



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP

05.11.2005
05, 1594-61

Ark. 650.0

Avd. KO / KJ / DV

Vår saksbehandler
Jan Terjer Hanssen
Telefon 22055712
E-post Jan.Hanssen@akershus-f.kommune.no

Vår dato
2005-11-01
Deres dato

Vår referanse
05/09003/005 040
Deres referanse

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

Det vises til departementets ekspedisjon av 2. mai 2005. NOU 2005:6 ble behandlet i fylkestinget i Akershus 20.10.2005 og det ble gjort følgende vedtak:

- 1 Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikomisjonens overordnede mål om "Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken". Fylkestinget vil peke på bl.a. følgende elementer og tiltak som kan bidra til dette:
- Legge til rette for økt valgdeltakelse, spesielt blant ungdom.
 - Styrke det kommunale handlingsrommet ved bl.a.
 - o å begrense virkningene av rettighetslovgivningen for kommunesektorens økonomiske rammer
 - o å legge til rette for en friere beskatningsrett for kommuner og fylkeskommuner
 - Utvide og gjøre konsultasjonsordningen mer forpliktende
 - Legge til rette for en sterkere nasjonal samordning av statlig politikk overfor kommunesektoren ved å styrke KR D's samordningsansvar og å overføre overordnet planansvar fra MD til KR D.
 - Legge til rette for "styringsdialog" og utforming av "utviklingskontrakter" mellom nasjonalt og regionalt/lokalt nivå basert på fylkesplanleggingen eller andre planprosesser med bred medvirkning fra folkevalgte organer
- A) Krav til Staten:
- a. legge til rette for økt valgdeltakelse bl.a gjennom elektronisk stemmegivning.
 - b. øke det demokratiske handlingsrommet ved å redusere bruken av øremerkede midler.
 - c. bygge opp under kommunenes legitime rett til å prioritere forskjellig avhengig av politisk ståsted, demografisk sammensetning og størrelse.
 - d. desentralisere mer makt til kommunene.
 - e. legge til rette for økt samordning av statlig politikk som berører kommunenes handlefrihet.
 - f. begrense bruken av rettighetslovgivningen for kommunesektorens økonomiske rammer.

B) Krav til kommunene:

- a. utvikle kommunene til robuste kommuner som kan framstå som spennende politiske arenaer, gjennom bl.a direkte valg av ordfører og innføring av et parlamentarisk styringssystem.*
- b. være pådrivere i moderniseringen av offentlig sektor.*

C) Felles ansvar:

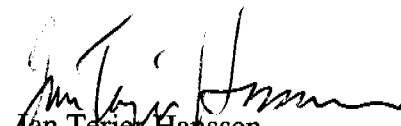
- a. etablere en klarere arbeidsdeling mellom stat og kommune som er omforent, og kan vare over tid.*
- b. sikre økonomiske rammebetingelser som gir kommunene forutsigbarhet og sikrer statens behov for handlingsrom til å føre forsvarlig økonomisk politikk på nasjonalt plan.*

3 *Avgrense fylkesmannens oppgaver til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog.*

4 *Fylkestinget viser for øvrig til fylkesrådmannens saksframlegg.*

Vedlagt følger kopi av fylkesrådmannens framlegg i saken og saksprotokoll fra fylkesutvalgets møte 13.10.2005 og fylkestingets møte 20.10.2005.

Med vennlig hilsen


Jan Terjer Hanssen
seniorrådgiver

- Vedlegg:
1. Saksframlegg i FT-sak 70/05 "Lokaldemokratikommisjonens første utredning (NOU 2005:6). Samspill og tillit – om staten og lokaldemokratiet. Høring."
 2. Saksprotokoller fra fylkesutvalgets møte 13.10.2005 og fylkestingets møte 20.10.2005.

SAKSFRAMLEGG

VEDLEGG 1
-05 11594-61

Arkivsaksnr.: 05/09003/001-040

Behandles i: Fylkesting
Fylkesutvalg

Sak 20.10.2005
Sak 13.10.2005

LOKALDEMOKRATIKOMMISJONENS FØRSTE UTREDNING (NOU 2005:6). SAMSPILL OG TILLIT - OM STATEN OG LOKALDEMOKRATIET. HØRING.

Innstilling

Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikommisjonens overordnede mål om "Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken". Fylkestinget vil peke på bl.a. følgende elementer og tiltak som kan bidra til dette:

- Legge til rette for økt valgdeltakelse
- Styrke det kommunale handlingsrommet ved bl.a.
 - o å begrense virkningene av rettighetslovgivningen for kommunesektorens økonomiske rammer
 - o å legge til rette for en friere beskatningsrett for kommuner og fylkeskommuner ved selv å fastsette skattøret
- Utvide og gjøre konsultasjonsordningen mer forpliktende
- Legge til rette for en sterkere nasjonal samordning av statlig politikk overfor kommunesektoren ved å styrke KRD's samordningsansvar og å overføre overordnet planansvar fra MD til KRD.
- Legge til rette for "styringsdialog" og utforming av "utviklingskontrakter" mellom nasjonalt og regionalt/lokalt nivå basert på fylkesplanleggingen eller andre planprosesser med bred medvirkning fra folkevalgte organer

Fylkestinget viser for øvrig til fylkesrådmannens saksframlegg.

