



**AUST-AGDER FYLKESKommUNE**  
**FYLKESRÅDMANNEN**

KOMM. OG REG. DEP

27 OKT 2005  
051 1594 - 30

Ark. 650.0

Avd. K1 KJ 1 QV

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

Saksbehandler: Veslemøy Rabe  
Direkte tlf.: 37017438

Deres ref.:  
Vår ref.: 2005/1385-  
15514/2005

Vår dato: 25.10.2005  
Arkivnr: 023

## Høring - Lokaldemokratikommisjonens første utredning NOU 2005:6 - samspill og tillit - om staten og lokaldemokratiet

Fylkestinget i Aust-Agder har behandlet NOU 2005:6 i sitt møte den 18. oktober og fattet følgende vedtak:

1. Fylkestinget slutter seg til hovedtrekkene i utredningen og mener at de fleste av kommisjonens forslag vil bidra til å styrke lokaldemokratiet og bedre rammebetingelsene for kommunal sektor.
2. Fylkestinget vil understreke betydningen av at ansvarsforholdene mellom statlig og kommunal sektor tydeliggjøres. Statlige reformer må finansieres fullt ut av staten. Dersom kommunal sektor skal stå for gjennomføring av reformene bør finansieringen inkluderes i rammetilskuddet. Det må være tett dialog mellom staten og kommunal sektor om de faktiske kostnadene ved statlige reformer. Rapportering bør samles i de årlige standard rapporteringssystemene, årsregnskap og årsmelding, KOSTRA og revisjonsberetninger.
3. Saker som krever lokalt og regionalt skjønn må legges til direkte folkevalgte organer lokalt og regionalt.
4. Fylkestinget mener at støtte til næringsfond bør kanaliseres gjennom regionalt nivå for å sikre en regional samordning.
5. Staten må sikre at statlige regioninndeling samsvarer med de geografiske grensene for regionale folkevalgte organer. Dette innebærer at det må foretas en opprydning i de statlige regionale inndelingene.
6. Fylkestinget støtter forslaget om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre.
7. Fylkestinget støtter forslaget om friere kommunal beskatningsrett. De representative organene bør kunne fatte beslutning om endringer i det kommunale skattenivået.
8. Fylkestinget støtter forslaget om en lokal- og regionalkomité i EFTA.

Saken er vedlagt i sin helhet.

Med hilsen



Veslemøy Rabe  
rådgiver

Vedlegg: Særutskrift av fylkestingssak 31-2005



## Aust-Agder fylkeskommune

VEDLEGG T  
- 0511594-30

### Saksfremlegg

Dato: 17.08.2005  
Arkivref: 2005/1385-11108/2005 / 023

Saksbehandler: Veslemøy Rabe

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
31 - 2005	Fylkestinget	11. / 18. oktober 2005

### Samspill og tillit - NOU 2005:6 - Høring

#### 1. Forslag til vedtak

Fylkesrådmannens fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Fylkestinget slutter seg til hovedtrekkene i utredningen og mener at de fleste av kommisjonens forslag vil bidra til å styrke lokaldemokratiet og bedre rammebetingelsene for kommunal sektor.
2. Fylkestinget vil understreke betydningen av at ansvarsforholdene mellom statlig og kommunal sektor tydeliggjøres. Statlige reformer må finansieres fullt ut av staten. Dersom kommunal sektor skal stå for gjennomføring av reformene bør finansieringen inkluderes i rammetilskuddet. Det må være tett dialog mellom staten og kommunal sektor om de faktiske kostnadene ved statlige reformer. Rapportering bør samles i de årlige standard rapporteringssystemene, årsregnskap og årsmelding, KOSTRA og revisjonsberetninger.
3. Saker som krever lokalt og regionalt skjønn må legges til direkte folkevalgte organer lokalt og regionalt.
4. Fylkestinget mener at støtte til næringsfond bør kanaliseres gjennom regionalt nivå for å sikre en regional samordning.
5. Staten må sikre at statlige regioninndeling samsvarer med de geografiske grensene for regionale folkevalgte organer. Dette innebærer at det må foretas en opprydning i de statlige regionale inndelingene.
6. Fylkestinget støtter forslaget om grunnlovsfesting av det lokale selvstyret.
7. Fylkestinget støtter forslaget om friere kommunal beskatningsrett. De representative organene bør kunne fatte beslutning om endringer i det kommunale skattenivået.
8. Fylkestinget støtter forslaget om en lokal- og regionalkomité i EFTA.

