



EIDSBERG KOMMUNE
Administrasjonsavdelingen

KOMM. OG REG. DEP

- 1 NOV 2005
05/1594-47

Ark. 650.0

Avd. KO / KJ / DV

Kommunal- og regionaldepartementet
Boks 8112 Dep.

0032 OSLO

Deres ref	L.nr.	Arkivsaknr	Arkivkode	Avd/Seksj/Saksb	Dato
	010106/05	05/00622	024 &13	SA/ADM/ARB	31.10.2005

**HØRINGSUTTALELSE FRA EIDSBERG KOMMUNE:
NOU 2005: 6, SAMSPILL OG TILLIT**

Høringsuttalelsen til NOU 2005: 6, Samspill og tillit, ble behandlet i kommunestyret i Eidsberg 26.10.2005. Kommunestyret fattet følgende vedtak:

Eidsberg kommune stiller seg bak de forslagene til tiltak som presenteres i NOU 2005: 6, "Samspill og tillit". Lokaldemokratikommisjonen har satt fokus på en rekke nøkkelområder hvor det er viktig å gjøre endringer for å sikre et fortsatt levedyktig, lokalt selvstyre og fortjener ros for å ha satt viktige spørsmål på dagsorden.

Eidsberg kommune vil særlig vektlegge følgende utvalgte tema:

- Kommunenes rolle som samfunnsutvikler må videreutvikles. Det er viktig å ikke undervurdere de mulighetene kommunene faktisk har til å utforme lokale strategier og til å forme lokalsamfunnets fremtid.
- På kort sikt er det avgjørende at balansen i kommuneøkonomien gjenopprettes – økonomisk spillerom er en forutsetning for det lokale selvstyret.
- Det er viktig at statlige reformer som kommunene skal iverksette er tilstrekkelig finansiert, og at stat og kommune i felleskap tar ansvaret for å avstemme forventningene til velferdsstaten til de ressursene som er tilgjengelig.
- Kommunene bør få større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes. Kommunene bør også ha rett til å erstatte kommunale avgifter med en tilsvarende økning av det kommunale skattøret.
- Eidsberg kommune støtter lokaldemokratikommisjonens målsetting om at partnerskapsperspektivet og likeverdigheten må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunene. Kontakten mellom stat og kommuner bør være basert på likeverdig dialog, ikke hierarkisk styring. Et godt virkemiddel for å få til dette er konsultasjonsordningen som bør videreutvikles til å bli en forpliktende og mer integrert del av forholdet mellom stat og kommuner.
- I likhet med lokaldemokratikommisjonen mener Eidsberg kommune at alle saker med konsekvenser for kommunene bør fremmes i fellesskap mellom fagdepartement og KR. Statens ansvar for å legge til rette for enhetlig styring gjennom sin dialog med kommunene. Likeledes bør styring i form av

POSTADRESSE
Ordfører Voldensvei
1850 Mysen

KONTORADRESSE
Ordfører Voldensvei
1850 Mysen

SENTRALBORD: 69 70 20 00
BANKKONTO: 1020.07.00029

rettighetslovgivning begrenses til fordel for rammestyringsmodellen. Den gir i større grad rom for lokale prioriteringer, politiske valg og helhetlig styring. Dette er en sentral forutsetning for den norske generalistkommunemodellen.

- Eidsberg kommune støtter lokaldemokratikommisjonens forslag om at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene har for lokaldemokratiet.
- Fylkesmannens rolle bør begrenses til tilsyn, klagebehandling, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å se til at kommunene realiserer velferdsreformer slik Stortinget har bestemt. Prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og truffet på lovlig måte. Rollen til fylkesmannsembetet bør utredes nærmere.

Med hilsen


Jan H. Thyraug
Administrasjonssjef

Saksbehandler: Arne Brinchmann

Vedlegg: Særutskrift

Eidsberg kommune
Kommunestyret

05/1594-47

KOMM. OG REG. DEP.	
- 1 NOV 2005	
05/1594-47	
Ark.	
Avd.	