Oslo, 22.09.2005

Harald K. Horne
fylkesrådmann

Viktige punkter i saken

På mange måter er ansvaret for utviklingen av lokalsamfunnet lagt til kommunene. Gjennomføringen av betydelige deler av velferdsoppgavene er lagt dit og samtidig forventes at kommunene ivaretar rollen som samfunnsutvikler med tilrettelegging for næringsliv, ressursforvaltning og generelle rammebetingelser. Ivaretagelse av ansvaret og gjennomføringen av oppgavene tilpasset stedlige forutsetninger tilsier både myndighet til å styre og råderett over virkemidlene. Samtidig må utviklingen av lokalsamfunnet, muligheter og vilkår for innbyggerne være i samsvar med nasjonale føringer og rammebetingelser. Ut fra disse betraktningene vil fylkesrådmannen understreke kommisjonens overordnede mål om *Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken.*

Nasjonalt har valgdeltakelsen i kommunevalget sunket fra 72,8 % i 1979 til 59 % i 2003. Ved fylkestingsvalget dette året var deltakelsen 55,6 %, altså litt lavere enn deltakelsen i kommunevalget. Valgdeltakelsen i Akershus ligger litt over landsgjennomsnittet, men følger den samme tendensen. Makt- og demokratiutredningen tillegger de statlige rammebetingelsene stor betydning (Østerud m.fl. 2003). Forskergruppen peker på at lokaldemokratiet er vingeklippet av rettighetslovgivning og effektivitetshensyn. Det demokratiske liv knyttet til utøvelse av folkevalgt myndighet er svekket i alle ledd. Andre forskere som Baldersheim m.fl. (1997) har pekt på at det politiske handlingsrommet til kommunene har blitt mindre. Forskningen gir likevel ingen entydige svar på sammenhengen mellom statlig styring og valgdeltakelse.

Lokalt demokrati uttrykt som medvirkning, ansvar og innflytelse på egen utvikling forutsetter et tilstrekkelig handlingsrom for valg av løsninger og utviklingsretning for å være meningsfylt. Tiltak som styrker det kommunale handlingsrommet bør derfor utvikles videre så som konsultasjonsordningen, en friere beskatningsrett og begrensning i rettighetslovgivningen. Større myndighet for valg av løsninger bør legges til lokalt/regionalt nivå.

Som del av en strategi for å øke forutsigbarhet og dermed handlingsrommet for kommunesektoren, bør man styrke den nasjonale samordningen av statlige krav til kommunesektoren. Fylkesrådmannen mener dette er viktig bl.a. for å få en bedre tilpasning av de statlige fagsektorenes forventninger til de faktiske rammebetingelser. Utviklingen av tjenestetilbud og standarder må skje i dialog mellom nasjonalt og regionalt/lokalt nivå gjennom konsultasjonsordningen og f.eks. ved hjelp av "styringsdialog" og "utviklingskontrakter" basert på fylkesplanleggingen eller andre brede planprosesser med bred medvirkning av folkevalgte organer.

Saksredegjørelse

Bakgrunn

Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt og gitt mandat ved Kronprinsregentens resolusjon av 12. mars 2004. Kommisjonen avleverte sin første delutredning NOU 2005:6 Samspill og tillit – om staten og lokaldemokratiet 18. april 2005. Kommunal- og regionaldepartementet har sendt utredningen på bred høring med frist 1. november 2005.

Lokaldemokratikommisjonen ble oppnevnt som følge av Stortingets behandling av Dokument 8:4 (2003-04). Kommisjonen ble satt ned med en representant fra hvert av de politiske partiene på Stortinget, fire representanter fra kommunesektoren samt to uavhengige. Ordfører Leif Johan Sevland, Stavanger, er leder for kommisjonen. Mandatet er todelt og arbeidet presenteres i to offentlige utredninger hvorav NOU 2005:6 er den første og den andre ventes framlagt pr. 1. april 2006. 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 (framlegges våren 2006).

Kommisjonen har lagt ett, overordnet, hensyn til grunn i sitt arbeid: *Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken.* Ut fra dette tas opp en rekke problemstillinger til drøfting. Ut fra fylkeskommunens rolle i oppgavefordelingen har fylkesrådmannen valgt å ta opp og kommentere følgende problemstillinger:

- Forhold som påvirker valgdeltakelsen.
- Betydning av rettighetslovgivningen
- Kommunesektorens handlingsrom.
- Statlig styring i forhold til kommunene og behovet for dialog
- Økonomiske rammebetingelser for kommunesektoren

Forhold som påvirker valgdeltakelsen.

Det har vært en negativ trend i valgdeltakelsen over tid. Dette 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 ?
- 3 Hvordan skal den negative trenden tolkes ?

Kommisjonen vil behandle de to siste spørsmålene om valgdeltakelsen i sin andre utredning våren 2006. I den utredningen vil også spenningen mellom ulike former for deltakelse og oppfatninger av hva demokrati er bli tatt opp.

Nasjonalt har valgdeltakelsen i kommunevalget sunket fra 72,8 % i 1979 til 59 % i 2003. Ved fylkestingsvalget dette året var deltakelsen 55,6 %, altså litt lavere enn deltakelsen i kommunevalget. Valgdeltakelsen i Akershus ligger litt over landsgjennomsnittet, men følger den samme tendensen. Selv om valgdeltakelsen på landsbasis var rekordlav ved

kommunevalgene i 1995 og 1999 var det bare 12 % av velgerne som satt hjemme ved begge valg. Sett i et tverrnasjonalt perspektiv ligger den norske valgdeltakelsen omtrent midt på treet, men markert lavere enn i de to andre skandinaviske landene. (Aardahl m.fl. 2002, Christensen og Midtbø 2001, Offerdal 2005). Danmark har en høy og stabil valgdeltakelse ved både nasjonale og lokale valg. Den høye valgdeltakelsen i Sverige kan forklares med at lokalvalget holdes samtidig med valget til nasjonalforsamlingen.

Studier viser at personer med høy utdanning og høy inntekt deltar hyppigere enn andre (Bjørklund og Saglie 2000), men at verken kjønn eller inntekt bidrar til å skille ut deltakerne i kommunevalg fra hjemmesitterne i samme grad som før. Tallmaterialet viser at hjemmesitterne er blitt noe yngre samtidig som deltakelsen blant kvinner er noe høyere enn for menn. (Bjørklund 1997, 1995). Forskning viser 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.

Makt- og demokratiutredningen tillegger de statlige rammebetingelsene stor betydning (Østerud m.fl. 2003). Forskergruppen peker på at lokaldemokratiet er vingeklippet av rettighetslovgivning og effektivitetshensyn. Det demokratiske liv knyttet til utøvelse av folkevalgt myndighet er svekket i alle ledd. Andre forskere som Baldersheim m.fl. (1997) har pekt på at det politiske handlingsrommet til kommunene har blitt mindre. Forskningen gir likevel ingen entydige svar på sammenhengen mellom statlig styring og valgdeltakelse.