#### Komitebehandling:

Komiteen avgir innstilling i samsvar med fylkesrådmannens tilråding i saken.

**Behandling i plenum:**

*Votering:*

Komiteinnstillingen ble enstemmig vedtatt.

***Dermed var fylkesrådmannens tilråding / komiteinnstillingen vedtatt.***

## 2. Bakgrunn for saken

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt lokaldemokratikommisjonens første utredning, NOU 2005:6 Samspill og tillit på høring. Høringsfristen er 1. november 2005. Dette er den første av to utredninger som lokaldemokratikommisjonen skal utarbeide. Den neste skal avleveres 1. april 2006. Den andre delutredningen vil omhandle hvordan lokaldemokratiet fungerer, og kan fungere, i kommunene og fylkeskommunene. Dette er spørsmål som henger nøye sammen med de problemstillingene som er tatt opp i den første utredningen.

Spørsmålet om lokaldemokrati, forholdet mellom staten og lokale og regionale folkevalgte organer og oppgavefordeling mellom disse har vært behandlet i fylkestinget ved en rekke anledninger. Det vises spesielt til følgende saker:

Sak 55/2003 – Innspill til distriktskommisjonen

Sak 16/2004 – Innspill til distriktskommisjonen. Oppgavefordeling og virkemiddelbruk

Sak 56/2004 – Høring – statlig tilsyn med kommunesektoren – NOU 2004:17

Sak 62/2004 – Distriktskommisjonens innstilling. Høring

Sak 63/2004 – KOU 2004:1 Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge.

## 3. Hovedtrekk i utredningen

Utredningen har fått et vidt mandat som er todelt. Det er den første delen av mandatet som besvares i denne utredningen. Det er å redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati. Med kommuner mener kommisjonen både kommuner og fylkeskommuner. En underliggende problemstilling er dette forholdets betydning for lokalpolitisk deltakelse og engasjement. Det er lite konkrete forslag om tiltak spesielt rettet mot å øke valgdeltakelsen.

Kommisjonen skriver i sin utredning: *"Målet for arbeidet med denne innstillingen har vært å bidra til å utvikle rammevilkår for kommuner og fylkeskommuner som kan styrke lokaldemokratiet og stimulere til lokalpolitisk deltakelse. Kommisjonen vil peke på at en viktig begrunnelse for det lokale selvstyret er at det bidrar til effektivitet ved offentlig oppgaveløsning. Gjennom å gi lokalt folkevalgte et større økonomisk, administrativt og politisk spillerom, vil det kunne oppnås prioriteringer som er bedre tilpasset hvert enkelt lokalsamfunn, enn om staten alene har ansvaret. Dersom kommisjonens vurderinger og forslag til tiltak legges til grunn for det framtidige forholdet mellom staten og kommunesektoren, mener kommisjonen det kan oppnås bedre utnyttelse av offentlige ressurser."*

Kommisjonen har en gjennomgang av sentrale kommunale og statlige verdier. Sentrale verdier for lokalt selvstyre er demokrati, autonomi (frihet) og effektivitet. Sentrale argumenter for sentralisering eller statlig styring er rettssikkerhet, nasjonal likhet, effektivitet og makroøkonomisk styring. Det vil være et spenningsforhold mellom de ulike hensynene og verdiene.