SÆRUTSKRIFT

Saknr.	Politisk behandling	Møtedato
0108/05	Formannskapet	17.10.05
0075/05	Kommunestyret	27.10.05

Arkivkode:024 &13

Arkivsaknr.:05/01124

L.nr.: 010079/05

Saksb.: ARB

SAK 0075/05

HØRINGSUTTALELSE - NOU 2005:6 "SAMSPILL OG TILLIT"

KOMMUNESTYRETS VEDTAK:

Eidsberg kommune stiller seg bak de forslagene til tiltak som presenteres i NOU 2005: 6, "Samspill og tillit". Lokaldemokratikommisjonen har satt fokus på en rekke nøkkelområder hvor det er viktig å gjøre endringer for å sikre et fortsatt levedyktig, lokalt selvstyre og fortjener ros for å ha satt viktige spørsmål på dagsorden. Eidsberg kommune vil særlig vektlegge følgende utvalgte tema:

- Kommunenes rolle som samfunnsutvikler må videreutvikles. Det er viktig å ikke undervurdere de mulighetene kommunene faktisk har til å utforme lokale strategier og til å forme lokalsamfunnets fremtid.
- På kort sikt er det avgjørende at balansen i kommuneøkonomien gjenopprettes – økonomisk spillerom er en forutsetning for det lokale selvstyret.
- Det er viktig at statlige reformer som kommunene skal iverksette er tilstrekkelig finansiert, og at stat og kommune i fellesskap tar ansvaret for å avstemme forventningene til velferdsstaten til de ressursene som er tilgjengelig.
- Kommunene bør få større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes. Kommunene bør også ha rett til å erstatte kommunale avgifter med en tilsvarende økning av det kommunale skattøret.
- Eidsberg kommune støtter lokaldemokratikommisjonens målsetting om at partnerskapsperspektivet og likeverdigheten må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunene. Kontakten mellom stat og kommuner bør være basert på likeverdig dialog, ikke hierarkisk styring. Et godt virkemiddel for å få til dette er konsultasjonsordningen som bør videreutvikles til å bli en forpliktende og mer integrert del av forholdet mellom stat og kommuner.
- I likhet med lokaldemokratikommisjonen mener Eidsberg kommune at alle saker med konsekvenser for kommunene bør fremmes i fellesskap mellom fagdepartement og KR.D. Staten har et ansvar for å legge til rette for enhetlig styring gjennom sin dialog med kommunene. Likeledes bør styring i form av rettighetslovgivning begrenses til fordel for rammestyringsmodellen. Den gir i

større grad rom for lokale prioriteringer, politiske valg og helhetlig styring. Dette er en sentral forutsetning for den norske generalistkommunemodellen.

- Eidsberg kommune støtter lokaldemokratikommisjonens forslag om at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene har for lokaldemokratiet.
- Fylkesmannens rolle bør begrenses til tilsyn, klagebehandling, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å se til at kommunene realiserer velferdsreformer slik Stortinget har bestemt. Prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og truffet på lovlig måte. Rollen til fylkesmannsembetet bør utredes nærmere.

Retts utskrift bekreftes.

Sendes til:

1. Kommunal- og regionaldepartementet



Administrasjonssjefens forslag til vedtak:

Saken legges frem for kommunestyret med slik

innstilling:

Eidsberg kommune stiller seg bak de forslagene til tiltak som presenteres i NOU 2005: 6, "Samspill og tillit". Lokaldemokratikommisjonen har satt fokus på en rekke nøkkelområder hvor det er viktig å gjøre endringer for å sikre et fortsatt levedyktig, lokalt selvstyre og fortjener ros for å ha satt viktige spørsmål på dagsorden. Eidsberg kommune vil særlig vektlegge følgende utvalgte tema:

- Kommunenes rolle som samfunnsutvikler må videreutvikles. Det er viktig å ikke undervurdere de mulighetene kommunene faktisk har til å utforme lokale strategier og til å forme lokalsamfunnets fremtid.
- På kort sikt er det avgjørende at balansen i kommuneøkonomien gjenoprettes – økonomisk spillerom er en forutsetning for det lokale selvstyret.
- Det er viktig at statlige reformer som kommunene skal iverksette er tilstrekkelig finansiert, og at stat og kommune i felleskap tar ansvaret for å avstemme forventningene til velferdsstaten til de ressursene som er tilgjengelig.
- Eidsberg kommune støtter lokaldemokratikommisjonens målsetting om at partnerskapsperspektivet og likeverdigheten må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunene. Kontakten mellom stat og kommuner bør være basert på likeverdig dialog, ikke hierarkisk styring. Et godt virkemiddel for å få til dette er konsultasjonsordningen som bør videreutvikles til å bli en forpliktende og mer integrert del av forholdet mellom stat og kommuner.