Spørsmålet om hva kommunene er blitt viktige i forhold til viser seg å være et sentralt tema. 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)

Noen hovedproblemstillinger / vinklinger på valgdeltakelsen

Kommisjonen skal gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringer på hvorfor den er gått tilbake. Nedenfor er det pekt på noen utviklingstrekk i samfunnet som kan relateres til utviklingen i valgdeltakelsen:

- partienes manglende medlemsopplutning
- lokale listers betydning for valgdeltakelsen.
- viktigheten av valgdeltakelsen som mål på opplutningen om og tilliten til lokaldemokratiet.
- de folkevalgte organers representativitet, rolle og organisering, de folkevalgtes arbeidsvilkår og rekruttering til folkevalgte organer
- Rekruttering av folkevalgte sett i lys av partienes reduserte medlemsopplutning
- Tilrettelegging for deltakelse i lokalpolitikken
- Andre former for deltakelse – et bidrag til å supplere og utdype demokratiet eller i strid med sentrale verdier i det representative systemet ?
- Graden av åpenhet
- Utviklingen av innbyggerrollen

Fylkesrådmannen vil vise til at lokaldemokratiet og de folkevalgtes legitimitet har vært tema i flere utredninger knyttet til styringsstrukturen i Akershus fylkeskommunen. Mulighetene for de politiske partiene til å nå fram med sitt budskap overfor velgerne og synliggjøring av de politiske prosessene og beslutningene overfor velgerne er sentrale tema. Styringsstrukturens

betydning for valgdeltakelsen kunne vært ønskelig å få belyst. Likeledes er betydningen av andre arenaer og prosesser for medvirkning hvor folkevalgte aktører og innbyggere kan møtes interessant å se i sammenheng med valgdeltakelsen.

Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for å produsere tjenester og innbyggernes rolle som mottakere av tjenester/ brukere har, etter fylkesrådmannens oppfatning, vært et mer synlig tema på dagsorden enn borgerrollen. Har den sterke statlige styringen av kommunesektoren gjort at innbyggerne i liten grad ser sin rolle som borgere og tillegger denne vekt? Betyr denne statlige styringen at forskjellen mellom de politiske partiene blir vanskelig for den enkelte innbygger å få øye på?

Fylkesrådmannen imøteser kommisjonens utredning våren 2006 og finner de problemstillingene som er reist knyttet til valgdeltakelsen, som relevante bidrag for forståelsen av utviklingen av lokaldemokratiet.

Betydning av rettighetslovgivningen

Kommisjonen går inn for at bruk av rettighetslovgivningen begrenses. Videre foreslår kommisjonen at nye statlige reformer som skal iverksettes av kommunene, finansieres i tilstrekkelig grad. Av hensyn til velgerne bør det også avklares hva som er kommunenes oppgaver og ansvar, og hva som er statens.

Konflikten mellom den lokalpolitiske frihet og statlige påbud om gjennomføring av reformer hevdes å tømme kommunepolitikken for innhold. Forpliktelsene gitt av staten går ut over både politikernes tid og bruk av kommunenes frie inntekter. Dette illustreres f.eks. av rettighetene gitt i Opplæringsloven. Kommunenes anstrengte økonomi og derav manglende innfrielse av rettigheter, vil sannsynligvis føre til at domstolene brukes av borgerne for å kreve sin rett. For lokaldemokratiet ville det være en bedre løsning om lokalpolitikere i større grad var satt i stand til å løse velferdsoppgavene de er pålagt.

Økonomien er anstrengt i mange kommuner, og lokalpolitiske saker som ikke er lovpålagt av staten, nedprioriteres. Slik blir lokalpolitikere nærmest administratorer av statlige pålegg. For å motvirke en slik tendens, vil det være viktig at statlige reformer finansieres i tilstrekkelig grad, og at lokalpolitikere får den frihet de har vært tiltenkt, til å prioritere mellom ulike sektorer. Sterkt regelstyrte oppgaver foreslås overført til staten, oppgaver som krever lokal prioritering, overlates til kommunene. Dette åpner for større variasjon i tjenestetilbud mellom kommunene.

Fylkesrådmannen støtter kommisjonens forslag om at bruk av rettighetslovgivning begrenses. En økt bruk av denne vil gå ut over det kommunale selvstyret, med mindre staten utvikler et system der nye statlige reformer sikres finansiering i tilstrekkelig grad. Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag om at det innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser, kan avklares nærmere hva som er kommunenes oppgaver og ansvar, og hvilket ansvar som tilligger staten. En slik vurdering må bidra til at velgerne skal kunne se hvilket nivå som er ansvarlig for hva, og kunne forholde seg til dette i samfunnsdebatten og ved valg.

Kommunesektorens handlingsrom

På mange måter er ansvaret for utviklingen av lokalsamfunnet lagt til kommunene. Gjennomføringen av betydelige deler av velferdsoppgavene er lagt dit og samtidig forventes at kommunene ivaretar rollen som samfunnsutvikler med tilrettelegging for næringsliv, ressursforvaltning og generelle rammebetingelser. Ivaretagelse av ansvaret og gjennomføringen av oppgavene tilpasset stedlige forutsetninger tilsier både myndighet til å styre og råderett over virkemidlene. Samtidig må utviklingen av lokalsamfunnet, muligheter og vilkår for innbyggerne være i samsvar med nasjonale føringer og rammebetingelser.

I rapporten pekes det på at utviklingen av velferdsstaten har begrenset kommunenes handlingsrom fordi oppgaveansvaret er blitt svært omfattende lokalt. Og i tillegg fører den store betydningen kommunene har fått, til at statens behov for å styre kommunesektoren øker. Langt på vei kan man også si at nasjonale standarder og krav til like tilbud til innbyggerne uavhengig av bosted, svekker mulighetene for lokale løsninger.