Sentralt i kommisjonens utredning står drøftingen av kommunenes handlingsrom. Kommisjonen er tydelig tilhenger av å videreutvikle generalistkommunen. Kommisjonen peker på at rettighetslovgivningen kan bidra til økt nasjonal likhet, men samtidig føre til økt standardisering og mangel på fleksibilitet. Kommisjonen foreslår at bruken av rettighetslovgivningen begrenses. Kommisjonen ber om at det utvikles et system som sikrer at nye statlige reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert og at balansen i kommuneøkonomien gjenoprettes. Kommisjonen mener videre at det må gjøres en tydeligere avklaring av hva kommunene har ansvar for og hva staten har ansvar for. Etter kommisjonens oppfatning er rollen som samfunnsutvikler viktig både for kommunene og fylkeskommunene. Kommisjonen foreslår videre analyse av kommunenes rolle som samfunnsutviklere. Det legges vekt på differensiering av planverket slik at det tilpasses lokale forhold. Kommisjonen foreslår gjeninnføring av ordningen med statlige bidrag til kommunale næringsfond.

Når det gjelder statlig styring i forhold til kommunene legger kommisjonen vekt på at det bør bli en utvikling i retning av dialog og partnerskap heller enn hierarkiske styringsvirkemidler. Kommisjonen er opptatt av at det finnes effektiv informasjonsinnhenting fra kommunene til staten. Informasjonsinnhenting må fungere slik at den ikke utgjør en unødvendig ekstra belastning på kommunene. I prinsippet bør årsmeldinger, regnskap, forvaltningsrevisjon og KOSTRA være tilstrekkelig rapportering fra kommunene. Kommisjonen støtter arbeidet med å innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Kommisjonen legger vekt på behovet for tillit mellom staten og kommunesektoren. Tillit er avhengig av gjensidig respekt for hverandres roller. 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 samordning. Det er behov for fokus på fylkesmannens rolle både som styrings-, samordnings og dialogorgan. Kommisjonen er tydelig i forhold til at all politikktutforming bør legges til folkevalgt organ. Fylkesmannens oppgaver bør avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å sikre at kommunene gjennomfører de store velferdsreformene. Kommisjonen støtter forslagene fra tilsynsutvalget i NOU 2004:17. Det foreslås et eget evaluerings- og utredningsprosjekt som redegjør for statlig samordning og som evaluerer virkningen av samordningen overfor kommunesektoren. Herunder skal det utredes hvilke konsekvenser det har for spillet mellom staten, kommunene og fylkeskommunene at staten organiserer sin regionale forvaltning etter ulike geografiske områder. Kommisjonene foreslår at konsultasjonsordningen mellom kommunesektoren og staten utvikles i retning av en mer forpliktende ordning.

Kommisjonen foreslår at kommunalt selvstyre grunnlovsfestes. Dette vil etter kommisjonens mening understreke likeverdet mellom stat og kommune og tydeliggjøre at det kommunale selvstyret tilhører verdigrunnlaget for det norske styringssystemet.

Kommisjonen foreslår at kommunene får større frihet i skattepolitikken og at maksimalgrensen for kommunal inntektsskatt fjernes. Kommisjonen gir tydelig uttrykk for at de begrensninger som i dag legges på kommunenes muligheter til å skaffe egne inntekter svekker handlefriheten lokalt, reduserer mulige gevinster ved desentralisert oppgaveansvar og i svært liten grad stimulerer til deltakelse og aktivitet i lokalpolitikken. Det er en rekke mindretallsforslag som gir ulike presiseringer av hva det enkelte kommisjonsmedlem går inn for. Det er forslag om konsekvensutredning fra flere medlemmer. Flertallet, med unntak av ett medlem, presiserer at dersom en kommune velger økt skatteøre skal de økte inntektene tilfalle kommunen. Det foreslås fra flertallet at det også skal gis økt kommunal frihet til å ilegge eiendomsskatt. Et mindretall på to går inn for obligatorisk folkeavstemning ved endringer i kommunalt skatteinivå.

