



Det kongelige kommunal- og regionaldep.  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

<b>KOMM. OG REG. DEP</b>	
26 SEPT 2005 05/1594-10	
Ark.	650.0
Avd.	KO / KJ / DV

## MELDING OM VEDTAK

Lenvik kommunestyre behandlet i møte 01.09.2005 sak 0066/05. Følgende vedtak ble fattet:

### Vedtak:

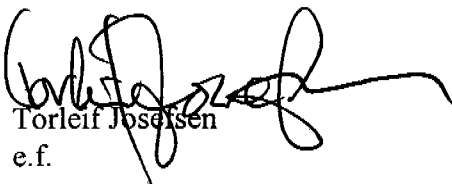
Lenvik kommunestyre tar Høring – lokaldemokratikommisjonens første utredning – NOU 2005:6, Samspill og Tillit – OM STATEN OG OG LOKALDEMOKRATIER til orientering, men ønsker at fokus i det videre arbeidet rettes mot:

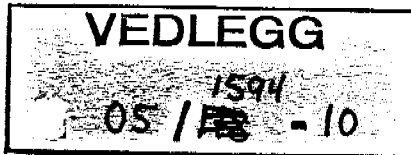
1. Fylkesmannen må i mindre grad opptre som "politisk aktør".  
- enstemmig.
2. Kommunene må gis større politisk handlingsrom i forhold til staten.  
Dette kan gjøres med å tildele kommunene en større pott av frie midler.  
- Vedtatt med 16 mot 14 stemmer,
3. Utredningen bør også se på muligheter for desentralisering av avgjørelsesmyndighet mellom stat, fylkeskommune og kommune.  
- Vedtatt med 17 mot 13 stemmer.

For å sikre demokrati, økt påvirkningsmulighet og medbestemmelse for den enkelte, bør en se på modeller som flytter avgjørelse nærmere den enkelte innbygger.  
- Enstemmig.

Avtrykk av sak 0066/05 følger vedlagt.

Med hilsen

  
Torleif Josefsen  
e.f.



Saksbehandler: Torleif Josefsen  
Arkivsaksnr.: 05/01153

Arkiv: 020 &13

## HØRING - LOKALDEMOKRATIKOMMISJONENS FØRSTE UTREDNING - NOU 2005:6 SAMSPILL OG TILLIT - OM STATEN OG LOKALDEMOKRATIET

Saksnr.: Utvalg	Møtedato
0013/05 Komite Gisund	18.08.2005
0066/05 Lenvik kommunestyre	01.09.2005

### Vedlegg:

- Skriv datert 2. mai 2005 fra Kommunal- og regionaldepartementet om høring – lokaldemokratikommisjonens første utredning – NOU 2005:6 – Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet.

### Andre dokumenter (ikke vedlagt):

- NOU 2005:6 – Samspill og tillit.

### Kort sammendrag:

Kommunal- og regionaldepartementet ber om kommunens uttalelse til første utredning – NOU 2005:6 samspill og tillit – om staten og lokaldemokratiet. Fristen for å avgi høringsuttalelse er satt til 1. November 2005.

### Saksopplysninger:

Kommunal- og regionaldepartementet skriver slik om utredningen som nå er sendt på høring:

*Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt og gitt mandat ved Kronprinsregentens resolusjon av 12. mars 2004. Kommisjonen avleverte sin første delutredning NOU 2005:6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet 18. april 2005.*

*Utredningen 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.

*Den andre delutredningen som kommisjonen skal avlevere 1. april 2006, vil omhandle hvordan lokaldemokratiet fungerer og kan fungere i kommunene og fylkeskommunene.*

*Kommisjonens første utredning sendes herved ut på høring.*

I NOU 2005:6 er følgende beskrevet hva gjelder problemstillinger, sammendrag, mandat og sammensetning:

### **1.1 Hovedproblemstillinger i utredningen**

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 de enkelte lokalsamfunn. Resultatet av arbeidet med denne delen av mandatet legges frem våren 2006.