- I likhet med lokaldemokratikommisjonen mener Eidsberg kommune at alle saker med konsekvenser for kommunene bør fremmes i fellesskap mellom fagdepartement og KR.D. Staten har et ansvar for å legge til rette for enhetlig styring gjennom sin dialog med kommunene. Likeledes bør styring i form av rettighetslovgivning begrenses til fordel for rammestyringsmodellen. Den gir i større grad rom for lokale prioriteringer, politiske valg og helhetlig styring. Dette er en sentral forutsetning for den norske generalistkommunemodellen.
- Eidsberg kommune støtter lokaldemokratikommisjonens forslag om at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene har for lokaldemokratiet.
- Fylkesmannens rolle bør begrenses til tilsyn, klagebehandling, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å se til at kommunene realiserer velferdsreformer slik Stortinget har bestemt. Prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og truffet på lovlig måte. Rollen til fylkesmannsembetet bør utredes nærmere.

Kommunestyrets behandling:

Jan A. Jakobsen (SV) fremmet følgende forslag til nytt strekpunkt 4 til formannskapets innstilling:

Kommunene bør få større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes. Kommunene bør også ha rett til å erstatte kommunale avgifter med en tilsvarende økning av det kommunale skattøret.

Votering:

Det ble først votert over formannskapets innstilling.

Det ble deretter votert over Jakobsens forslag til nytt strekpunkt 4 til formannskapets innstilling.

Kommunestyrets vedtak i møte 27.10.05, sak 0075/05:

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Jakobsens forslag til nytt strekpunkt 4 til formannskapets innstilling ble vedtatt med 20 mot 15 stemmer.

Formannskapets enstemmige innstilling i møte 17.10.05, sak 0108/05:

Administrasjonssjefens forslag vedtas.

SAKSOPPLYSNINGER:

Vedlegg: Ingen.

Arbeidet med høringsuttalelsen til NOU 2005 : 6, "Samspill og tillit", har en todelt målsetting: På den ene siden ønsker vi å informere politikerne i Eidsberg kommune om resultatene av lokaldemokratikommisjonens arbeid. På den andre siden er dette en anledning for kommunen til å komme med innspill til den videre behandlingen av kommisjonens forslag.

Lokaldemokratikommisjonens mandat

I kronprinsregentens resolusjon 12 mars 2004 ble det opprettet en lokaldemokratikommisjon som fikk i oppdrag å analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utforming. Mandatet for kommisjonen er todelt og resultatet av arbeidet blir presentert i to offentlige utredninger. Den første delen av mandatet er å redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati. Resultatet av arbeidet med denne delen av mandatet blir presentert i NOU 2005: 6, Samspill og tillit, Om staten og lokaldemokratiet. 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.

I denne saksutredningen gir vi en høringsuttalelse knyttet til den første delen av mandatet: Forholdet mellom staten og kommunene og de konsekvensene dette får for et levende lokaldemokrati.

Utgangspunktet for kommisjonens analyser og vurderinger er den pågående debatten om lokaldemokratiet, og kommisjonen har lagt ett overordnet hensyn til grunn i sitt arbeid: Å øke deltagelsen og engasjementet i lokalpolitikken. Ifølge kommisjonen er en viktig forutsetning for å få dette til et godt samspill mellom de ulike forvaltningsnivåene. Samtidig er det viktig å tydeliggjøre og utvide det lokale politiske spillerommet.

Utviklingen i valgdeltakelsen

Et viktig utgangspunkt for debatten om lokaldemokratiet har vært en stadig synkende valgdeltakelse i lokalvalgene. Fra 1979 til 2003 har deltagelsen ved disse valgene sunket fra 72,8% til 59%. Vi må helt tilbake til 1922 for å finne en lavere valgdeltakelse.

Ulike undersøkelser har sett nærmere på hva forholdet mellom stat og kommuner kan ha å si for valgdeltakelsen. Forskingen gir ingen entydige svar på om det er noen sammenheng mellom statlig styring og valgdeltakelse, men 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).

Lokaldemokratikommisjonen konkluderer med 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" (NOU 2005: 6, side 9).

