



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
05, 07 OKT 2005 1594-90
Ark. 650.0
Avd. K1 K2 1 DV

Høyring - Lokaldemokratikommisjonen si første utgreiing - "NOU:6 Samspill og tillit" - Om staten og lokaldemokratiet

Fylkesmannen viser til høyringsbrev av 02.05.05 der det er bede om fråsegn til Lokaldemokratikommisjonen si første utgreiing, NOU 2005:6.

Lokaldemokratikommisjonen har i denne første utgreiinga konsentrert seg om forholdet mellom statleg styring og lokaldemokratiet. Nærmare bestemt om statleg styring over kommunane har noko å seie for interesse og deltaking i lokalpolitikk, og i tilfelle kva denne styringa har å seie. Ikkje overraskande kjem kommisjonen til at det her er ein viss samanheng, og det blir derfor foreslått ein del interessante tiltak.

Kommisjonen har, etter Fylkesmannen si vurdering, gjort grundig, nøktern og nyansert både analyse og vurdering av nemnde forhold. Dette gjeld mellom anna ei nærmare forståing av samspelet mellom stat og kommune i den såkalla "integrasjonsmodellen", som særleg kjenneteiknar det norske systemet og kommunalt handlingsrom innafor ein slik modell. Vidare gjeld dette konsekvensar av utvida rettighetslovgjeving, ulik organisering i stat og kommune og ein stat som blir meir fragmentert, sektorisert og ulikt regionalisert.

Fylkesmannen har sitt virke midt i skjeringspunktet mellom statleg styring og kommunalt sjølvstyre. Dagleg møter vi saksfelt eller enkeltsaker som inneheld potensielle konflikter mellom omsynet til oppfylling av nasjonale mål, rettstryggleik for enkeltpersonar og det lokale sjølvstyret. Det er derfor lett for Fylkesmannen å kjenne seg att i den analysen kommisjonen har gjort og kan også slutte seg til dei fleste konklusjonane.

Nedanfor vil Fylkesmannen likevel kommentere nokre av dei tema og tilrådingar kommisjonen legg fram i utgreiinga si.

Kommisjonen skildrar forholdet mellom stat og kommune som ein integrasjonsmodell, i motsetnad til ein modell der statlege og kommunale oppgåver er klart skilde frå kvarandre. Kommisjonen finn denne modellen som ein styrke for norske styringssystem og ønskjer såleis ikkje å endre på denne modellen. Felles forståing og samspel er, i følgje kommisjonen ein styrke for demokratiet. Modellen fordrar likevel likeverd og tett samspel mellom forvaltningsnivåa. Kommisjonen ønskjer styrking av partnerskap, meir dialog og klarare presisering av grenser mellom statleg og kommunalt ansvar på område der begge nivå har oppgåver. Vidare etterlyser kommisjonen tettare statleg samordning. Sektorisert og sprikande stat, organisert i ulike regionar, blir oppfatta som eit hinder for samhandling og samarbeid.

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	e-post:	Landbruksavd.	Telefon:
Postboks 59	Lagårdsv. 78	51568700	postmottak@fmro.no	Lagårdsv. 80	51568700
4001 Stavanger	Stavanger	Telefaks: 51568811	Heimeside: www.fylkesmannen.no/rogaland	Postboks 59	Telefaks: 51568811
				4001 Stavanger	

Fylkesmannen ser klart desse problema og utfordringane, og er samd i at det her ligg grobotn for konfliktar mellom stat og kommune. Vi er også samde i at dialogen mellom nivåa kan utviklast ytterlegare. Fylkesmannen meiner likevel at kommisjonen har lagt for lite arbeid i å analysere og vurdere fylkesmannen si faktiske rolle og potensielle rolle som samordnar, kontaktformidlar og partner, ikkje berre på eige arbeidsfelt, men også for andre statlege oppgåver på regionalt nivå. Vi meiner det blir gjort meir og betre samordningsarbeid enn det kommisjonen hevdar. Vi er likevel samde i at det her kan vere meir å hente og at fylkesmennene sin samordningsfunksjon bør utviklast og formaliserast.