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

## 1.2 Utviklingen i valgdeltakelsen

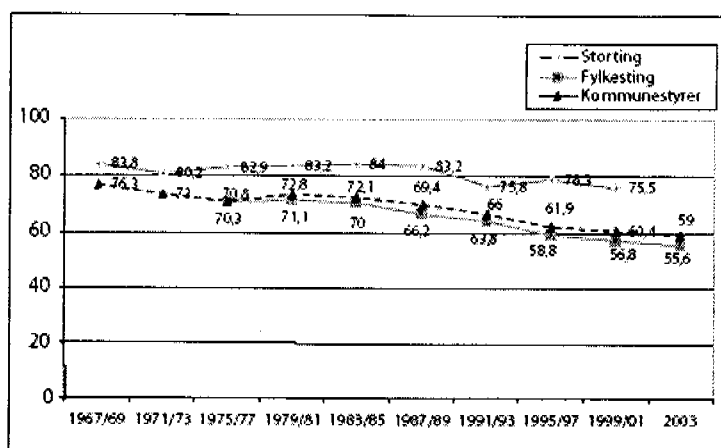
Bekymringen for lokaldemokratiet har vært stigende og har blant annet bakgrunn i en synkende valgdeltakelse i lokalvalgene (se figur 1.1). Deltakelsen ved kommunevalg er gjennomgående lavere enn ved stortingsvalg, og har sunket fra 72,8 prosent i 1979 til 59 prosent i 2003. Tilsvarende deltok 55,6 prosent 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 hjemmesitterpartiet har endt opp som det største partiet ved de tre siste kommune- og fylkestingsvalgene. 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 ordførervalg, internettvalg og andre elektroniske demokratiløsninger, 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 innfallsporner 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.



Figur 1.1 Valgdeltakelsen 1967-2003

### 1.2.1 Hva betyr statlig styring for den negative trenden i valgdeltakelsen?

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. Forskingen 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 lokalvalgsundersøkelsen 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 styringsnivåene), økonomiske faktorer (slik som arbeidsledighet) og strukturelle forhold ved kommunene (som kommunestørrelse). 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 hvorvidt 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 premissene for opprettelsen av lokaldemokratikommisjonen (Dokument nr.8:4 2003-204). Forslagstillerne fryktet at rettighetslovgivning og statlige minstestandarder 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 lokaldemokratisk 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 kommunene 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 valgdeltakelse. 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 avmektig administrativt organ for de sentrale myndighetene. Franske lokale myndigheter har et klarere og mer veldefinert (begrenset) konstitusjonelt grunnlag. 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 kommunenes viktigste oppgave og at velgerne oppfatter seg i større grad som brukere i forhold til kommunene og ikke som politiske borgere (*Rose og Petterson 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.

### **1.3 Staten og kommunesektoren**

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 kapittel 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. Rammefinansieringsmodellen 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 sosialpolitikken. 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 – *lokalsamfunnsutvikling*. 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 nytenkning er viktig.

## 1.4 Forslag og vurderinger

### 1.4.1 Innledning

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.*

Intensjonene er generelt gode, men følges ikke alltid opp i praksis. Rammefinansieringsmodellen 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 sosialpolitikken. 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 – *lokalsamfunnsutvikling*. 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 nytenkning er viktig.

## 1.4 Forslag og vurderinger

### 1.4.1 Innledning

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 politikktutforming blir det meningsfullt å delta og mulighetene for å oppnå lokal tilpassning 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 folkevalgte, 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 sammenkoplede 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**

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 iverksettes 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 gjenopprettes.

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 at 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*

### 1.4.3 Statlig styring

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

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 rolleblanding.

*Kommisjonen mener at all politikkkutforming 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 rådgiver- og 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*

- *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 lovligstilsyn*
- *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 sentralforvatningens 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 det 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.*

#### **1.4.5 Det kommunale selvstyrets juridiske status**

*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 verdigrunnet for det norske styringssystemet. Norge er også folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen, jf. Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985.*

#### **1.4.6 Friere kommunal beskatningsrett**

*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 kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.*

#### **1.4.7 Internasjonale avtaler og lokaldemokrati**

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 EU-landene selv gjør.* Dette påfører kommunene unødvendige administrative kostnader. Kompetansen på EØS-feltet 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 EU-rettede aktivitet. Kommunene og fylkeskommunene bør sikres deltakelse i relevante arbeids-/ekspertgrupper under EU-Kommisjonen.

*Lokaldemokratikommisjonen mener det bør etableres en rådgivende lokal og regional komité i EFTA. Dette vil trekke kommuner og fylkeskommuner inn i EFTAs arbeid med EØS-saker samtidig som det kan bidra til å utvikle samarbeidet med EUs regionkomité.*

#### **1.5 Oppnevning og sammensetning**

Forslaget om oppretting av en lokaldemokratikommisjon ble fremmet i Dokument nr. 8:4 (2003-2004). Forslaget ble behandlet i Stortinget 10. februar og fikk der enstemmig tilslutning. Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004.