Kommisjonen mener at lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør. Det foreslås også at det bør etableres en rådgivende lokal- og regionalkomité i EFTA.

### 3.1 Problemstillinger

Departementet har i sitt høringsbrev trukket fram følgende sentrale tema:

- 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
  - o utvikling av konsultasjonsordningen eller utforming av en avtaleordning mellom staten og kommunene,
  - o 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.

#### 4. Fylkesrådmannens merknader

Lokaldemokratikommisjonens første utredning tar opp en rekke sentrale og viktige spørsmål for kommuner og fylkeskommuner. Kommisjonens arbeid er langt fra ferdig og mange av problemstillingene i denne utredningen henger sammen med spørsmål som vil bli belyst i utredningen som kommer neste år. Fylkesrådmannen vil drøfte problemstillingene samlet når neste delutredning kommer. Det vil da være mulig å vurdere blant annet konkrete forslag når det gjelder valgdeltakelse.

Fylkesrådmannen støtter hovedtrekkene i utredningen og mener at dersom forslagene i utredningen følges opp vil det bidra til å styrke lokaldemokratiet og bedre rammebetingelsene for kommunal sektor. Fylkesrådmannen legger til grunn at lokaldemokrati også omfatter fylkeskommunalt/regionalt demokrati. Det legges til grunn at kommunal sektor inkluderer fylkeskommunen.

Det må være et sentralt moment at oppgavene mellom nivåene fordeles slik at det bidrar både til utvikling av demokrati og effektiv oppgaveløsning. Det vil alltid være en avveining mellom nasjonalt bestemte standarder og rettigheter og lokaldemokratisk frihet til å bestemme for befolkningen i egen kommune eller region. Uavhengig av hvor en setter grensene på dette området må ansvarsfordelingen være klar. Prinsippet om at den som beslutter har ansvar for finansieringen må følges. Det vil bidra til klarere ansvarsfordeling og mer forutsigbare rammevilkår for kommunesektoren. Fylkesrådmannen støtter de fleste av kommisjonens forslag når det gjelder kommunalt handlingsrom. Statlige fastsatte minstenormer og individuelle rettigheter må veies kritisk opp mot muligheten for lokale beslutninger.

En kan ikke se at det vil være hensiktsmessig å gjeninnføre direkte statlige tilskudd til kommunale næringsfond. Etter fylkesrådmannens oppfatning bør tilskuddene til næringssatsing fra staten gis gjennom fylkeskommunen som kan samordne satsingen over noe større områder enn enkeltkommuner. Økte statlige overføringer til næringsutvikling bør kanaliseres gjennom fylkeskommunen, jfr. fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Det virker for øvrig selvmotsigende at kommisjonen samtidig som den går inn for avvikling av øremerkede tilskudd, går inn for gjeninnføring av midler til kommunale næringsfond.

Fylkesrådmannen støtter alle kommisjonens forslag når det gjelder statlig styring overfor kommunene. Det bør legges vekt på likeverdig dialog. Statlig finansiering av tiltak bør inkluderes i rammetilskuddet når kommunesektoren skal stå for gjennomføringen. Dette vil sannsynligvis bidra positivt også når det gjelder rapportering. Fylkesrådmannen er tilfreds med forslagene fra kommisjonen om forenklet informasjonsinnhenting. Dersom årsmeldinger, årsregnskap, KOSTRA og revisjonsberetninger ikke fungerer godt nok; bør det arbeides med å bedre disse rapporteringene framfor å innføre ulike tilleggsrapporteringer fra forskjellige sektordepartementer og direktorater.

Godt samspill mellom stat og kommunal sektor er avhengig av god samordning. Kommisjonen påpeker at behovet for samordning er størst i statlig sektor, både på nasjonalt og regionalt nivå. Dette synspunktet støttes. Det er i denne forbindelse verdt å legge merke til at staten legger opp til ulike regionale inndelinger på forskjellige fagområder. Dette gjør samordning på tvers vanskelig for staten og vanskeliggjør dialogen med regionalt folkevalgt nivå.