Kommunane etterspør i stor og aukande grad fylkesmannen som rettleiar og formidlar av statleg politikk, samt tolking av lover og anna regelverk. Dette strir mot kommisjonen sitt ønske om å redusere fylkesmannen til ein reindyrka kontroll- og tilsynsinstans. For det første kan det vere vanskeleg å setje klart skilje mellom reine kontrolloppgåver og rettleiing om det regelverk det skal førast kontroll med. For det andre kan ein lett miste dialogelementet dersom reindyrkinga går for langt.

Fylkesmannen støttar i utgangspunktet kommisjonen si tilråding om presisering av dei ulike nivåa sitt ansvar, samt ei utvikling av partnerskap. Det synest likevel som om kommisjonen meiner alle konfliktar mellom statleg og kommunal oppgåveløysing skal kunne løysast på denne måten. I dette ligg det også ein føresetnad om likeverd. Vi trur ikkje alle spørsmål eller konfliktar kan løysast ved konsultasjonar og dialog. Dessutan er dette eit tidkrevjande system. Kommisjonen er rett nok inne på behovet for meklingsinstitusjonar, utan konkludere klart her. Fylkesmannen meiner likevel at der kommunale oppgåver er resultat av statlege vedtak og nasjonal politikk, må ein leggje til grunn ein hierarkisk modell der staten har "siste ord" når dialogen er brakt til ende. Noko anna vil kunne føre til at rettsapparatet i større grad må inn som konfliktløysar. Det er i så fall neppe ei ønska utvikling. Fylkesmannen er likevel samd med kommisjonen i at statlege pålegg overfor kommunane som hovudregel bør vere heimla i lov. Dette vil også fjerne den tvil kommisjonen peikar på når det gjeld kva som er statlege pålegg og kva som berre er sterke forningar.

Eit viktig poeng for kommisjonen er at lite kommunalt handlingsrom svekkjer interessa for lokaldemokratiet. Det er her mellom anna peikt på knappe ressursar, øyremerking og stadig sterkare rettighetslovgjeving. Fylkesmannen kan slutte seg til denne analysen, og at det er behov for å styrke kommunaløkonomisk fridom til å drive "eigen" politikk. Vi stiller oss likevel tvilande til at utviklinga mot stadig meir rettighetslovgjeving er mogleg å snu. Slik lovgjeving er uttrykk for at rettferds- og likskapstanken står sterkt i landet vårt og hos lovgjevarane. Alternativet til kommunal handtering av slike rettigheitar er at staten sjølv tek over desse oppgåvene. Fylkesmannen ser ikkje dette som nokon fordel. Kommunal handtering gjer det mogleg med lokale tilpassingar og ikkje minst lokal samordning av ulike lovfesta rettar. Samla sett gjev fleire enkeltoppgåver meir lokal politikk.

Kommisjonen ønskjer meir og strukturert informasjon til folk flest om kva som er dei ulike nivåa sine oppgåver. Vi støttar dette. Eit slikt informasjonsopplegg kan også medverke til å dempe overdrivne forventningar til nye lokalpolitikarar om kor stor den lokale fridomen er på område som har grunnlag i felles landsdekkande lovgjeving.

Som eit tiltak for å styrke det økonomiske handlingsrommet, tilrår kommisjonen friare kommunal skattlegging. Vi trur også at mulighetene til å disponere økonomiske midlar er eit insitament for å engasjere seg og delta i lokalpolitikken. Det er likevel eit tiltak som treng grundig konsekvensutgreiing før det eventuelt blir sett i verk. Konsekvensane for statlege

overføringer, busetnadsmønster og næringsetablering må mellom anna utgreiast. Det vil truleg vere ein fare for at det alltid vil er dei svakast stilte kommunane som vil bruke retten til skattauke. Noko som til sjuande og sist medverkar til ytterlegare å forsterke problema i vedkomande kommune.