Lokalt demokrati uttrykt som medvirkning, ansvar og innflytelse på egen utvikling forutsetter et tilstrekkelig handlingsrom for valg av løsninger og utviklingsretning for å være meningsfylt. Lokaldemokratiet har en sentral posisjon i vårt styringssystem og det er derfor viktig å gi kommunene et størst mulig handlingsrom for å stimulere til deltakelse og engasjement.

Rapporten har en bred drøfting av det kommunale handlingsrommet og kommisjonen foreslår bl.a at alle norske kommuner fortsatt bør være generalistkommuner i demokratisk forstand med bredt ansvarsområde og frihet til å prioritere. Rettighetslovgivningen bør begrenses, regelstyrte oppgaver overføres til staten og nye reformer må være fullfinansierte. Kommisjonen peker også på at det må foretas en avklaring av ansvarsforholdene mellom stat og kommune på områder der begge instanser har betydelige interesser, for å tydeliggjøre ansvarsforholdene overfor velgerne. Fylkesrådmannen støtter kommisjonens vurderinger og forslag til tiltak.

For å bidra til en styrking av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, går kommisjonen inn for at det iverksettes et prosjekt for bl.a. å avklare kommunesektorens og statens roller. Fylkesrådmannen tror et slikt prosjekt kan ha mye for seg selv om det vil aktualisere en ny gjennomgang av oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren. Ansvarsreformen som ble lansert som oppfølging av Stm. 19 (2001-02), har eksempelvis ikke gitt den styrking av fylkeskommunenes rolle som regionale utviklingsaktører som var forventet. Dertil ligger for mye av oppgavene fortsatt på statlig hånd og statens ulike sektorinteresser er for lite samordnet til å kunne være gode partnere i samfunnsutviklingen.

Statlig styring i forhold til kommunene og behovet for dialog

Offentlig styring har utgangspunkt i politisk fattede vedtak. Mens Stortinget legger de overordnede premissene og rammene for styringen av kommunene, legger kommunestyre/fylkesting premissene for styringen av lokalsamfunnet. I de fleste vedtak

som fattes i kommunestyret vil imidlertid Stortinget, regjeringen og statlig forvaltning allerede ha lagt sterke føringer. Kommunestyret er et ledd i en styringskjede der sluttresultatet er konkret oppgaveløsning, eksempelvis velferdstjenester. Tilsvarende gjelder for fylkestingets forhold til fylkeskommunen. Neste ledd i denne styringskjeden er kommunale og fylkeskommunale etater og virksomheter som bidrar med konkret oppgaveløsning. Økonomiske og faglige ressurser koples sammen for at oppgaveløsningen på en best mulig måte skal tilpasses den lokale virkelighet. Endelig har tjenesteleverandørene en styringsfunksjon i forhold til enkeltmennesker som har behov for offentlige tjenester. Denne styringsfunksjonen er mer teknisk preget av tjenesteleverandørens faglige kompetanse (*Parsons 1960, Jansen 1981*).

Denne beskrivelsen av styringsforholdet ligger nært opp til det som kjennetegner et hierarkisk styringssystem. Staten står imidlertid ikke i et direkte kommandoforhold til kommunene. Det er kun gjennom lov eller med hjemmel i lov at statlige myndigheter kan pålegge kommunen oppgaver og løsninger (*legalitetsprinsippet*). Kommunenes rettsstilling skiller seg slik sett ikke vesentlig fra den rettsstilling det enkelte individ har. Stortinget kan kun bruke lovverket for å pålegge oss å utføre visse handlinger og legge ned forbud mot andre.

Gjennomføringen av velferdspolitikken forutsetter et nært samspill mellom staten og kommunesektoren og det er rimelig at Storting og Regjering legger føringer og rammer i forhold til kommunenes tjenesteproduksjon. I forhold til lokaldemokratiet er det graden av styring som er avgjørende og det ligger et klart dilemma i at nasjonale standarder og krav om like tilbud til innbyggerne samtidig svekker muligheten for lokale løsninger. Det er flere gode grunner til at kommunenes virksomhet må tilpasses nasjonale rammer. Her kan nevnes hensynet til nasjonaløkonomi, rettssikkerhet, effektivitet, utjevning, internasjonale forpliktelser og hensynet til miljø og bærekraftig utvikling. Nasjonale føringer må imidlertid ikke være mer detaljerte og spesifikke enn at de samtidig gir et lokalt handlingsrom dersom man skal kunne ha en funksjonsdyktig integrert modell. En særlig utfordring for samspillet mellom nasjonalt og lokalt nivå ligger i den statlige sektoriseringen der sterke sektormyndigheter utformer spesifikasjoner og krav for sitt ansvarsområde mens samordningen på tvers av sektorer ikke styrkes tilsvarende. Kommisjonen peker da også på at det må bli et sterkere nasjonalt grep om samordningen overfor kommunesektoren ved at Kommunal- og regionaldepartementet får en tydeligere rolle i forhold til fagdepartementene i saker som gjelder kommunesektoren. Fylkesrådmannen er enig i dette og vil samtidig peke på at hensynet til en bedre samordning av en del oppgaver som i dag er statlige, er en viktig begrunnelse for å utvikle større folkevalgt styrte regioner.

Kommisjonen påpeker at det er behov for å utvikle videre dialogen og partnerskapet mellom staten og kommunesektoren. I dette ligger både behovet for gode informasjonssystemer for kommunesektorens virksomhet (KOSTRA) og dialog om gjennomføring av prioriterte oppgaver (konsultasjonsordningen). Slike systemer må utvikles videre og gi grunnlag for partnerskap og dialog framfor regelstyring. Fylksrådmannen vil for sin del framheve betydningen av en god dialog med nasjonale myndigheter om den regionale utviklingen med basis i fylkesplanleggingen. De brede lokale og regionale prosessene som gjennomføres ved utarbeidelse av fylkesplan og ulike delplaner gir et godt grunnlag for en styringsdialog med staten om rammer for utviklingen framover. En sterkere forpliktelse i oppfølgingen av planene, særlig fra statlig side, ville kunne utvikle et tydeligere partnerskap og større forutsigbarhet om utviklingen i regionen. Mange folkevalgte både på lokalt og regionalt nivå

deltar i en slik planprosess og større vektlegging fra statlig side om oppfølging og gjennomføring vil kunne bidra til en styrking av demokratiet på lokalt og regionalt nivå.