Fylkesrådmannen mener forslaget om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret bør følges opp. En grunnlovsfesting vil understreke betydningen av det kommunale selvstyret og vil kunne bidra i retning av en mer likeverdig dialog mellom partene.

Forslaget om friere kommunal beskatningsrett kan sikre større samsvar mellom lokalbefolkningens preferanser og faktisk skattenivå. Dersom friere kommunal beskatningsrett skal styrke lokaldemokratiet er det avgjørende at ansvarsforholdene mellom stat og kommune er avklart og at statlige reformer fullfinansieres. Dette medfører at alle statlige pålegg og reformer finansieres fullt ut av staten. Økte kommunale skatteinntekter vil da kunne benyttes til å øke standarden på tjenestetilbudene eller gi

mulighet gjennomføring av kommunalt bestemte tiltak. Sentrale argumenter mot friere kommunal beskatningsrett er at det reduserer muligheten for makroøkonomisk styring og drive fordelingspolitikk gjennom skattesystemet. Selv om kommunene får friere beskatningsrett vil Stortinget ha en rekke muligheter til makroøkonomisk styring. Analysene som kommisjonen har gjort tyder på at det er liten grunn til å frykte at friere kommunal beskatningsrett vil resultere i dramatiske forskjeller.

Fylkesrådmannen mener at det ikke er noen rimelig grunn til at friere beskatningsrett for kommunene bør begrenses til å fjerne maksimalgrensen for inntektsskatt og slutter seg til flertallet som går inn for at det gis større frihet også når det gjelder eiendomsskatt. To av kommisjonens medlemmer har gått inn for at alle endringer i kommunalt skattenivå skal avgjøres i folkeavstemning. Etter fylkesrådmannens oppfatning er det mer hensiktsmessig at disse avgjørelsene tas gjennom de representative organer. Skattenivå bør ikke isoleres fra resten av de politiske beslutningene fordi skattenivå og tjenestetilbud og -nivå henger sammen.

Fylkesrådmannen støtter kommisjonens forslag om at det bør etableres en rådgivende lokal- og regionalkomité i EFTA for å bidra til at lokale og regionale spørsmål i større grad blir tatt hensyn til ved dette samarbeidet. Internasjonale avtaler og konkurransepolitikk gir til dels sterke føringer for kommunene som kjøpere av tjenester. Fylkesrådmannen slutter seg til kommisjonens vurdering av at Norge av lokaldemokratiske hensyn ikke bør innføre strengere konkurransepolitikk enn EU-landene selv gjør.

## **5. Konklusjon**

Fylkesrådmannen tilrår at fylkestinget gir støtte til de vesentligste forslagene i utredningen i tråd med forslag til vedtak.

### Vedlegg

- 1 Høringsbrev - Lokaldemokratikommisjonens første utredning NOU 2005:6 - samspill og tillit - om staten og lokaldemokratiet
- 2 Kap. 1 - sammendrag
- 3 Kap.10 - Økonomiske og administrative konsekvenser

Utrykt vedlegg: NOU 2005:6 Samspill og tillit



## 1 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. <sup>[1]</sup> 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 (Scarrows 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 "Åksjon forny lokaldemokratiet".<sup>121</sup> 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 innfallsporter 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. 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 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.<sup>121</sup>

*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.<sup>121</sup>

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)<sup>121</sup>. Forslagsstillerne 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.<sup>121</sup> 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 valgdeltakelsen 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 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 deltakelsen 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 ledes 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 selvstyre 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 sammenkoplet. 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 rettsikkerhet, 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 representere 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 selvstyre 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 rolleblending.*

*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 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 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 verdigrunnlaget 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 kompetansehevede 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 regionalkomité 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, Røkkansenteret ved Universitet i Bergen