Kommisjonen ble satt ned med en representant fra hvert av de politiske partiene som sitter på Stortinget, fire representanter fra kommunesektoren samt to uavhengige representanter. Kommisjonen fikk følgende sammensetning:

Ordfører Leif Johan Sevland, Stavanger (leder for kommisjonen)

Kommunalråd Anne-Grete Strøm-Erichsen, Bergen

Ordfører Trude Brosvik, Gulen

Ordfører Kristin Marie Sørheim, Tingvoll

Organisasjonssjef Runolv Stegane, Sigdal

Kommunalråd Liv Røssland, Bergen

Rektor Ivar Ramberg, Sandefjord

Kontorsjef Dag Hagen Berg, Hadsel

Styreleder Halvdan Skard, Bærum

Fylkespolitiker Anne Tingelstad Wøien, Gran

Rådgiver Bjørg Wallevik, Kristiansand

Varaordfører Bjørg Tysdal Moe, Stavanger

Førsteamanuensis Morten Øgård, Kristiansand

Forsker Trine Monica Myrvold, Oslo

Kommisjonen har hatt følgende sekretærer:

Forsker dr. philos Dag Arne Christensen, Rokkansenteret ved Universitet i Bergen

Forsker dr. polit Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret ved Universitet i Bergen

Seniorrådgiver cand. polit Dag Vestrheim, Kommunal- og regionaldepartementet

### **1.6 Lokaldemokratikommisjonens mandat**

Lokaldemokratikommisjonens oppgaver og rammer er:

#### *A. Analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling*

Kommisjonen skal med utgangspunkt i a) trekk ved forholdet mellom staten og kommunesektoren og b) egenskaper ved kommunene og fylkeskommunene, samt øvrige relevante nasjonale og lokale samfunnsforhold analysere den aktuelle situasjonen for lokaldemokratiet. I denne analysen skal kommisjonen redegjøre for og diskutere:

#### *1. Redegjøre for verdigrunnlag, hovedfunksjoner og legitimitetsgrunnlag for lokaldemokratiet*

Et levende lokaldemokrati er avhengig av å ha oppslutning og tillit. Dette kan trolig best oppnås ved at kommunene og fylkeskommunene på en god måte oppfyller sine funksjoner knyttet til produksjon av tjenester og lokal/regional samfunnsutvikling samt legger til rette for bred deltakelse og innflytelse fra lokalbefolkningen. Kommisjonen skal vurdere sammenhengen mellom hvordan kommunene/fylkeskommunene ivaretar hovedfunksjonene sine og legitimiteten de oppnår. Hvor viktig er det for legitimiteten at kommunene legger opp til bred befolkningsdeltakelse i forhold til hvilke resultater som oppnås ved tjenesteproduksjon og lokalsamfunnsutvikling? Kan bred deltakelse bidra til at det skapes bedre forståelse for utfallet av en sak?

#### *2. Redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og*

*kommunene har for et levende lokaldemokrati.*

Redegjørelsen og diskusjonen bør inneholde:

- En gjennomgang av hovedtrekkene for hvordan utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har vært siden 1975.

- Diskusjon om hvordan utviklingen i forholdet mellom staten og kommunesektoren har påvirket lokaldemokratiet. Hva betyr statlig styring for vilkårene for lokaldemokratiet? Hva skjer med borgerne og lokalpolitikkerne når staten innskrenker rammene for det kommunale handlingsrom?
- Drøfting av forholdet mellom uttalte nasjonale mål for lokaldemokratiet og den løpende politikken som nasjonale styresmakter fører overfor kommunesektoren. Drøfting av forholdet mellom trekk ved oppgaveporteføljen i kommunene og lokaldemokratiet. Hvor stort er omfanget av oppgaver hvor lokalt spillerom er fraværende eller sterkt innskrenket, jf. bl.a. debatten om utvikling i rettighetslovgivningen? Hvor er det lokale spillerommet stort?
- Drøfting av hvordan den politisk dynamikk som gjør seg gjeldene sentralt, bidrar til å påvirke lokaldemokratiet. Hvilken rolle spiller de ulike aktørene på nasjonalt nivå i beslutningsprosesser som har konsekvenser for kommunesektoren? Diskusjonen her knyttes til organisering av beslutningsprosesser i staten som påfører kommunesektoren nye plikter, regler og oppgaver.
- Redegjøre for og drøfte samhandlingsforholdet mellom staten og kommunene/fylkeskommunene. Hvordan er samhandlingen organisert og hvordan foregår den? I hvor stor grad foregår samhandlingen som en dialog som bidrar til gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene? I hvor stor grad preges samhandlingen som en hierarkisk relasjon hvor staten vektlegger ensidig å fortelle hva kommunene skal gjøre og hvordan de skal gjøre det? Er den nasjonale politiske retorikken på lokaldemokratiets side?
- Vurdere virkningen av fordeling av økonomiske ressurser mellom lokalt og sentralt nivå, og mulighet og begrensninger i å skaffe egne inntekter.
- Belyse hvordan endringene i de statlige styringssystemer i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene siden, og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre siden, virker inn på lokaldemokratiet.
- Redegjøre kortfattet for hvordan lokaldemokratiet påvirkes av internasjonale avtaler.