Fylkesrådmannen støtter forslaget om at Statsministerens kontor skal få et økt ansvar for samordning av statlige departement, men for at det skal kunne gjennomføres bør det være basert på en felles enighet mellom Staten og det regionale politiske nivå. En mulig løsning kan være, med utgangspunkt i Fylkesplanen, å utarbeide bindende kontrakter mellom Staten og det regionale nivå. Fylkesplanen blir de regionale og lokale myndigheters felles innspill til forhandlinger med Staten om hvilke prioriterte mål og strategier som er ønskelig å sette fokus på kommende periode.

Gjennom en prosess med forhandlinger med Staten må begge parter forplikte seg til å følge opp en gjensidig forpliktende avtale. Det innebærer at Staten må samordne seg og gjennom reelle forhandlinger akseptere og forplikte seg til å følge mål og strategier i Fylkesplanen når den godkjennes.

En slik felles avtale basert på Fylkesplanen må legges til grunn for politisk arbeid i komiteene på Stortinget og regionale politiske organer i saker som kan ha konsekvenser for avtalen i planperioden.

Fylkesrådmannen tror at for å styrke denne samordningen bør KR D, som i dag har ansvaret for de økonomiske rammebetingelser for kommunene, få overført planansvaret som MD har i dag. Dette vil øke samsvaret mellom planlegging og økonomiske rammer. MD har etter hvert fått svekket sin posisjon som overordnet planmyndighet og det synes mer hensiktsmessig at denne samordningen overføres til KR D.

Økonomiske rammebetingelser for kommunesektoren

Fylkesrådmannen vil her ta opp to temaer som gjelder kommunesektorens ressursituasjon og dermed også det lokale handlingsrommet. Det gjelder konsultasjonsordningen mellom regjeringen og Kommunenes sentralforbund og spørsmålet om en friere beskatningsrett, dvs. kommunenes adgang til selv å fastsette skatteprosenten.

Konsultasjonsordningen

Kommisjonen går inn for at konsultasjonsordningen utvikles i retning av en mer forpliktende ordning. Samtidig som kommisjonen ønsker mer forpliktende konsultasjoner advares det mot å innføre et forhandlingsinstitutt (dansk modell), fordi dette vil fungere på siden av de demokratiske kanalene. Det anbefales at man prøver ut avtaler på begrensede områder, som f.eks gjenoppretting av balansen i kommuneøkonomien.

Konsultasjonene har til nå vært en arena for informasjonsutveksling, og har gitt mulighet for å nærme seg enighet om faktagrunnlag og virkelighetsbeskrivelse i kommunesektoren. I tillegg er det utarbeidet forpliktende avtaler på enkeltområder – f.eks kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren mellom KS og sosialdepartementet. KS forplikter seg i avtalene til å arbeide med visse saker, men binder ikke opp sine medlemmer.

Konsultasjoner kan ses på som et svar på to tendenser som beskrives i utredningen fra kommisjonen:

Manglende horisontal koordinering/samordning fra statens side av saker som gjelder kommunesektoren. Kommisjonen peker på at samordningen er blitt svakere de siste årene. Dette har sammenheng med at staten er sterkt sektororientert med fagdepartementer og ministerstyre (dvs ministre som er konstitusjonelt ansvarlige overfor Stortinget). Kommunene fikk gjennom 80 og 90-tallet større økonomisk og organisatorisk frihet. Øremerking, særlover og refusjonsordninger ble erstattet med rammestyring og større organisatorisk frihet. Resultatet ser imidlertid ut til å ha blitt at det har oppstått et styringsvakuum som statlige sektormyndigheter har fylt med økt rettighetslovgivning, rapportering og kontrollordninger.

Endringer i stat/kommunerelasjonen. Økte krav til valgfrihet, likhet og kostnadseffektivitet, samt at innbyggerne i større grad betrakter seg som kunder i forhold til velferdstjenestene, kan oppleves som en trussel mot den norske kommunemodellen. Disse trendene har ført til økt grad av rettighetslovgivning og det pågår en debatt og en prosess knyttet til om norske kommuner og fylkeskommuner er store nok til å produsere velferdstjenester og ivareta samfunnsutvikling på en effektiv og kompetent måte, og om oppgavefordelingen er optimal.

I den nordiske kommunemodellen er det nødvendig med tette relasjoner mellom kommune og stat. Konsultasjonene kan være et virkemiddel for å skape tillit mellom staten og kommunesektoren mht at kommunen kan klare å oppfylle de forventninger som stilles til tjenesteproduksjonen og hvilke rammebetingelser dette krever. Fra statens side vil kommunesektoren da forvente rammebetingelser som er i samsvar med det omfang og de kvalitetskrav som forventes mht tjenestene, bedre samordning av aktiviteten overfor sektoren og at kravene til rapportering og kontroll reduseres.

Fylkesrådmannen støtter kommisjonens forslag om at konsultasjonsordningen bør gjøres mer forpliktende. Det vises til at Stortinget ved behandlingen av Kommuneproposisjonen for 2006 har bedt Regjeringen legge fram prinsippene for en mer forpliktende konsultasjonsordning i forbindelse med statsbudsjettet for 2006. De avtaler som blir resultat av konsultasjonene bør fokusere på kommunesektorens rammebetingelser. Det er viktig at konsultasjonene ikke binder opp kommunen, slik at de oppfattes som en ny form for detaljstyring. Det vil også være viktig å få til bedre statlig samordning av politikken overfor kommunesektoren, og at omfanget av rapportering, kontroll og lovfesting av rettigheter uten at det følger ressurser med, reduseres.

