

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112, Dep.  
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
03 NOV 2005	
05/1594-78	
Ark.	650.0
Avd.	KO / KJ / DV

Vår saksbehandler:  
Vigdís Olsen

Kopi til

Vår dato  
01.11.2005

Vår referanse  
2005/00067

Deres referanse  
05/1594-2 DV

### Høring - Lokaldemokratikommisjonens første utredning - NOU 2005:6

Det vises til høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet datert 2. mai, hvor Unio ble invitert til å avgi høringsuttalelse om Lokaldemokratikommisjonens første utredning.

#### Generelt om utredningen

Unio vil understreke at det lokale selvstyret er en helt sentral del av det norske demokratiet. Det utredningsarbeidet som er igangsatt gjennom lokaldemokratikommisjonen er viktig, både for å skape debatt og for å utarbeide konkrete tiltak for å skape et levende og relevant lokaldemokrati. Den første utredning Samspill og tillit, tar for seg hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunen har for et levende lokaldemokrati, herunder betydningen for lokalpolitisk deltakelse og engasjement.

Unio savner en bredere omtale av det regionale nivået/fylkene, og hvordan en regionalreform kan komme til å innvirke på lokaldemokratiet. Ved å nærmest utelukkende fokusere på forholdet mellom stat og kommune, utelater kommisjonen etter vårt syn viktige premisser for forståelsen og utøvelsen av lokaldemokratiet. Unio regner derimot med at dette blir viktige tema i den andre delutredningen som kommisjonen avleverer 1. april 2006.

I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport ble det gitt en beskrivelse av folkestyrets forvitring: Den politiserte statens retrett innebærer at politisk ledelse mister makt, men de sitter likevel med ansvaret. Fristilte etater og markedsrettede selskaper får derimot tilført makt, men de sier fra seg ansvar. Dermed er rollefordelingen mellom politikk og forvaltning blitt mer uklar.

Forvaltningsreformer innebærer at utøvelse av politisk skjønn er trukket vekk fra regjeringen og over til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn. Kommunene har blitt tvunget til å forvalte offentlig ressursmangel, og lokalpolitikere får vanskeligheter med å begrunne sin virksomhet overfor befolkningen. Uoversiktlig styring på mange nivåer gjør at det er uklart hvem som har ansvaret for vedtak og hvor de kommer fra.

Unio mener Makt- og demokratiutredningen gir relevant og god beskrivelse. Vi synes det er svært viktig å vise at denne utviklingen er problematisk sett fra et demokratisk perspektiv. Politikere har trukket seg tilbake og fraskrevet seg ansvar fra flere avgjørelser ved å delegere myndighet. Dette skjer både fra nasjonale myndigheter og ved at administrasjonen i flere kommuner får delegert beslutningsmyndighet. I tillegg utfordres den folkevalgte styringen både statlig og lokalt av den markedsorienterte omstillingsbølgen som offentlig sektor har gjennomgått, i form av oppsplitting i

foretak, konkurranseutsetting, privatisering og etablering av profesjonelle styrever uten folkevalgt deltakelse.

Kommunesektoren er i økonomisk ubalanse, og samtidig pålegger staten kommunene/fylkeskommunene stadig nye oppgaver, både gjennom reformer og vedtak i enkeltsaker. Når oppgaver og myndighet ikke følges opp med økonomi, blir manglene i offentlig forvaltning i økende grad definert som et økonomisk problem av sentrale politikere og i den offentlige debatten. Konsekvensen er kravet om bedre økonomistyring og strammere budsjetter. For Unio ser det ut til at rollefordelingen mellom politikk og forvaltning pulveriseres. I stedet for et levende lokaldemokrati som fatter politiske beslutninger får vi et system der rådmannen ofte får for mye makt, og der styring, administrasjon og regler for lojalitet, blir "fanen" for kommunene.

Unio regner med at de forhold som er nevnt ovenfor vil bli tatt opp i Lokaldemokratikommisjonens neste delutredning. Dette er helt sentrale tema i en diskusjon om lokaldemokratiet som er utelatt i delutredning 1. Unio mener det er vanskelig å ta stilling til situasjonen og konkrete forslag for lokaldemokratiet uten en helhetlig vurdering, som inkluderer de forhold som er nevnt ovenfor. Nedenfor følger likevel diskusjon av noen av kommisjonens forslag.