Staten og kommunesektoren

I det norske politiske systemet har vi det vi omtaler som en "integreert modell" hvor oppgaveløsningen og ansvarsområdene mellom kommunene og staten er tett innvevd i hverandre. Motsetningen er de såkalte "autonome modeller" hvor stat og kommuner opererer i hver sine klart atskilte sfærer.

Integrasjonsmodellen forutsetter tett kontakt og partnerskap mellom staten og kommunene: De skal i fellesskap løse de offentlige oppgavene.

Lokaldemokratikommisjonen fremhever at forholdet mellom staten og kommunene i Norge ikke kan forstås som en ensidig hierarkisk styringsrelasjon hvor staten har

styringsmyndighet over kommunene. Kommisjonen peker på flere tiltak som har blitt iverksatt de senere årene for å tydeliggjøre kommunenes selvstendige posisjon vis a vis staten. Innføringen av rammefinansiering og endringene som ble gjort av kommuneloven av 1992 har gitt kommunene økt frihet på mange områder. Samtidig som kommunene har fått større frihet på flere områder, har økonomi og innholdsstyringen blitt sterkere. Økt rettighetsorientering har gitt kommunene flere oppgaver og har samtidig flyttet myndighet fra den lovgivende til den dømmende makt.

Den statlige styringen er sterkst i velferdsproduksjonen, men i *lokalsamfunnsutviklingen* har kommunen stor frihet. Dette avhenger av kommunale ledes evne til å få i stand tiltak som øker trivsel og vekstevne i lokalsamfunnet. I dette spørsmålet er evnen til nytenkning viktig.

Kommisjonens forslag og vurderinger

Generelt.

Lokaldemokratikommisjonen ønsker å bevare og videreutvikle "den integrerte modellen" for forholdet mellom stat og kommuner. En tett og likeverdig integrasjon er en styrke for det norske styringssystemet. Partnerskapsperspektivet og likeverdigheten må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunene. Kommisjonen påpeker imidlertid at kontakten mellom stat og kommuner må baseres på likeverdig dialog, ikke hierarkisk styring.

Lokaldemokratiet har sin selvstendige berettigelse og er ifølge kommisjonen en forutsetning for et levende demokrati: Kommunene representerer en nærhet som gir borgerne mulighet for innflytelse, samtidig som lokaldemokratiet ansvarliggjør borgerne.

Forholdet mellom kommunene og staten må utformes slik at det blir interessant å delta i lokalpolitikken. Da er det en forutsetning at lokale prioriteringer får betydning for hva som kommer ut av kommunens virksomhet. Det er viktig at det lokale selvstyret tydeliggjøres og videreutvikles.

Kommisjonen vektlegger det klassiske verdigrunnlaget for et lokalt selvstyre: Demokrati, frihet og effektivitet. Samtidig innser kommisjonen behovet for statlig styring: "Oppgaveomfanget i kommunesektoren tilsier at sektoren må innordnes generell samfunnsstyring" (NOU 2005: 6, side 11).

Et forvaltningssystem basert på ulike grader av statlig styring representerer en særlig utfordring; en slik samarbeidsmodell medfører en fare for konflikter mellom nivåene og gjensidig mistillit. Svaret fra kommisjonen er en videreutvikling av den tette integrasjonen mellom nivåene, ikke en utvikling i retning av en autonom modell hvor staten og kommunene tar ansvaret for hver sine tydelig atskilte sfærer.

Kommunenes handlingsrom

Debatten om det manglende kommunale handlingsrommet må nyanseres. Det er fortsatt mange områder hvor det kan drives lokalpolitikk, og mye av det som forstås som statlige pålegg er ikke nødvendigvis pålegg. Statlige oppfordringer om hva kommunene "bør" gjøre er ikke "pålegg".

Kommisjonen påpeker likevel at det kan være grunnlag for å hevde at kommunene har fått avgrenset sitt handlingsrom gjennom en sterkere regelstyring. Det bør vurderes om sterkt regelstyrte oppgaver som ikke krever lokalpolitisk styring, bør overføres til staten.

Som prinsipp bør kommunene ha et bredt oppgavefelt. Som demokratisk organ bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og ha størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. I følge kommisjonen bør alle norske kommuner fortsatt være *generalistkommuner*.

Det er viktig at innbyggerne vet om det er lokal- eller rikspolitikerne som har ansvaret for løsningen av de ulike oppgavene det offentlige ivaretar. Innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser, bør det avklares nærmere hva som er kommunens oppgaver og hva som tilligger staten.