Forsker dr. polit Hans-Erik Ringkjøb, Røkkansenteret 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 lokalpolitikere 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 følgende skriftelige bidrag:

- Harald Baldersheim, Universitetet i Oslo: *Norske kommunar i internasjonalt perspektiv (vedlegg 2)*
- Tor Dølvik og Geir Vinsand, Agenda Utredning & Utvikling AS: *Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling (vedlegg 1)*
- Anne Lise Fimreite og Per Lægred, Universitetet i Bergen: *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre (vedlegg 4)*
- Terje P. Hagen, Universitetet i Oslo: *Kommuner, velferdsstat og demokrati (vedlegg 5)*
- Tore Hansen, Universitetet i Oslo: *Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring (vedlegg 6)*
- Rune J. Sørensen og Lars Chr. Monkerud, Handelshøyskolen BI: *Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle? (vedlegg 8)*
- Noralv Veggeland, Høgskolen i Lillehammer: *Det nye lokaldemokratiet. Internasjonale avtaler og europeisering av Norge. (vedlegg 9)*
- Audun Offerdal, Universitetet i Bergen: *Politisk deltaking lokalt. (vedlegg 7)*

Bidragene foreligger trykt som vedlegg til denne innstillingen. Takk til Yngve Flo, Per Lægred, Rune Sørensen, Audun Offerdal og Jacob Aars som i avslutningsfasen har bistått med gjennomlesning av utvalgte kapitler.

[1] I innstillingen dekker kommunebegrepet både kommunene og fylkeskommunene såfremt ikke annet er spesifisert.

[2] Bl.a. ble det gitt ut en samling av "Idehåndbøker fra KS om lokaldemokrati" (KS, 2000)

[3] En annen mulighet er at holdninger forklarer deltakelsen, eller mangelen på sådan. Hva man mener, bestemmer hva man gjør. Forskning viser at borgerplikten som norm er svekket og at den står svakere blant de unge enn blant de eldre (Bjørklund 1999). Dette kan likevel i seg selv ikke forklare det store gapet mellom deltakelse i lokalvalg og nasjonale valg (jf. Figur 1.1).

[4] Forklaringen på deltakelsesnivået kan også ligge i kommunene selv. Sørensen (1989) viser at den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene har liten effekt på hvordan utgiftene i kommunene blir prioritert. Larsen (1995-96) fremstiller kommunene som kollegiale styringsorgan som minimaliserer intern konflikt. Aardal og Valen (1997:68) hevder at lav valgdeltakelse ved lokalvalg kan relateres til et lavt konfliktnivå. Innføringen av et parlamentarisk system i enkelte kommuner har vært et virkemiddel for å imøtekomme disse innvendningene (Nordisk råd 2004).

[5] Dokument nr. 8:4 (2003-2004) ble fremmet av Venstres stortingsrepresentanter Trine Skei Grande og May Britt Vihovde. I forslaget uttrykkes det slik: "Maktutredningen dokumenterte svekkelse av lokaldemokratiet med bakgrunn i utviklingstendenser. Kommisjonen (som foreslås opprettet) må gå grundig inn i disse, og peke på løsninger som kan gjenreise betydningen av lokalt engasjement og lokale avgjørelser"

[6] Redegjørelse om lokaldemokratiet 19. mars 1998 (Kommunal- og Regionaldepartementet 1998).

