig gjelder det et vern om kommunenes muligheter til å tilpasse og samordne sine oppgaver lokalt.

Videre er kommisjonen opptatt av at det finnes effektiv informasjonsinnhenting fra kommunene til staten. Informasjonsinnhenting må imidlertid fungere slik at den ikke utgjør en unødvendig ekstra belastning på kommunene. Det er og grunn til å se nærmere på hvilke konsekvenser en eventuell standardisering som skal muliggjøre sammenligning mellom kommunene har for den enkelte kommune. *Kommisjonen foreslår at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene vil ha for lokaldemokratiet.*

I prinsippet bør årsmeldinger, regnskap, forvaltningsrevisjon og KOSTRA være tilstrekkelig rapportering fra kommunene.

Det er viktig at staten tilrettelegger for pedagogiske virkemidler i forhold til kommunene og fylkeskommunene. Imidlertid er det grunn til å reise en advarsel mot pedagogiske virkemidler som kommunene kan oppfatte som regelverk og bindende normer. Kommisjonen mener det bør legges et rammestyringsperspektiv til grunn når staten utformer styringstiltak overfor kommunene. Kommisjonen støtter arbeidet med å innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Kommisjonen ser også et behov for at det i den offentlige debatten og fremtidig reformarbeid, sterkere fokuseres på hva den statlige styringen skal rettes mot. Kommisjonen ønsker at oppmerksomheten i større grad rettes mot innholdsstyringen av kommunal virksomhet. Videre bør det vurderes om ikke den kapasitet staten disponerer mht å styre kommunene delvis kan overføres til kommunene og dels omgjøres til kapasitet for dialog mellom staten og kommunene.

1.4.4 Samspill for tillit (Kap. 1.4.4)

Kommisjonen mener at et godt samspill mellom nivåene er avhengig av bedre samordning og en annen type styring fra statens side. Det er på statlig nivå det er størst behov for en sterkere samordning. Det er nødvendig å styrke samordningen i statens politiske og administrative organer. Når det gjelder organisatoriske tiltak, oppfatter kommisjonen det som viktig at det på statlig plan gjøres endringer for å styrke samordningen i forhold til statlig kommunerettet styring. Videre bør statens styring legges om fra dagens fokus på hierarkisk styring til økt dialog mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen og Stortinget må samordne styringen og ansvaret for kommunesektoren. Følgende tiltak foreslås:

Samordning i den sentrale forvaltningen

Statsministerens kontor tar i større grad ansvar for overordnede områder som lokaldemokratiet og konsekvenser av statlig politikk for kommunene.

Det bør i større grad benyttes en praksis hvor saker med konsekvenser for kommunene, som skal fremmes for regjeringen, fremmes i fellesskap mellom fagdepartement og Kommunal- og regionaldepartementet. En lignende samordning kan skje i Stortinget ved at fagkomiteer som behandler saker med konsekvenser for kommunesektoren gjør dette i samarbeid med kommunalkomiteen.

KRD bør få en tydeligere rolle med hensyn til hvordan statlige etater følger opp kommunerettede vedtak. Det bør etableres en ordning som sikrer at retningslinjene for kommunerettet styring blir fulgt i de ulike departement.

Det bør vurderes om det sentrale administrative ansvaret for fylkesmannen skal overføres fra Moderniseringsdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet.

Ved alt reform- og utviklingsarbeid i staten må konsekvenser for kommunesektoren og lokaldemokratiet være utredet. Utredningsinstruksen bør endres slik at det blir slått fast at kommunesektoren skal være med i konsekvensutredninger som har vesentlige økonomiske, politiske eller administrative konsekvenser for sektoren.

Fylkesmannens rolle

Kommisjonen er opptatt av fylkesmannens roller i forhold til samordning, dialog og tilsyn. Fylkesmannens ulike roller står i et spenningsforhold til hverandre. En utvikling av fylkesmannens rolle som dialoginstans kombinert med tilsynsrollen kan resultere i en uheldig rolleblending.

Kommisjonen mener at all politikktutforming bør legges til folkevalgte organ.

Fylkesmannens oppgaver bør derfor avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å sikre at kommunene gjennomfører de store velferdsoppgavene slik Stortinget har bestemt.

Kommisjonen mener at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunenes rolle som samfunnsutvikler å gjøre, eksempelvis planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk.

Kommisjonen anbefaler derfor at fylkesmannsembetets rolle i dagens forvaltningssystem bør gjennomgås og utredes nærmere, herunder hvordan rådgiverog dialogfunksjonen skal utvikles og skilles fra kontrollfunksjonen på en god måte.

Fylkesmannsinstruksen gjennomgås for å tydeliggjøre funksjoner knyttet til dialog og samordning. Det bør vurderes om betegnelsen fylkesmann/fylkesmannsembete skal endres for å være mer dekkende for den nye rollen.

Kommisjonen støtter forslagene fra tilsynsutvalget i NOU 2004:17 om:

- at omfanget av tilsyn med kommunesektoren reduseres
- at fylkesmannen skal gis et koordinerende ansvar for å føre tilsyn med kommunene
- at tilsyn skal utøves som lovlighetstilsyn
- at det vurderes om oppgavene til helsetilsynet i fylket overføres til fylkesmannen

Kommisjonen foreslår at det vurderes å gi fylkesmannen et samordnet ansvar for å være klageinstans i saker hvor innbyggerne kan klage kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak inn for staten. Forslaget er i samsvar med forslag fra utvalget som står bak NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene.