Velferdsytelsene trekker en stadig større del av ressursene, samtidig som velferdslovgivningen preges av sterkere statlig styring. Kommisjonen mener at bruk av rettighetslovgivning bør begrenses, da en ser at dette går utover det lokale selvstyret.

Økonomisk spillerom er en del av det lokale selvstyret. Kommisjonen ber om at det utvikles et system som sikrer at statlige initierte reformer som skal iverksettes av kommunene, er tilstrekkelig finansiert. Balansen i kommuneøkonomien bør gjenopprettes.

Det bør iverksettes et prosjekt der kommunens rolle som samfunnsutvikler blir analysert for å finne ut hva som skal til for at denne rollen skal videreutvikles.

Statlig styring

Ifølge lokaldemokratikommisjonen bør den statlige styringen av kommunene i sterkere grad preges av dialog enn av hierarkiske styringsvirkemidler. Partnerskapet og dialogen bør ta utgangspunkt i en integrert modell for forholdet mellom stat og kommuner.

Kommisjonen fremhever betydningen av effektiv informasjonsinnhenting fra kommunene til staten. Det bør ses nærmere på hvilke konsekvenser en eventuell standardisering som skal muliggjøre sammenligning mellom kommunene, har for den enkelte kommune. Det bør settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene vil ha for lokaldemokratiet.

Kommisjonen mener også at det bør legges et rammestyringsperspektiv til grunn når staten utformer styringstiltak overfor kommunene. Oppmerksomheten bør i sterkere grad rettes mot innholdsstyringen av den kommunale virksomheten.

Samspill for tillitt

Ifølge lokaldemokratikommisjonen er en bedre samordning, og en annerledes styring fra statens side, en forutsetning for et godt samspill mellom nivåene. Det er behov for samordning i statens politiske og administrative organer. Regjering og storting må samordne styringen og ansvaret for kommunesektoren. Kommisjonen foreslår flere konkrete tiltak:

- Statsministerens kontor bør få et større ansvar for overordnede områder som berører lokaldemokratiet.
- Saker med konsekvenser for kommunene bør fremmes i fellesskap mellom fagdepartement og KRD.
- KRD bør få en tydeligere rolle mht hvordan statlige etater følger opp kommunerettede vedtak.
- Det bør vurderes om ansvaret for fylkesmannen flyttes til KRD.
- Ved alt reform- og utviklingsarbeid i staten bør konsekvenser for kommunene utredes.

Fylkesmannens rolle

Kommisjonen mener at all politikktutforming bør legges til folkevalgte organ. Fylkesmannens rolle bør dermed begrenses til tilsyn, klagebehandling, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å se til at kommunene realiserer

velferdsreformer slik Stortinget har bestemt. Fylkesmannsembetets rolle bør utredes nærmere.

Tilsynsutvalget i NOU 2004: 17, *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, støttes:

- Omfanget av tilsyn med kommunesektoren reduseres
- Fylkesmannen skal gis et koordinerende ansvar for å føre tilsyn med kommunene
- Tilsyn skal utøves som lovlighestilsyn
- Det vurderes om oppgavene til helsetilsynet i fylket overføres til fylkesmannen

Lokaldemokratikommisjonen fremhever at prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og truffet på lovlig måte.

Øvrige forslag

- Kommisjonen mener at det er et minstekrav at prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovsfestes.
- Kommisjonen foreslår et eget evaluerings- og utredningsprosjekt som redegjør for statlig samordning og som evaluerer virkningen av samordningen for kommunene.
- Konsultasjonsordningen fremstår ifølge kommisjonen som et godt tiltak for å fremme dialog og partnerskap mellom nivåene. Denne ordningen bør utvikles til å bli en mer forpliktende ordning.
- Det er viktig å øke forståelsen for hvilke oppgaver ulike offentlige instanser har. Kommisjonen foreslår at det settes i gang et informasjonsopplegg hvor det informeres om statens, kommunens og fylkeskommunens samfunnsrolle og hvilke forventninger innbyggerne kan ha til dem. Kommisjonen vil også ha større grad av erfaringsutveksling mellom stat og kommuner og foreslår en hospiteringsordning.

For å øke kommunenes handlingsrom for å skaffe inntekter, foreslår kommisjonen en friere beskatningsrett: Kommunene bør få større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntekstsskatt fjernes. Friere kommunal beskatningsrett vil kunne føre til økt lokalpolitisk engasjement. Ifølge kommisjonen er en friere beskatningsrett et grunnleggende trekk ved kommunalt selvstyre.