Fylkesrådmannen viser til at kommisjonen ikke ønsker at konsultasjonene blir et forhandlingsinsittutt ved siden av de demokratiske kanaler. Fylkesrådmannen har forståelse for dette, men viser samtidig til at skattenivået i en modell med lokal beskatningsfrihet er et tema som kan egne seg for forhandlinger. Det vises til at dette fungerer i Danmark.

Partnerskap forutsetter likverdige partnere. Dette kan ikke sies å være tilfelle i dag hvor det er staten som er den sterke part. Større lokal beskatningsfrihet som blir et tema i konsultasjonene, kan være et virkemiddel for å skape større likeverdighet mellom partene (Det vises til eget kapittel om dette).

Friere kommunal beskatningsrett.

Kommisjonen foreslår økt lokal beskatningsfrihet ved at maksimalgrensen for skattøren (som alle kommuer og fylkeskommuner benytter i dag) oppheves. Kommisjonens flertall foreslår

dessuten et reformert og utvidet eiendomsskattesystem med sosial profil. Eiendomsskatten kan omfatte boliger, fritidsboliger, næringseiendommer og arealavgift for etablering i sjø. Gjeldende avgrensninger til bymessige strøk og verker og bruk foreslås fjernet. Eiendomsskatten skal være en eksklusiv frivillig lokal skatt. Kommisjonen har drøftet om det skal være obligatorisk folkeavstemming ved endring av skattenivå. Flertallet går ikke inn for dette.

Fylkesrådmannen vil minne om at økt lokal beskatningsfrihet har vært foreslått i ulike sammenhenger flere ganger tidligere, med bla som formål å øke det lokalpolitiske engasjement (bla valgdeltagelsen), samt skaffe bedre finansieringsgrunnlag for kommunale aktiviteter. I Akershus fylkesting har det ved flere anledninger vært flertall for økt lokal beskatningsfrihet. Spørsmålet har også vært behandlet i Stortinget. Her har det ikke vært flertall for lokal beskatningsfrihet, heller ikke som begrenset forsøk.

Den viktigste begrunnelsen for ikke å åpne for større grad av lokal beskatningsfrihet, har vært at norske kommuner er svært ulike mht mulighetene for å øke skatteinntektene, og at økt beskatningsfrihet følgelig kan gi uønskede inntektsforskjeller, og dermed forskjeller i tjenestetilbudet som ikke er tilsiktet. Kommisjonen påpeker imidlertid at de kommunene som har lavt skatteproveny til gjengjeld har høye statlige overføringer og følgelig høyere inntekter pr innbygger enn de kommunene som har høyt skatteproveny. Kommisjonen peker også på at kommunal inntektsskatt bør baseres på arbeidsinntekter, dvs at kapitalinntekter bør holdes utenfor, da disse er svært skjevt fordelt mellom kommunene.

Kommisjonen peker på at erfaringene fra Sverige og Danmark viser at større lokal frihet ikke nødvendigvis svekker den nasjonale økonomiske styringen eller har negative fordelingsmessige konsekvenser. I Sverige er det imidlertid en sterkere grad av inntektsutjevning enn i Norge, og i Danmark inngår skattepolitikken som en del av forhandlingssystemet mellom kommunene og staten.

Skattespørsmål ligger godt til rette for økt lokalt politisk engasjement, fordi det er klare forskjeller mht synspunkter på skattenivå langs en høyre/venstre-dimensjon. I dette ligger også at forutsetningene for demokratisk kontroll med skattenivået i lokalpolitikken er til stede. Spørreundersøkelser kommisjonen har fått gjennomført, viser at det på kort sikt ikke vil være fare for vesentlig økt skattenivå ved økt beskatningsfrihet. På lang sikt kan imidlertid dette være mer usikkert. Mange faktorer påvirker valgdeltagelsen og økt beskatningsfrihet alene vil nok neppe være tilstrekkelig til å øke den.

Økt lokal skattefrihet vil gi kommunene et mer selvstendig ansvar for finansieringen av tjenestetilbudet. Dersom kommunesektoren får økt frihet til å fastsette skattøren, vil ikke staten ha samme kontroll med den totale inntektsrammen. Dette kan gi kommunesektoren et forhandlingskort overfor staten, hvor en gjennom konsultasjonsordningen kan inngå avtaler med staten om det samlede skattenivået. Dette vil gjøre staten og kommunene til mer likeverdige partnere noe som kan være et virkemiddel til å gjøre konsultasjonsordningen mer forpliktende.

Fylkesrådmannen støtter i prinsippet kommisjonens forslag om at kommunene får friere beskatningsrett ved at maksimalgrensen for skattøren fjernes. På bakgrunn av tidligere behandling av spørsmålet om friere beskatningsrett, synes det som om flere kan støtte en slik

reform dersom man enten styrker skatteutjevningen mellom kommunene eller knytter skattenivå opp mot konsultasjonene med staten.

Økt skatteutjevning betyr at en kan motvirke at forskjellene mellom kommunene blir større ved lokal beskatningsfrihet. Skatteutjevningen er imidlertid allerede høy, særlig for fylkeskommunene, og økt utjevning kan ha negative konsekvenser i form av at man tar bort incentiver til å legge til rette for lokal verdiskapning. Økt skatteutjevning kan også føre til at gevinsten ved økte skatteinntekter blir borte gjennom økt utjevning – ”man gir med den ene hånden og tar med den andre”

Fylkesrådmannen vil da heller gå inn for en løsning hvor skattenivået kan knyttes opp mot konsultasjonene med staten. Gjennom dette vil en få bedre mulighet til løpende å vurdere behovet for makroøkonomisk styring og samlet skattenivå opp mot behovet for lokal handlefrihet.

Synspunktene til kommisjonen mht eiendomsskatt vurderes ikke nærmere da det er klart at dette ikke er aktuelt som en fylkeskommunal skatt. Fylkesutvalget har tidligere, i forbindelse med innspill til KS vedrørende konsultasjonene med staten, gått i mot fylkeskommunal eiendomsskatt.