Lokaldemokratikommisjonen tilrår eiga utgreiinga av Fylkesmannen sin rolle, funksjon, instruks, oppgåver, organisatorisk plassering, ja, til og med namn. Vi meiner at alle statlege institusjonar bør evaluerast med jamne mellomrom og gjennomgå dei organisatoriske endringar samfunnsutviklinga krev. Vi kan likevel ikkje slutte oss til alle dei endringsforslag kommunen kjem med. Som nemnt ovanfor vil kommunen avgrense fylkesmannen sin rettleiingsfunksjon, særleg når det gjeld utviklingsoppgåver, her under planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk. Fylkesmannen opplever at det er stort behov for fylkesmannen som rettleiar på desse områda. Kommunaliseringa av mange landbruksoppgåver føreset nettopp tett oppfølging frå staten/fylkesmannen si side, grunna ut frå svært varierende kompetanse i kommunane. Både når det gjeld arealplanlegging, miljø og landbruk er det gitt ei rekkje klare nasjonale føringar som har stor innverknad på lokalpolitikken. Det er derfor stort behov både for oppfølging gjennom både rettleiingsaktivitet og myndighetsbruk, gjennom mellom anna motsegner og klagebehandling. Fylkesmannen finn det godt mogleg å kombinere desse rollane, og ofte er det dessutan nødvendig å rettleie nettopp for å unngå konflikt.

Lokaldemokratikommisjonen tilrår flytting av det administrative ansvaret for fylkesmennene frå Moderniseringsdepartementet (Fornyingsdepartementet frå 2006) til Kommunal- og regionaldepartementet, for mellom anna å styrke fylkesmannen si samordningsrolle overfor kommunane. Kommuneretta arbeid er svært sentralt for fylkesmennene. Oppgåvene omfemner likevel langt meir enn dette. Det er derfor viktig at fylkesmennene administrativt er underlagt eit mest mogleg nøytralt departement. Vi finn såleis at dagens ordning er å føretrekkje.


Kommisjonen tilrår grunnlovsfesting av lokalt sjølvstyre og har i denne samanheng vist rettstilstanden i mange andre land. Fylkesmannen har vanskar med å sjå at grunnlovsfesting i seg sjølv vil styrke lokaldemokratiet sin posisjon og auke interessa for å delta. På den andre sida ser vi symbolverdien i ei slik lovfesting og omsynet til å skape stabilitet om dette spørsmålet, Vi kan ikkje sjå vesentlege argument mot at lokaldemokratiet får eigen paragraf i grunnlova.

I denne utgreiinga har kommunen konsentrert seg om forholdet mellom stat og kommune. Fylkesmannen tolkar "kommune" her som både fylkeskommune og primærkommune. Slik vi les utgreiinga er det likevel stort sett berre det lokale nivået, altså primærkommunane, som er omtalt. Når det gjeld ansvar for utviklingsoppgåver er likevel forholdet mellom kommunane og fylkeskommunane minst like interessant. Kommunane sitt forhold til næringsutvikling er i dag noko utydeleg. Samstundes ligg det føre fleire tilrådingar om etablering av større og sterkare regionar, der utviklingsoppgåver er svært sentrale, til dømes frå Distriktskommisjonen. Sterkare regionar kan medverke til å redusere lokalpolitisk styring på viktige samfunnsområde, til dømes arealdisponering. Lokaldemokratikommisjonen bør vere merksam på dette, og vi går ut frå at dette vil bli omtalt i neste utgreiing.

På fleire område tilrår kommisjonen særskilde utgreingar før endeleg konklusjon blir trekt. Fylkesmannen sluttar seg til at slike utgreingar er nødvendige, men finn likevel at kommisjonen har levert svært interessant og grunnleggande bidrag til drøftinga av lokaldemokratiet si framtid i landet vårt.

Med helsing


Tora Aasland


Harald Thune
ass. fylkesmann