### *3. Gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringer på hvorfor den er gått tilbake.*

I denne forbindelse kan det være grunn til å peke på andre utviklingstrekk som kan relateres til utviklingen i valgdeltakelsen. Partiene lokalt har mistet medlemsoppslutning. Har da partienes evne til å mobilisere velgerne blitt svekket? Et annet forhold knytter seg til utvikling av borgerplikten. Er denne på tilbakeveg som drivkraft for at innbyggerne avgir stemme? Hvordan forholder den yngre generasjon seg til borgerplikten? Hvordan bidrar skolen til å skape bevissthet om hvor viktig det er å delta i demokratiet? Kommisjonen skal redegjøre for innslaget av lokale lister og drøfte betydningen disse har både for valgdeltakelsen og for innholdet i kommunens politikk (sak/helhet).



Kommisjonen skal i denne forbindelse også drøfte hvor viktig nivået på valgdeltakelsen er som mål på oppslutningen om og tilliten til lokaldemokratiet.

*4. Gjøre rede for de folkevalgtes organers representativitet, rolle og organisering, de folkevalgtes arbeidsvilkår og rekruttering til folkevalgte organer.*

Det har vært en tendens at antallet direkte og indirekte valgte politikere har blitt redusert. Hva betyr denne utviklingen for den demokratiske styringen av kommunene? Hva betyr den for kontakten mellom innbyggerne og folkevalgte?

Fortsatt er mange samfunnsgrupper svakere representert i lokale folkevalgte organer enn det deres andel av befolkningen skulle tilsi. Dette gjelder for eksempel kvinner, de yngre velgerne, eldre, funksjonshemmede og etniske minoriteter. Hva er de mulige årsakene til denne skjevheten? Hva betyr denne situasjonen for hvor godt lokaldemokratiet fungerer? Hva gjøres for å rekruttere underrepresenterte grupper i lokalpolitikken? Hvordan ivaretas minoritetene og mindretallets rettigheter i det kommunale flertallsdemokratiet?

Det meste av rekrutteringen til kommunestyrene og fylkestingene foregår gjennom partiene. Samtidig er det mange som kan tenke seg å delta i lokalpolitikken uten å melde seg inn et politisk parti. Representerer denne situasjonen et problem for lokaldemokratiet?

En vesentlig andel av de folkevalgte blir skiftet ut fra valg til valg. Har dette betydning for virkemåten til lokaldemokratiet?

Mange tiltak kan settes i verk for å styrke rekrutteringen til lokalt folkevalgte organer.

Hvordan tilrettelegges det for deltakelse i lokalpolitikken, for eksempel gjennom økonomiske insentiver, tilrettelegging av møtene og utforming av sakspapirene?

*5. Redegjøre for utviklingen av andre former for deltakelse enn valgdeltakelse.*

Kommisjonen bør drøfte hvordan andre deltakelsesformer enn valgdeltakelse, på den ene siden, kan bidra til å supplere den representative kanalen og dermed utdype lokaldemokratiet og på den andre siden kan komme i strid med og dermed virke utfordrende på sentrale verdier ved det representative systemet.

Mange kommuner og fylkeskommuner har etter hvert tatt i bruk flere virkemidler for å trekke innbyggerne inn i kommunens beslutningsprosesser. Blant slike tiltak er folkemøter, folkeavstemninger, innbyggerhøringer og debatter på Internett arrangert av kommunen. Kommisjonen skal redegjøre for denne type deltakelsesformer og vurdere konsekvensene ved bruk av dem.

Kommisjonen skal vurdere om graden av åpenhet i kommunene overfor innbyggerne er av betydning for legitimiteten for og styrken til lokaldemokratiet.

Kommisjonen skal vurdere bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologien i kontakten mellom kommune og innbygger og som virkemiddel i utviklingen av demokratiet.

Kommisjonen skal gjøre rede for utviklingen i innbyggerrollen, med særlig vekt på borger- og brukerrollen, og drøfte hvilke konsekvenser det kan for lokaldemokratiet at brukerrollen synes mer vektlagt.