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens forslag

Målet for arbeidet med denne innstillingen har vært å bidra til å utvikle rammevilkår for kommuner og fylkeskommuner som kan styrke lokaldemokratiet og stimulere til lokalpolitisk deltakelse. Kommisjonen vil peke på at en viktig begrunnelse for det lokale selvstyret er at det bidrar til effektivitet ved offentlig oppgaveløsning. Gjennom å gi lokalt folkevalgte et større økonomisk, administrativt og politisk spillerom, vil det kunne oppnås prioriteringer som er bedre tilpasset hvert enkelt lokalsamfunn, enn om staten alene har ansvaret. Dersom kommisjonens vurderinger og forslag til tiltak legges til grunn for det framtidige forholdet mellom staten og kommunesektoren, mener kommisjonen det kan oppnås bedre utnyttelse av offentlige ressurser. I forhold til statlig bruk av styringsvirkemidler, mener kommisjonen at det er viktig å redusere bruken av regelstyring. Regelforenklingen bør videreføres og omfanget av øremerkede midler til kommunene bør reduseres til fordel for rammefinansiering. Gjennom detaljstyring hindres kommunene i å være fleksible og effektive i oppgaveløsningen. Redusert detaljstyring kan gi økonomiske gevinster uten at det går ut over kommunal servicekvalitet. Dette vil igjen styrke kommunenes økonomiske handlingsevne. Gjennom å utvide rammene for lokaldemokratiet vil også innbyggerne få økte muligheter til å utøve kontroll over ressursbruk og prioriteringer. Kommisjonen går ut fra at det er i innbyggernes interesse at offentlig forvaltning drives mest mulig effektivt.

Et sentralt utgangspunkt for mange av de foreslåtte tiltakene er at staten i stor grad opptrer fragmentert. Dette er et trekk ved staten som har blitt forsterket i de siste årene. Kommisjonen mener dette er en utvikling som bør balanseres med en utvikling av samordningsmekanismene i statsforvaltningen. Ved styrket samordning kan oppgaver bedre sees i sammenheng og virkemiddelbruken overfor kommunene kan harmoniseres. Både lokalt, regionalt og sentralt vil bedre samordning i staten kunne gi økonomiske gevinster.

Kommisjonen ser derfor for seg at det frigjøres ressurser som på lengre sikt kan brukes til andre lokale formål. På kort sikt vil frigjøring av ressurser for mange kommuner bety at de kan opprette balanse i økonomien og ta igjen etterslep i løsning av oppgaver.

Kommisjonen går inn for friere lokal beskatningsrett. En viktig grunn til det er at innbyggerne i sterkere grad skal kunne øve innflytelse over kommunens inntekter. Kommisjonen mener at dersom innbyggerne mer direkte kan være med å bestemme over hvor mye skatt de skal betale, vil det bidra til en vesentlig utvidelse av lokaldemokratiet. Allmennhetens interesse for lokalpolitikk vil styrkes når spørsmålet om hvor mye skatt som skal betales kommer opp på den politiske dagsorden. Det er ikke gitt hvordan dette vil slå ut på kommunenes inntekter. Men sterkere velgerkontroll over skattenivået i kommunene kan både bidra til en økning og reduksjon i kommunenes inntekter. Hvordan en ordning med friere beskatningsrett skal utformes og konsekvensene av en slik ordning må

utredes nærmere.

Kommisjonen ser for seg flere administrative konsekvenser av sine forslag:

Bedre samordning i statsforvaltningen vil medføre at enkelte rutiner for samspillet mellom KRD og sektordepartementene må endres. Det vil være nødvendig med en spesifisering av hvilke rutiner dette gjelder. Det samme gjelder hvilken rolle Statsministerens kontor skal ha i forhold til samordningsspørsmålet.

En vektlegging av dialog mellom forvaltningsnivåene krever at det legges til rette institusjonelle ordninger. Dette gjelder for det første hvordan konsultasjonsordningen skal videreutvikles. For det andre, vil en avgrensning av fylkesmannens funksjon i dialogen mellom staten og kommunene og i fylkesmannens klage- og tilsynsfunksjon, bety omstilling i fylkesmannsembetene. For det tredje kan det bli aktuelt å legge til rette, administrativt og økonomisk, for en ordning med hospitering mellom forvaltningsnivåene. Dette er forhold som trenger mer utredning.

Det er grunn til å peke på at mange av kommisjonens forslag og vurderinger er av prinsipiell karakter. Dette er derfor forhold som ytterligere må utredes før de økonomiske og administrative konsekvensene kan fastslås i detalj.