### **Kommunenes handlingsrom**

*Kommisjonen foreslår at bruk av rettighetslovgivning begrenses da den ser at økt bruk av rettigheter går ut over det kommunale selvstyret.*

Unio deler Makt- og demokratiutredningens bekymring for at domstolene skal bli framtidens politiske møteplass. Samtidig må det understrekes at rettighetslovgivning og nasjonale standarder er minimumsgarantier, og oppleves primært som tvangstrøyer for det kommunale selvstyret fordi kommunene er underfinansierte. For innbyggerne kan rettigheter og standarder oppleves både som demokratiske og rettferdige. Lovfesting og nasjonale standarder er like mye basert på krav fra enkeltpersoner og interesseorganisasjoner som på kontrollbehov fra statens side.

Unio mener prinsipielt at de kommunale tjenestene som er nedfelt i særlovgivningen – på områdene barnehage og skole og på andre velferdsområder – må oppfattes som så grunnleggende tjenester i et moderne velferdssamfunn, at sikring av likeverd og kvalitet i tilbudet må være en nasjonal oppgave.

*Kommisjonen vil be om at det utvikles et system som sikrer at nye statlige initierte reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert. Videre foreslår kommisjonen at balansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes.*

Unio støtter disse forslagene fra kommisjonen. Parallelt med økende bekymring for et svekket kommunalt handlingsrom har vi hatt en utvikling med svekket økonomisk handlingsrom i kommunesektoren. Kommunesektorens frie inntekter har reelt sett stagnert fra 1997 fram til 2001. Deretter ble de redusert både i 2002 og i 2003, pga. sterk reduksjon i skatteinntektene. Økningen i de frie inntektene fra 2003 til 2004 må i stor grad ses på som en etterbetaling etter nedgangen i årene før. Nivået i 2004 lå svakt over nivået i 2001, og anslaget for 2005 ligger i sin tur svakt over resultatet i 2004. Fra 1997 til 2005 har det bare vært en svært beskjeden inntektsøkning, som ikke har stått i forhold til de økte utgiftsbehov. Når de frie inntektene holdes tilnærmet stabile samtidig som utgiftsbehovene økes, må resultatet bli sviktende tjenestetilbud og svekket politisk handlingsrom. Befolkningsveksten har ikke vært jevn. Den kraftigste veksten har kommet for de aller eldste (dvs. de med størst pleiebehov) samt for barn og ungdom i skolealder. Dette har medført at de samlede utgiftsbehov har økt langt kraftigere enn hva befolkningsveksten alene tilsier. Resultatet er en langvarig svekkelse av kommunesektorens finansielle situasjon.

### **Statlig styring i forhold til kommunene**

*Kommisjonen mener regelforenkling er et viktig virkemiddel i arbeidet med å gi kommunene større lokaldemokratisk spillerom.*

Unio er positiv til regelforenkling, og at dette vil øke kommunenes handlingsrom og styrke det kommunale selvstyret. Det er likevel utviklingstrekk innenfor enkeltsektorer som viser at dette må gjennomføres forsiktig og etter grundige vurderinger. Et eksempel er fra området utdanning. Vi vil peke på at i en tid hvor individrettingen er sterk, stilles det store krav til politisk styringsansvar for å ivareta hensynet til fellesskapets behov. Nasjonale standarder og nasjonalt regelverk i opplæringsloven gir grunnlag for fellesskolen. Dette er derfor lover og regler som må sikres og ikke svekkes ytterligere. En ensidig vektlegging av mål- og resultatstyring, til erstatning for regelstyring, kan være uheldig med tanke på å oppnå likeverd og kvalitet i det offentlige tjenestetilbudet.

*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, men beklager den svake framdriften i arbeidet.*

Unio støtter kommisjonen i synet på at **statlige overføringer til kommunene i hovedsak skal komme i form av rammetilskudd**. Samtidig vil vi presisere at det finnes enkelte offentlige tilbud som av ulike årsaker fortsatt bør finansieres via øremerkede midler. Dette gjelder for eksempel tjenester som tilbys på tvers av kommunene, og som enkeltkommuner vil vegre seg mot å ta ansvar for hvis de ikke følges av øremerkede midler. Landslinjene innenfor videregående opplæring er et eksempel på slike tilbud. Tilsvarende er det viktig at de permanente leirskolene - som tar imot elever fra kommuner over hele landet - får forutsigbare rammevilkår. I likhet med landslinjene kan dette bare sikres gjennom statlig finansiering.