Kommisjonen foreslår som et generelt prinsipp at prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og er blitt truffet på lovlig måte. Forslaget er i samsvar med forslag fra et mindretall i utvalget som står bak NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene.

Evaluerings- og utredningsprosjekt

Det er etter kommisjonens vurderinger behov for mer kunnskap når det gjelder sentralforvaltningens samordning overfor kommunesektoren og når det gjelder konsekvenser av statens organisering av sin regionale forvaltning.

Kommisjonen foreslår et eget evaluerings- og utredningsprosjekt som redegjør for statlig samordning og som evaluerer virkningene av samordningen overfor kommunesektoren. Et sentralt aspekt vil være å få fram hvordan samordningen ivaretas i etterkant av vedtak som har konsekvenser for kommunesektoren. Prosjektet bør omfatte både evaluering av samordning i sentralforvaltningen og samordning på regionalt plan. Videre bør utredningen komme med forslag til et enklest mulig rapporteringssystem mellom stat og kommune.

Kommisjonen vil foreslå at det settes i verk et arbeid hvor man utreder hvilke konsekvenser det har for samspillet mellom staten, kommunene og fylkeskommunene at staten organiserer sin regionale forvaltning etter ulike geografiske områder.

Konsultasjonsordningen

Kommisjonen mener at konsultasjonsordningen fremstår som et godt tiltak for å fremme dialog og partnerskap mellom forvaltningsnivåene. Det bør bygges videre på de positive erfaringene som er oppnådd. Kommisjonen foreslår at:

Konsultasjonsordningen utvikles i retning av en mer forpliktende ordning.

Informasjon og læring

I et forsøk på å øke forståelsen for hvilke oppgaver ulike offentlige instanser og forvaltningsnivåer har, vil økt fokus på informasjon og større grad av læring mellom nivåene være nyttige tiltak.

Kommisjonen vil foreslå at det settes i gang et informasjonsopplegg hvor et informeres om statens, kommunenes og fylkeskommunenes samfunnsrolle og hvilke forventninger innbyggerne kan ha til dem.

Kommisjonen vil ha større grad av administrativ kompetanse- og erfaringsutveksling mellom staten og kommunesektoren. Et tiltak kan være en ordning for hospitering mellom staten og kommunesektoren.

Det kommunale selvstyrets juridiske status (kap. 1.4.5)

Kommisjonen mener at det er et minstekrav at prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovsfestes. Dette vil understreke likeverdet mellom stat og kommune, og tydeliggjøre at det kommunale selvstyre tilhører verdigrunnlaget for det norske styringssystemet. Norge er også folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen, jf. Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985.

Friere kommunal beskatningsrett (kap. 1.4.6)

Kommisjonen foreslår å øke handlingsrommet knyttet til kommunenes muligheter til å skaffe seg egne inntekter. Friere beskatningsrett vil tilføre lokalpolitikken en dimensjon som kan bidra til økt deltakelse og engasjement. Kommisjonen mener at friere lokal beskatningsrett er et grunnleggende trekk ved kommunalt selvstyre. *Kommisjonen foreslår at kommunen får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.*

Internasjonale avtaler og lokaldemokrati (kap. 1.4.7)

Det internasjonale menneskerettighetsregime har indirekte betydning for kommunens rolle i velferdsstaten. Rettighetstenkningen får eksempelvis større tyngde i velferdslovgivningen, noe som kan medføre en svekkelse av kommunenes spillerom i utformingen av velferdstjenestene.

EØS-avtalen har mer direkte konsekvenser for kommunene. Spesielt har EØS-avtalens anbudsregler relevans for kommunene som kjøpere av tjenester. *Kommisjonen mener at lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk*

enn det EUlandene selv gjør. Dette påfører kommunene unødvendige administrative kostnader. Kompetansen på EØSfeltet ser også ut til å være lav både lokalt og nasjonalt. Kommisjonen mener dette tilsier at det bør satses på kompetansehevende tiltak. Kommisjonen mener det er behov for tiltak som kan bidra til bedre kommunikasjon og samarbeid mellom statlig og lokalt/regionalt nivå når det gjelder internasjonalt arbeid. Dette bør skje ved at lokalforvaltningen i større grad trekkes inn i sentralforvaltningens EUrettede aktivitet. Kommunene og fylkeskommunene bør sikres deltakelse i relevante arbeids/ ekspertgrupper under EU-Kommisjonen.

Lokaldemokratikommisjonen mener det bør etableres en rådgivende lokal og regionalkomité EFTA. Dette vil trekke kommuner og fylkeskommuner inn i EFTAs arbeid med EØSsaker samtidig som det kan bidra til å utvikle samarbeidet med EU's regionkomité."

ØKONOMISKE KONSEKVENSER:

Saken har ingen spesielle økonomiske konsekvenser.

KONSEKVENSER FOR BARN OG UNGE:

Saken har ingen spesielle konsekvenser for barn og unge.

ALTERNATIVE LØSNINGER:

Følgende alternative løsninger kan tenkes:

1. Ingen uttalelse avgis
2. En vektlegging av andre aspekter enn det administrasjonen har trukket fram, vil også føre til et annet innhold i en uttalelse

VURDERINGER OG KONSEKVENSER:

Administrasjonen har ingen spesielle merknader til kommisjonens arbeid eller innholdet i utredningen. De synspunkter og forslag som er fremmet i utredningen og som er framhevet i sammendraget i denne saken støttes.