*6. Redegjøre for og drøfte hva organiseringen av kommunene og fylkeskommunene betyr for lokaldemokratiet.*

Det kan reises en rekke spørsmål ved hvordan kommunal organisering kan ha betydning for lokaldemokratiet:

Fører den økende interesse for innføring av parlamentarisme som styringsform til at det skapes tydeligere politiske alternativer og dermed større interesse for lokalpolitikk?

Vi ser en tiltakende tendens til at viktige beslutninger trekkes ut av kommunestyret og inn i organer som ikke er direkte folkevalgte. I faglitteraturen omtales dette som fragmentering. Eksempel på fragmentering er bruk av foretak/selskaper, interkommunale organer og bruk av andre aktører enn kommunen til å utføre kommunale oppgaver. Kommisjonen skal drøfte hvilken betydning disse utviklingstrekkene kan ha for det lokale demokratiet.

Kommunene kan også inngå i samarbeidsrelasjoner med private parter og interesser i rollen som samfunnsutvikler. Det kan bidra til mobilisering av ressurser og at viktige aktører trekkes inn i beslutningsprosesser. Er dette en utvikling som gagner demokratiet? Risikerer man at kommunestyrets rolle og interessen for dette svekkes?

Mange kommuner legger vekt på å trekke brukerne med i utformingen av kommunal tjenesteyting. Eksempler er innføring av brukerstyring ved at brukerne trekkes med i styringen av enkeltinstitusjoner. Brukermedvirkning skjer også gjennom møter mellom institusjoner og brukerne eller gjennom brukerundersøkelser. Hva betyr denne form for deltakelse for demokratiet?

Mange kommuner lar representanter for de kommunalt ansatte delta i kommunale organer. Hva betyr arbeidstakemedvirkning for lokaldemokratiet?

Mange kommuner legger også til rette for at det opprettes særskilte organer for enkeltgrupper av innbyggerne. Eksempler er opprettelse av barnas kommunestyre og ungdomsråd i mange kommuner. Hva betyr denne form for tiltak for lokaldemokratiet?

Det er en aktuell problemstilling for mange kommuner å slå seg sammen med nabokommunen(e). Det er ulike oppfatninger om hva dette betyr for lokaldemokratiet, fra dem som hevder at lokaldemokratiet fungerer best i mindre enheter til dem som hevder at det må en viss størrelse til for at kommunene skal være reelle prioriteringsorganer. Hva er forholdet mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati?

#### *7. Diskutere medias rolle i forhold til lokaldemokratiet.*

Både riksmedias og lokale medias rolle i forhold til lokaldemokratiet skal synliggjøres.

#### *8. Utviklingen i lokaldemokratiet i andre land.*

Hva er likheter og ulikheter i forhold til Norge som kan ha betydning for lokaldemokratiets funksjonsmåte? Se på erfaringer fra andre land med sterke innslag av desentralisert demokrati.

### **B. Foreslå tiltak**

På bakgrunn av analysene rundt situasjonen for lokaldemokratiet skal kommisjonen komme med anbefalinger og forslag til tiltak som kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Disse kan knyttes til:

Hvordan tilrettelegge for god samhandling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene?

Hva kan gjøres for å styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt?

Tiltak mellom valgene med sikte på å styrke lokalt engasjement og deltakelse.

Tiltak for å få til en mer omfattende deltakelse i det lokale folkestyret.  
Tiltak som gjør at hensynet til det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet bedre ivaretas i nasjonale beslutningsprosesser.  
Fremme forslag til hvordan lærdommer fra andre land kan nyttiggjøres i Norge.

*C. Tilrettelegge for debatt og formidle gode eksempler*

Lokaldemokratikommisjonen skal i sin funksjonsperiode bidra til samfunnsdebatt på ulike arenaer med sikte på en bevisstgjøring rundt lokaldemokratiets vilkår og virkemåte. Kommisjonen skal bidra til å formidle gode eksempler på kommuner som legger til rette for utvikling av lokaldemokratiet.

*D. Utredninger og tidsramme*

Det forutsettes at kommisjonen legger fram en egen delutredning vedrørende forholdet mellom staten og kommunene i form av en NOU 1. april 2005 og en endelig NOU ved utgangen av kommisjonens funksjonstid etter to år.

*E. Kunnskapsmateriale*

Kommisjonen bygger på tidligere forskning og utviklingsarbeide, bl.a. Makt- og demokratiutredningen. I tillegg skal kommisjonen innenfor gitte økonomiske rammer hente inn eksterne utredninger og forskning.