Fylkesrådmannen støtter synspunktet til flertallet i kommisjonen mht. at det ikke skal være obligatorisk med bruk av folkeavstemming ved endring i skattenivå. Dette kan ivaretas tilfredsstillende gjennom de ordinære representative organer, og gjennom den mulighet kommunene har til å bruke rådgivende folkeavstemming.

Saksbehandler	Jan Terjer Hanssen, Thomas Tvedt, avd for regional utvikl. Eva rueslåten, Knut Thiblin, admin.avd Brita Schatvedt, avd for opplæring og tjen.
Avd/seksjon	
Vedlegg nr./tittel	NOU 2005:6 Samspill og tillit, kapittel 1 (sammendrag)

Saksprotokoll

Saken er behandlet i:

Utvalg: Fylkesutvalg
Møtedato: 13.10.2005
Sak/notat: Sak 0077/05 Arkivsak: 05/09003/002/040

Tittel: LOKALDEMOKRATIKOMMISJONENS FØRSTE UTREDNING (NOU 2005:6). SAMSPILL OG TILLIT - OM STATEN OG LOKALDEMOKRATIET. HØRING.

Utvalgets behandling:

Forslag:

Representanten Nils Aage Jegstad (H) fremmet følgende alternative forslag til fylkesrådmannens innstilling:

Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikommisjonens overordnede mål om "å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken". Fylkestinget vil peke på bl.a følgende elementer og tiltak som kan bidra til dette:

A) Krav til Staten:

- legge til rette for økt valgdeltakelse bl.a gjennom elektronisk stemmegivning.
- øke det demokratiske handlingsrommet ved å redusere bruken av øremerkede midler.
- bygge opp under kommunenes legitime rett til å prioritere forskjellig avhengig av politisk ståsted, demografisk sammensetning og størrelse.
- desentralisere mer makt til kommunene.
- legge til rette for økt samordning av statlig politikk som berører kommunenes handlefrihet.
- begrense bruken av rettighetslovgivningen for kommunesektorens økonomiske rammer.

B) Krav til kommunene:

- utvikle kommunene til robuste kommuner som kan framstå som spennende politiske arenaer, gjennom bl.a direkte valg av ordfører og innføring av et parlamentarisk styringssystem.
- foreta strenge politiske prioriteringer innefor de økonomiske rammene som er stilt til disposisjon.
- være pådrivere i moderniseringen av offentlig sektor, og selv bidra til at antallet kommuner reduseres vesentlig.

C) Felles ansvar:

- etablere en klarere arbeidsdeling mellom stat og kommune som er omforent, og kan vare over tid.

- sikre økonomiske rammebetingelser som gir kommunene forutsigbarhet og sikrer statens behov for handlingsrom til å føre forsvarlig økonomisk politikk på nasjonalt plan.

Representanten Dagfinn Sundsbø (Sp) fremmet følgende tillegg til fylkesrådmannens 1. strekpunkt: *spesielt blant ungdom.*

Representanten Kjell Berge (Ap) foreslo å stryke : "ved selv å fastsette skatteøre" , i fylkesrådmannens 1. kulepunkt.

Votering:

1. Jegstads alternative forslag fikk 6 stemmer (H + Frp) og falt.
2. Fylkesrådmannens innstilling 1. –2 .strekpunkt med Sundsbøs tillegg ble enstemmig vedtatt.
3. Fylkesrådmannens innstilling 1.kulepunkt ble enstemmig vedtatt.
4. Fylkesrådmannens innstilling 2. kulepunktene bortsett fra "ved selv å fastsette skatteøre" ble vedtatt med 9 mot 4 stemmer (H).
5. Fylkesrådmannens innstilling 2.kulepunkt forøvrig fikk 6 stemmer (Frp, SV, Sp, KrF og V).
6. Fylkesrådmannens innstilling 2.kulepunkt forøvrig fikk 4 stemmer (H) og falt.
7. Fylkesrådmannens innstilling 3 - 5 strekpunkt ble enstemmig vedtatt.

Utvalgets vedtak:

Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikomisjonens overordnede mål om "Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken". Fylkestinget vil peke på bl.a. følgende elementer og tiltak som kan bidra til dette:

- *Legge til rette for økt valgdeltakelse, spesielt blant ungdom*
- *Styrke det kommunale handlingsrommet ved bl.a.*
 - *å begrense virkningene av rettighetslovgivningen for kommunesektorens økonomiske rammer*
 - *å legge til rette for en friere beskatningsrett for kommuner og fylkeskommuner*
- *Utvide og gjøre konsultasjonsordningen mer forpliktende*
- *Legge til rette for en sterkere nasjonal samordning av statlig politikk overfor kommunesektoren ved å styrke KRD's samordningsansvar og å overføre overordnet planansvar fra MD til KRD.*
- *Legge til rette for "styringsdialog" og utforming av "utviklingskontrakter" mellom nasjonalt og regionalt/lokalt nivå basert på fylkesplanleggingen eller andre planprosesser med bred medvirkning fra folkevalgte organer*

Fylkestinget viser for øvrig til fylkesrådmannens saksframlegg.

Rett kopi bekreftes.

14.10.2005


Utvalgssekretariatet

Saksprotokoll

Saken er behandlet i:

Utvalg: Fylkesting
Møtedato: 20.10.2005
Sak/notat: Sak 0070/05 Arkivsak: 05/09003/004/040

Tittel: LOKALDEMOKRATIKOMMISJONENS FØRSTE UTREDNING (NOU 2005:6). SAMSPILL OG TILLIT - OM STATEN OG LOKALDEMOKRATIET. HØRING.