Kommisjonen er selv opptatt av at det utvikles et system som sikrer at nye statlige initierte reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert. Kommisjonen fremmer ikke selv noen konkrete forslag til hvordan en slik sikring skal utformes. Vi vil i den forbindelse påpeke at øremerking av midler er en måte å ansvarliggjøre staten økonomisk i forhold til nye eller utvidede oppgaver for kommunesektoren. Barnehagereformen er et eksempel der Unio har gått inn for å vente med en innlemmelse av barnehagetilskuddene i inntektssystemet, med den begrunnelse at vi foreløpig ikke har nådd utbyggingsmålet om full behovsdekning.

*Kommisjonen foreslår at det settes i gang en evaluering av hvilke konsekvenser felles kvalitetsindikatorer for kommunene vil ha for lokaldemokratiet.*

Unio støtter dette forslaget da det er behov for å vite både positive og negative konsekvenser av dette arbeidet. Økende bruk av kvalitetsindikatorer kan medføre en standardisering som innskrenker spillerommet for den enkelte kommune. I tillegg frykter Unio at viktige egenskaper ved de kommunale tjenestene blir glemt, rett og slett fordi de er vanskelige å måle. Da kan vurderingene bli foretatt ut fra mangelfull informasjon.

### **Samspill for tillit**

*Kommisjonen foreslår at fylkesmannens oppgaver bør avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog. Kommisjonen anbefaler derfor at det utredes hvordan rådgiver- og dialogfunksjonen skal utvikles og skilles fra kontrollfunksjonen på en god måte.*

Rådgivning, veiledning, dialog og informasjon kan være sentrale elementer i tilsynsrollen, i tillegg til lovlighetskontrollen. Dette vil fremme nasjonale grunnverdier som demokrati, rettssikkerhet, etiske verdier, samt en effektiv ressursutnyttelse. Fylkesmannen skal påse at lover, forskrifter, mål og planer følges opp.

Unio mener at forholdet mellom rådgiver- og dialogfunksjonene og kontrollfunksjonene må underlegges enda grundigere drøfting enn det kommisjonen har gjennomført. Dette spørsmålet må også vurderes i lys av debatten og framtidig konklusjon i "regionsaken". Her er målet at regionene skal få utvidede oppgaver og fullmakter. Dette vil også påvirke forholdet mellom folkevalgte regioner og statlige myndigheter. Unio støtter kommisjonens forslag om å utrede hvordan rådgiver- og dialogfunksjonen skal utvikles og skilles fra kontrollfunksjonen. Med de prosesser som pågår er det for tidlig å trekke klare konklusjoner.

### **Friere kommunal beskatning**

*Kommisjonen foreslår at kommunene får friere kommunal beskatningsrett ved at maksimalgrensen for kommunal inntektsskatt fjernes.*


Unio har flere innvendinger til et system for friere kommunal beskatningsrett, slik dette er beskrevet av kommisjonen. Utredningens oversikt over fordeler og ulemper med en fri beskatningsrett viser at dette ikke er et enkelt spørsmål.

Unio frykter at en fri kommunal beskatningsrett vil gi uheldige fordelingspolitiske konsekvenser. Det kan bli større forskjeller mellom rike kommuner og fattige kommuner, og mellom sentrale kommuner og perifere kommuner. Erfaringen fra Sverige der kommunene setter inntektsskatten, viser at det er de fattige kommunene som har den høyeste skattesatsen, og selv om de har et system for inntektsutjevning så har inntektsforskjellene mellom kommunene økt i disfavør av fattige distriktskommuner.

Unio vil komme tilbake til dette temaet i behandlingen av Inntektsutvalgets utredning, NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling og forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Denne utredningen sendes ut på høring i disse dager.

Vennlig hilsen

Unio



Anders Folkestad  
Leder

  
Vigdis Merete Olsen  
Seniorrådgiver