*F. Eventuell endring i mandat og sammensetning*

Kommunal- og regionalministeren kan gjøre endringer i mandatet og kommisjonens sammensetning dersom dette anses nødvendig jf. kgl. res. av 28. januar 2000.

**1.7 Kommisjonens arbeide**

I arbeidet med den første del av utredningen har kommisjonen avholdt 8 møter. Følgende eksterne innledere har holdt forberedte innlegg for kommisjonen: Professor Audun Offerdal, professor Terje Hagen, professor Poul Erik Mouritzen, 1. amanuensis Anne Lise Fimreite, professor Tore Hansen, professor Rune J. Sørensen, professor Noralv Veggeland og konsulent Tor Dølvik.

Til kommisjonens arbeid har det etter oppdrag blitt levert en rekke skriftelige bidrag som fremkommer i NOU 2005:6.

**Vurdering:**

Rådmannen har vurdert problemstillingene som fremkommer i NOU 2005:6 – samspill og tillit og vil gi følgende innspill/kommentarer i forbindelse med kommunens behandling av høringsdokumentet:

Det er en svært omfattende oppgave kommisjonen har fått seg tildelt og vurderes å være svært viktig i forhold til å sette fokus på hvordan lokaldemokratiet fungerer, og hvilke utfordringer en står overfor både sett i forholdet stat/kommune og også i forholdet mellom kommune og innbyggere.

*Verdigrunnlaget:*

Det klassiske verdigrunnlaget for et lokalt selvstyre er tredelt; demokrati, autonomi og effektivitet. Og i samspillet og tillit mellom staten og lokaldemokratiet har det over tid blitt stadig større kravet om mer effektivitet i den kommunale sektor.

I forbindelse med dette kan det se ut som at lokaldemokratiet og den lokale autonomi har kommet under press. Flere statlige utredninger om lokaldemokratiet (bl.a. Østerhus m.fl. 2003, NOU 2003:19) peker på at de statlige rammebetingelsene tillegges stor betydning for den utviklingen som vi har sett innenfor kommunesektoren. Kommunene er pålagt nye oppgaver som ikke er tilstrekkelig finansiert og som igjen har skapt press på de økonomiske rammene som kommunene må forholde seg til.

Dette gjør det legitimt å stille spørsmålet om kommune, slik den fremstår i dag, er en autonom enhet i forholdet stat-kommune, eller en integrert enhet av staten? Og bl.a. på denne bakgrunn er det viktig å diskutere graden av frihet i forhold til de ulike oppgavene som skal løses lokalt, herunder også det kommunale handlingsrommet.

Videre så er det grundig dokumentert at det i større eller mindre grad vil oppstå spenningsforhold i diskusjoner om sentralisering kontra desentralisering av makt og myndighet. Dette vil også gjøre seg gjeldende lokalt hva gjelder hvordan en kommune blir organisert og administrert. Og dette spenningsforholdet vil også kunne observeres i forholdet politisk styring kontra administrativ styring. Hvordan disse problemstillingene skal løses må gjennomgås og drøftes grundig med berørte parter.

#### *Valgdeltakelsen:*

Et annet trekk ved utviklingen som er viktig å drøfte grundig er den stadig synkende valgdeltakelsen som har gitt seg spesielt negativt utslag ved kommunevalgene. Og Lenvik kommune er ikke noe unntak hvor valgdeltakelsen har vist synkende tendens over tid. Og oppslutningen om lokalvalget i Lenvik er godt under landsgjennomsnittet.

Valgdeltakelse ved kommunestyre valget i Lenvik i perioden 1987 – 2003:

År	1987	1991	1995	1999	2003
%	60,5	55,9	54,3	52,7	52,3

*Kilde: valgstyreprotokollene*

Denne utviklingen er bekymringsfull da den rører ved selve grunnlaget for vårt demokrati og valgsystem. Lokaldemokratiet er avhengig av oppslutning og tillit hvis det skal kunne oppfylle de funksjonene som er pålagt.

Årsaken til manglende oppslutning om lokalvalget er vanskelig å identifisere. Men det kan synes som at velgeren ikke lar seg engasjere i tilstrekkelig grad slik at de ønsker å bruke stemmeretten ved lokalvalget. I høringsdokumentet (NOU 2005:6 s. 9) fremgår at en av forklaringene på dette kan være at kommuneøkonomien har vært satt under press over tid og at dette kan ha påvirket interessen for lokalvalget i negativ retning. Et annet moment, som det pekes på, er at rettighetslovgivningen kan ha "vingeklippet" lokaldemokratiet.