ADMINISTRASJONSSJEFENS MERKNADER:

Eidsberg kommune kan stille seg bak de forslagene til tiltak som presenteres i NOU 2005: 6, men ønsker særlig å vektlegge noen utvalgte tema:

Lokalsamfunnsutvikling og evne til nytenkning

Det er viktig å ikke undervurdere de mulighetene kommunene faktisk har til å utforme lokale strategier og til å forme lokalsamfunnets fremtid. Som lokaldemokratikommisjonen fremhever krever imidlertid dette evne til nytenkning, kreativitet og godt kommunalt lederskap. Det er viktig å finne frem til nye innfallsvinkler til dette arbeidet både på politisk og administrativ side. Denne utfordringen er først og fremst kommunens egen, og kan ikke tilskrives statens styring med kommunesektoren.

Balanse i kommuneøkonomien.

Mens politikernes oppgave i store deler av etterkrigstiden har vært å bygge opp velferdsstaten, handler politikerrollen i dag i stor grad om å administrere den økonomiske knappheten. Det er en utfordring å skape politisk engasjement omkring nedskjæringer og kuttforslag.

På kort sikt er det avgjørende at balansen i kommuneøkonomien gjenopprettes – økonomisk spillerom er en forutsetning for det lokale selvstyret.

Arbeidsdelingen mellom stat og kommune må ikke bestå i at stat og storting proklamerer mål og verdier, mens kommunepolitikere får i oppgave å realisere disse målene innenfor et allerede stramt kommunebudsjett. På mange områder i den norske velferdsstaten er det et manglende samsvar mellom de forventningene brukere, faggrupper og politikere har til tjenestetilbudet på den ene siden, og de ressursene som står til rådighet for å løse oppgavene på den andre siden. Gjennom effektivisering og rasjonalisering kan vi få mer ut av ressursene våre, men dette kan ikke alene løse denne utfordringen. På kommunalt så vel som statlig nivå må vi diskutere hvor grensene for velferdsstaten skal gå. De sentrale politikere har et særlig ansvar for å ikke overby hverandre med gode intensjoner, samtidig som de overlater regningen til de lokale politikere.

Det er derfor viktig at statlige reformer som kommunene skal iverksette er tilstrekkelig finansiert, og at stat og kommune i felleskap tar ansvaret for å avstemme forventningene til velferdsstaten til de ressursene som er tilgjengelig.

Utvikling av partnerskap og gjensidig dialog mellom stat og kommuner

I etterkrigstiden har de offentlige tjenestene i Norge hatt en formidabel vekst. Dette henger sammen med en tilsvarende vekst i behovet for tjenester: Grunnleggende samfunnsendringer har bidratt til at stadig flere har behov for bistand fra det offentlige i flere stadier av livet. Samtidig er det flere aspekter i den enkeltes liv som krever involvering fra det offentlige. Dette er ikke unikt for Norge, og henger sammen med en generell samfunnsutvikling i hele den vestlige verden: Det stilles stadig større krav til innsats og ytelse i arbeidslivet, det er større konkurranse i mange deler av samfunnslivet samtidig som den enkelte har store forventninger til selvrealisering og livskvalitet. Denne samfunnsutviklingen skaper sosiale utfordringer og det er de offentlige tjenestene som må rydde opp i de problemene denne utviklingen skaper. I et samfunnsperspektiv kan vi si at det offentlige har spesialisert seg på å ta seg av de oppgavene som privat sektor og det sivile samfunn ikke har kapasitet til å håndtere.

Kommunen forvalter et stort ansvar for å yte tjenester til mennesker som er prisgitt hjelp fra det offentlige for å kunne leve verdige liv. I mange tilfeller oppleves det som om kommunen er alene om dette ansvaret. Der hvor statlige etater har mulighet til å spesialisere seg og gjøre tydelige avgrensninger av sitt ansvarsområde, blir de oppgavene som ingen andre ivaretar automatisk et kommunalt ansvar. Når trygdeetaten definerer hvem som har krav på uføretrygd og Aetat vurderer en arbeidssøker som arbeidsudyktig, avgjør de samtidig hvilke grupper den kommunale sosialtjenesten får ansvaret for. Når den spesialiserte psykiatrien eller de somatiske sykehusene endrer sin utskrivingspraksis, får dette direkte betydning for de kommunale omsorgstilbudene.