Utvalgets behandling:

Forslag:

Representanten Nils Aage Jegstad gjenopptok sitt forslag fra fylkesutvalget:

Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikommisjonens overordnede mål om "å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken". Fylkestinget vil peke på bl.a følgende elementer og tiltak som kan bidra til dette:

A) Krav til Staten:

- legge til rette for økt valgdeltakelse bl.a gjennom elektronisk stemmegivning.
- øke det demokratiske handlingsrommet ved å redusere bruken av øremerkede midler.
- bygge opp under kommunenes legitime rett til å prioritere forskjellig avhengig av politisk ståsted, demografisk sammensetning og størrelse.
- desentralisere mer makt til kommunene.
- legge til rette for økt samordning av statlig politikk som berører kommunenes handlefrihet.
- begrense bruken av rettighetslovgivningen for kommunesektorens økonomiske rammer.

B) Krav til kommunene:

- utvikle kommunene til robuste kommuner som kan framstå som spennende politiske arenaer, gjennom bl.a direkte valg av ordfører og innføring av et parlamentarisk styringssystem.
- foreta strenge politiske prioriteringer innefor de økonomiske rammene som er stilt til disposisjon.
- være pådrivere i moderniseringen av offentlig sektor, og selv bidra til at antallet kommuner reduseres vesentlig.

C) Felles ansvar:

- etablere en klarere arbeidsdeling mellom stat og kommune som er omforent, og kan vare over tid.

- sikre økonomiske rammebetingelser som gir kommunene forutsigbarhet og sikrer statens behov for handlingsrom til å føre forsvarlig økonomisk politikk på nasjonalt plan.

Representanten Tine Lillemoen Asklund (SV) gjenopptok fylkesrådmannens opprinnelige tillegg i strekpunkt 2, 2.kulepunkt: ved selv å fastsette skatteøret.

Representanten Kjell Berge (Ap) fremmet følgende tilleggsforslag:

Avgrense fylkesmannens oppgaver til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog.

Votering:

1. Fylkesutvalgets innstilling bortsett fra 2. kulepunkt ble enstemmig vedtatt.
2. Fylkesutvalgets innstilling 2. kulepunkt ble vedtatt med 32 mot 11 stemmer.
3. Lillemoen Asklunds gjenopptatte forslag fikk 20 stemmer og falt.
4. Jegstads forslag under avsnitt A punktene 1, 2 og 4 ble enstemmig vedtatt.
5. Jegstads forslag under avsnitt A punkt 3 ble vedtatt med 32 mot 11 stemmer.
6. Jegstads forslag under avsnitt A punkt 5 ble vedtatt med 31 mot 12 stemmer
7. Jegstads forslag under avsnitt A punkt 6 ble vedtatt med 24 mot 19 stemmer.
8. Jegstads forslag under avsnitt B punkt 1 ble vedtatt med 23 mot 20 stemmer.
9. Jegstads forslag under avsnitt B punkt fikk 20 stemmer og falt
10. Jegstads forslag under avsnitt B punkt 3 t.o.m "offentlig sektor" ble vedtatt med 35 mot 8 stemmer.
11. Jegstads forslag under avsnitt B punkt 3 forøvrig fikk 20 stemmer og falt.
12. Jegstads forslag under avsnitt C punkt 1 ble enstemmig vedtatt.
13. Jegstads forslag under avsnitt C punkt 2 t.o.m " gir kommunene forutsigbarhet" ble enstemmig vedtatt.
14. Jegstads forslag under avsnitt C punkt 2 forøvrig ble vedtatt med 30 mot 13 stemmer.
15. Berges tilleggs forslag ble enstemmig vedtatt.

Utvalgets vedtak:

- 1 Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikomisjonens overordnede mål om "Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken". Fylkestinget vil peke på bl.a. følgende elementer og tiltak som kan bidra til dette:
 - Legge til rette for økt valgdeltakelse, spesielt blant ungdom.
 - Styrke det kommunale handlingsrommet ved bl.a.
 - o å begrense virkningene av rettighetslovgivningen for kommunesektorens økonomiske rammer
 - o å legge til rette for en friere beskatningsrett for kommuner og fylkeskommuner
 - Utvide og gjøre konsultasjonsordningen mer forpliktende
 - Legge til rette for en sterkere nasjonal samordning av statlig politikk overfor kommunesektoren ved å styrke KRD's samordningsansvar og å overføre overordnet

planansvar fra MD til KRD.

- *Legge til rette for "styringsdialog" og utforming av "utviklingskontrakter" mellom nasjonalt og regionalt/lokalt nivå basert på fylkesplanleggingen eller andre planprosesser med bred medvirkning fra folkevalgte organer*

A) Krav til Staten:

- a. legge til rette for økt valgdeltakelse bl.a gjennom elektronisk stemmegivning.*
- b. øke det demokratiske handlingsrommet ved å redusere bruken av øremerkede midler.*
- c. bygge opp under kommunenes legitime rett til å prioritere forskjellig avhengig av politisk ståsted, demografisk sammensetning og størrelse.*
- d. desentralisere mer makt til kommunene.*
- e. legge til rette for økt samordning av statlig politikk som berører kommunenes handlefrihet.*
- f. begrense bruken av rettighetslovgivningen for kommunesektorens økonomiske rammer.*

B) Krav til kommunene:

- a. utvikle kommunene til robuste kommuner som kan framstå som spennende politiske arenaer, gjennom bl.a direkte valg av ordfører og innføring av et parlamentarisk styringssystem.*
- b. være pådrivere i moderniseringen av offentlig sektor.*

C) Felles ansvar:

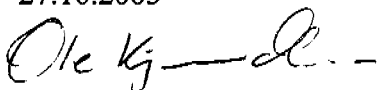
- a. etablere en klarere arbeidsdeling mellom stat og kommune som er omforent, og kan vare over tid.*
- b. sikre økonomiske rammebetingelser som gir kommunene forutsigbarhet og sikrer statens behov for handlingsrom til å føre forsvarlig økonomisk politikk på nasjonalt plan.*

3 Avgrense fylkesmannens oppgaver til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog.

4 Fylkestinget viser for øvrig til fylkesrådmannens saksframlegg.

Rett kopi bekreftes.

27.10.2005



Utvalgssekretariatet