Det vises til at det tidligere er pekt på at forklaringen på det lave deltakelsesnivået også kan ligge i kommunen selv. Sørensen (1989) har påvist at den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene har liten effekt på hvordan utgiftene i kommunen blir prioritert.

I en utredning gjort av Larsen (1995-96) fremstilles kommunene som kollegiale styringsorgan som minimaliserer intern konflikt. Og videre så hevder Aardal og Valen (1997:68) at lav valgdeltakelse ved lokalvalg kan relateres til et lavt konfliktnivå.

Og i utredningen (NOU 2005:6 s 9) fremkommer at forskning ikke gir entydige svar på sammenhengen mellom statlig styring og valgdeltakelse.

På den annen side trenger ikke den lave valgdeltakelsen å være et uttrykk for mistillit, men at det like gjerne kan reflektere at folk er tilfreds med demokratiet og av den grunn ikke velger å bruke stemmeretten. Og det er gjort undersøkelser som viser at det er like stor tilfredshet blant hjemmesitterne som blant de som stemmer (NOU 2005:6 – s. 31).

Hva som er årsaken til at valgdeltakelsen faller og hvordan den negative trenden skal tolkes vil bli grundig behandlet i kommisjonens utredning våren 2006.

Videre drøfter kommisjonen grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre og større frihet til å vedta kommunale skatter.

### **Grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre**

Når det gjelder det kommunalt selvstyre så fremkommer det i en undersøkelse (Lars Davidson 2004) at Norge plasserer seg i en særstilling både i Norden og i Europa hva gjelder om landets forfatning berører spørsmålet om kommunalt selvstyre. Mens de fleste lands forfatninger berører spørsmålet om kommunalt selvstyre, er verken kommuner eller selvstyrebegrepet nevnt i den norske Grunnloven.

Kommisjonen mener at det er et minstekrav at det kommunale selvstyre grunnlovsfestes.

Dette spørsmålet har ikke vært særlig aktualisert og diskutert tidligere, men vurderes å være positivt hvis det kan være med å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler lokalt.

### **Friere kommunal beskatningsrett**

Kommisjonen anser friere lokal beskatningsrett for å være et grunnleggende trekk ved kommunalt selvstyre, og flertallet foreslår at kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes. Kommisjonen mener dette vil tilføre lokalpolitikken en dimensjon som kan bidra til økt deltakelse og engasjement.

Dette forslaget synes interessant sett i lys av at det da vil bli større muligheter for kommunene til å finansiere kommunale tiltak som igjen kan være med og vitalisere lokaldemokratiet.

Kommisjonen foreslår videre at for å utvikle kommunen som samfunnsutvikler må planverket differensieres slik at det kan tilpasses på en bedre måte og at ordningen med statlige bidrag til kommunale næringsfond gjeninnføres. Og dette er vel noe som kommunene ikke har vanskelig for å kunne slutte seg til.

**Fylkesmannens rolle**

Kommisjonen drøfter også fylkesmannens rolle i forhold til kommunesektoren og har gitt sin støtte til forslagene fra tilsynsutvalget i NOU 2004:17 som har foreslått følgende:

- 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.

Og så foreslår kommisjonen 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. Og at klageorganets kompetanse avgrenses til å gjelde om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og er blitt truffet på lovlig måte.

Det er registrert at fylkesmannens rolle i forholdet til kommunene har vært fremme til diskusjon ved mange anledninger, og at det har vært reist spørsmål ved fylkesmannens rolle som politisk aktør i forhold til lokaldemokratiet. Dette vurderes å være forhold som bør gjennomgås og drøftes i forbindelse med arbeidet som nå pågår.

**Kommisjonens videre arbeide**

I andre del av utredningen, som fremlegges våren 2006, skal kommisjonen se på hvordan lokaldemokratiet kommer til uttrykk i det enkelte lokalsamfunn. Det legges opp til behandling av de sentrale spørsmål rundt lokaldemokratiet i den delen av utredningen. Og i den sammenheng kan det være betimelig, allerede på dette tidspunkt, å peke på en mulig sammenheng mellom redusert oppslutning om lokaldemokratiet og den tiltagende fragmenteringen som har skjedd. Kommisjonen bør bl.a. undersøke dette nærmere for å finne ut om denne utviklingen kan ha hatt innvirkning på oppslutningen om lokaldemokratiet.

Kommisjonen oppfordres også til å belyse oppgaveløsningen i kommunen i dag sammenlignet med tidligere, for å avdekke om det faktisk utøves en økt statlig kontroll med kommunesektoren.

Høringsdokumentet (NOU 2005:6) fremlegges med dette til komitebehandling før det fremlegges kommunestyret til behandling.