I en tid hvor ressursene oppleves som knappe og oppgavene er store, er det en fare for at forholdet mellom stat og kommuner blir preget av konflikt, svarteperspill og gjensidig mistillit. Dersom stat og kommuner fortsatt skal ha et felles ansvar for velferdsoppgavene innen rammene av en "integreert samarbeidsmodell", krever dette en annen dialog mellom stat og kommuner enn den vi har i dag.

Eidsberg kommune støtter derfor lokaldemokratikommisjonens målsetting om at partnerskapsperspektivet og likeverdigheten må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunene. Kontakten mellom stat og kommuner bør være basert på likeverdig dialog, ikke hierarkisk styring. Et godt virkemiddel for å få til dette er konsultasjonsordningen som bør videreutvikles til å bli en forpliktende og mer integreert del av forholdet mellom stat og kommuner.

Statlig samordning og rammestyring

På de store tjenesteområdene styrer staten ved hjelp av en detaljert rettighetslovgivning, mens det er kommunenes ansvar å finne økonomisk inndekning. Dersom generalistkommunen, som tar et helhetlig ansvar for prioriteringer på tvers av sektorer, skal kunne leve videre, må den statlige samordningen bedres. I dag opplever vi at de ulike fagdepartementene gir motstridende styringssignaler. I kommunene har vi jobbet lenge med å bryte ned uheldige sektorallianser som er til hinder for enhetlig styring. Det er derfor viktig at også staten legger til rette for dette gjennom sin dialog med kommunene.

Eidsberg kommune mener derfor i likhet med lokaldemokratikommisjonen at alle saker med konsekvenser for kommunene bør fremmes i fellesskap mellom fagdepartement og KR.D. Staten har et ansvar for å legge til rette for enhetlig styring gjennom sin dialog med kommunene. Likeledes bør styring i form av rettighetslovgivning begrenses til fordel for rammestyringsmodellen. Den gir i større grad rom for lokale prioriteringer, politiske valg og helhetlig styring. Dette er en sentral forutsetning for den norske generalistkommunemodellen.

Ingen ensretting av kommunesektoren

Lokalt selvstyre gir ingen mening dersom vi ikke godtar at det blir forskjeller kommunene i mellom. Det er derfor viktig at ikke samfunnets behov for kontroll og styring bidrar til kommunal ensretting.

Behovet for en effektiv informasjonshenting fra kommunene til staten har bidratt til utviklingen av en rekke felles kvalitetsindikatorer i kommunene. Samtidig som bruk av slike indikatorer har mange positive sider, kan de ha utilsiktede negative konsekvenser for det lokale selvstyret. I Eidsberg kommune har politikerne ved flere anledninger stilt spørsmål ved hvilke føringer bruk av sammenligningstall og felles måleindikatorer legger på utviklingen av lokalsamfunnet. Er det en fare for at kommunen mister sine særtrekk og blir mer lik den norske gjennomsnittskommunen?

Eidsberg kommune støtter derfor lokaldemokratikommisjonens forslag om at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer i kommunene har for lokaldemokratiet.

Fylkesmannens rolle

Fylkesmannsembetet har en sentral rolle i forhold til statens styring av kommunesektoren. Det er derfor positivt at lokaldemokratikommisjonen stiller spørsmålsteget ved oppgavene som tilligger dette embetet. Det bør være et viktig prinsipp i det norske demokratiet at all politikkutforming skal legges til folkevalgte organ.

Eidsberg kommune mener i likhet med lokaldemokratikommisjonen at fylkesmannens rolle bør begrenses til tilsyn, klagebehandling, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å se til at kommunene realiserer velferdsreformer slik Stortinget har bestemt. Prøvingstemaet ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig og truffet på lovlig måte. Rollen til fylkesmannsembetet bør utredes nærmere.

KONKLUSJON:

De spørsmålene som lokaldemokratikommisjonen drøfter og analyserer i sitt arbeid har stor betydning for lokaldemokratiets kår i Norge. Kommisjonen har satt fokus på en rekke nøkkelområder hvor det er viktig å gjøre endringer for å sikre et fortsatt levedyktig, lokalt selvstyre og fortjener ros for å ha satt viktige spørsmål på dagsorden.