Lenvik rådhus, 10. juli 2005

Margrethe Hagerupsen

Torleif Josefsen

**Behandling/vedtak i Komite Gisund den 18.08.2005 sak 0013/05**

Tilstede samtlige 10 medlemmer/varamedl.

Saksordfører

**Forslag til vedtak/innstilling – (Utarbeidet av Harald Jakobsen/Mette Gregussen)**

Lenvik kommunestyre tar Høring – lokaldemokratikommisjonens første utredning – NOU 2005:6, Samspill og Tillit – OM STATEN OG OG LOKALDEMOKRATIER til orientering, men ønsker at fokus i det videre arbeidet rettes mot:

Fylkesmannens rolle i forhold til kommunene:

1. Fylkesmannen må i mindre grad opptre som "politisk aktør".
2. Kommunene må gis større politisk handlingsrom i forhold til staten.  
Dette kan gjøres med å tildele kommunene en større pott av frie midler.
3. Utredningen bør også se på muligheter for desentralisering av avgjørelsesmyndighet mellom stat, fylkeskommune og kommune.

For å sikre demokrati, økt påvirkningsmulighet og medbestemmelse for den enkelte, bør en se på modeller som flytter avgjørelse nærmere den enkelte innbygger.

**Komite Gisund's innstilling (Omforent forslag. Pkt. 1 vedtatt mot 1 stemme, øvrige pkt. enstemmig):**

Lenvik kommunestyre tar Høring – lokaldemokratikommisjonens første utredning – NOU 2005:6, Samspill og Tillit – OM STATEN OG OG LOKALDEMOKRATIER til orientering, men ønsker at fokus i det videre arbeidet rettes mot:

Fylkesmannens rolle i forhold til kommunene:

1. Fylkesmannen må i mindre grad opptre som "politisk aktør".  
- Vedtatt mot 1 stemme.
2. Kommunene må gis større politisk handlingsrom i forhold til staten.  
Dette kan gjøres med å tildele kommunene en større pott av frie midler.
3. Utredningen bør også se på muligheter for desentralisering av avgjørelsesmyndighet mellom stat, fylkeskommune og kommune.

For å sikre demokrati, økt påvirkningsmulighet og medbestemmelse for den enkelte, bør en se på modeller som flytter avgjørelse nærmere den enkelte innbygger.

**Behandling/vedtak i Lenvik kommunestyre den 01.09.2005 sak 0066/05**

Ann-Torild Pettersen AP permisjon fra kl. 14.30 – 15.30.

Tilstede 30 av 31 repr/vararepr.

Harald Jakobsen – leder av Komite Gisund – orienterte.

**Louis S. Edvardsen FrP fremmet slikt nytt forslag til vedtak:**

1. Som innstillingen.
2. Kommunene må gis større politisk handlingsrom.
3. Utredningen bør også se på muligheten for mer makt til kommunene.

Siste del – som innstillingen.

**Avstemming:**

Det stemmes først over innstillingens pkt. 1.

- Enstemmig.

Så stemmes det alternativt mellom innstillingens pkt. 2 og forslaget fra Louis S. Edvardsen FrP til pkt. 2.

- Innstillinga vedtatt med 16 mot 14 stemmer.

Så stemmes det alternativt mellom innstillingens pkt. 3 og forslaget fra Louis S. Edvardsen FrP til pkt. 3.

- Innstillinga vedtatt med 17 mot 13 stemmer.

Til slutt stemmes det over siste del av innstillingen.

- Enstemmig vedtatt.

**Kommunestyrets vedtak (Komite Gisund's innstilling – punktvis avstemming):**

Lenvik kommunestyre tar Høring – lokaldemokratikommisjonens første utredning – NOU 2005:6, Samspill og Tillit – OM STATEN OG OG LOKALDEMOKRATIER til orientering, men ønsker at fokus i det videre arbeidet rettes mot:

1. Fylkesmannen må i mindre grad opptre som "politisk aktør".  
- enstemmig.
2. Kommunene må gis større politisk handlingsrom i forhold til staten.  
Dette kan gjøres ved å tildele kommunene en større pott av frie midler.  
- Vedtatt med 16 mot 14 stemmer,
3. Utredningen bør også se på muligheter for desentralisering av avgjørelsesmyndighet mellom stat, fylkeskommune og kommune.  
- Vedtatt med 17 mot 13 stemmer.

For å sikre demokrati, økt påvirkningsmulighet og medbestemmelse for den enkelte, bør en se på modeller som flytter avgjørelse nærmere den enkelte innbygger.

- Enstemmig.