



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
Akersgt. 59
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
16 NOV 2005	
051594-102	
Ark.	650.0
Avg.	KO 1 K7 1 DV

Deres ref.:
05/1594-2 DV

Vår ref.:
PMORK
S05/1758

Arkivnr.:
020
L34804/05

Dato:
14.11.2005

Ved henvendelse vennligst oppgi referanse S05/1758.

NOU 2005:6 SAMSPILL OG TILLIT - OM STATEN OG LOKALDEMOKRATIET - HØRING

Det vises til brev av 02.05.2005 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Høringsuttalelsen fra Asker kommune er fremgår av vedlagte saksfremlegg til formannskapet, og saksprotokollen fra formannskapets behandling i møte 08.11.2005 av sak 179/05.

Med vennlig hilsen

Per-Arne Mørck
Formannskapssekretær

Vedlegg: Saksfremlegg til formannskapet i sak 179/05
Saksprotokoll, Asker formannskap, 08.11.2005, sak 179/05

ASKER KOMMUNE

05 11594 -

L.nr.: 31031/05
S.nr.: 05/1758
Arkivnr.: 020//
Dato: 12.10.2005
Saksbeh.: Per-Arne Mørck

Formannskapet

Behandlet av
Formannskapet

Møtedato Utvalgssak
08.11.2005 179/05

NOU 2005:6 SAMSPILL OG TILLIT - OM STATEN OG LOKALDEMOKRATIET - HØRING

Rådmannen anbefaler formannskapet å fatte slikt
v e d t a k:

1. **Asker kommune gir sin tilslutning til flertallets tilrådninger i lokaldemokratikommisjonens innstilling (NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet).**

1. Hva saken gjelder

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.

Innstillingens hovedtema er forholdet mellom staten og kommunesektoren (herunder fylkeskommunene). Nøkkelbegreper både i mandatet og i innstillingen er handlingsrom, tillit og samspill.

Kommisjonen ble nedsatt med en representant fra hvert av de politiske partiene som sitter på Stortinget, fire representanter fra kommunesektoren samt to uavhengige representanter.

Utredningen er sendt på høring med høringsfrist 1. november 2005. Utredningens sammendrag følger saken som vedlegg. Rapporten i sin helhet følger saken som uttrykket vedlegg (NOU 2005:6).

Rådmannen fremmer i denne saken forslag til uttalelse fra Asker kommune.

2. Utredningens hovedtema

Innstillingens nedslagsfelt er spørsmålet om den statlige styringens betydning for lokaldemokratiet.

Sentrale tema i utredningen er:

- Verdier knyttet til det kommunale selvstyret
- Kommunenes handlingsrom og hva statlige rammebetingelser betyr for lokaldemokratiet
- Statlig styring og virkemiddelbruk overfor kommunene og fylkeskommunene
- Dialogen mellom staten og kommunene, deriblant spørsmål om
 - utvikling av konsultasjonsordningen eller utforming av en avtaleordning mellom staten og kommunene
 - fylkesmannens rolle i forholdet mellom staten og kommunene
- Effekter av samordningsformer i staten når det gjelder statens forhold til kommunene
- Grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret
- Spørsmålet om friere kommunal beskatningsrett
- Internasjonale avtalers virkninger på lokaldemokratiet

3. Utvalgets mandat

Lokaldemokratikommisjonens oppdrag har vært å analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utforming.

Mandatet er todelt og arbeidet presenteres i form av to offentlige utredninger.

Den første delen av mandatet er å redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati. En underliggende problemstilling er dette forholdets betydning for lokalpolitisk deltakelse og engasjement.

Den andre delen av mandatet består i å drøfte hvordan lokaldemokratiet kommer til uttrykk i det enkelte lokalsamfunn. Resultatet av arbeidet med denne delen av mandatet legges frem våren 2006.

Kommisjonens forslag og tilrådninger er i hovedsak relatert til følgende hovedkapitler i utredningen:

1. Kap. 6: Samspill for tillit. Her foreslår kommisjonen en rekke tiltak for å styrke samspillet mellom kommunesektoren og staten.
2. Kap. 7: Det kommunale selvstyrets juridiske status. Her foreslår kommisjonen at det kommunale selvstyret grunnlovsfestes.
3. Kap. 8: Friere lokal beskatningsrett. Her foreslår kommisjonen at kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.

4. Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken er et overordnet hensyn som kommisjonen har lagt til grunn for sitt arbeid. Forutsetningen for å få dette til er at samspillet mellom nivåene er godt og at det lokale spillerommet utvides og tydeliggjøres.

Et sentralt utgangspunkt for mange av kommisjonens forslag er at staten i stor grad opptrer fragmentert. Dette er et trekk ved staten som i stor grad har blitt forsterket de siste årene.

Kommisjonen argumenterer for at denne utviklingen bør balanseres med en utvikling av samordningsmekanismer i statsforvaltningen.

Kommisjonen foreslår en rekke tiltak for å styrke samspeillet mellom kommunesektoren og staten. Det legges til grunn at det bygges videre på en tett og likeverdig integrasjon mellom kommunene og staten. "Integrasjonsmodellen" forutsetter en fornuftig balanse mellom lokalt selvstyre og statlig styring. Kommisjonen hevder at partnerskapsperspektivet og likeverdighet må videreutvikles og gjøres retningsgivende for forholdet mellom staten og kommunene. Kommisjonens budskap er at de ulike forvaltningsnivåene har et felles ansvar for å bidra til økt deltakelse, tydeliggjøring av ansvarsforholdene og å utvikle et godt samspill.

Tiltakene som fremmes i kommisjonenes utredning gjenspeiler denne ambisjonen, og har som mål å bidra til å bedre forutsetningene for deltakelse og engasjement i lokalpolitikken.

Oppsummering av kommisjonens viktigste tilrådninger:

Kommunenes handlingsrom:

- Kommisjonen påpeker at det kan være grunnlag for å hevde at kommunene har fått et avgrenset handlingsrom gjennom sterkere regelstyring. Kommisjonen mener alle norske kommuner fortsatt bør være generalistkommuner i demokratisk forstand. Som demokratiske organer bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer.
- Kommisjonen mener at det innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser bør avklares nærmere hva som er kommunens oppgaver og ansvar og hva som tilligger staten. En slik vurdering vil bidra til at velgerne ser hvilke nivå som er ansvarlig for hva.
- Økonomisk spillerom er en del av det kommunale selvstyret. Kommisjonen ber om at det utvikles et system som sikrer at nye statlig initierte reformer som skal iverksettes av kommunene er tilstrekkelig finansiert.

Statlig styring:

- Kommisjonen vektlegger et bedret tillitsforhold mellom staten og kommunene. Dette kan best gjøres ved å redusere den statlige styringen og utvikle partnerskapet mellom nivåene.
- Forenkling av statlig regelverk overfor kommunene, fullfinansiering av lovpålagte oppgaver og effektiv informasjonsinnhenting fra kommunene til staten er tiltak kommisjonen peker på for å bidra til at den statlige styringen i større grad skal bære preg av dialog og partnerskap.

Samspill for tillit:

- Utredningen påpeker behovet for bedre samordning i den sentrale forvaltningen (i betydningen en tydeligere og mer ensartet styring) for å sikre et godt samspill mellom forvaltningsnivåene.

- Statlig styring bør legges om fra dagens fokus på hierarkisk styring til økt dialog mellom forvaltningsnivåene. Retningslinjer for kommunerettet styring må følges i alle departement.
- Kommisjonen fremmer forslag til avgrensning av fylkesmannens oppgaver, herunder hvordan rådgiver- og dialogfunksjonen skal utvikles og skilles fra kontrollfunksjonen på en god måte. Oppgavene bør omfatte tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å sikre at kommunene gjennomfører de store velferdsoppgavene slik Stortinget har bestemt.
- Det er behov for mer kunnskap om sentralforvaltningens samordning overfor kommunesektoren. Det blir foreslått å igangsette et evaluerings- og utredningsprosjekt som redegjør for statlig samordning og som evaluerer virkningene av samordningen overfor kommunesektoren.
- Dagens konsultasjonsordning representerer en formalisert arena for åpen dialog mellom stat og kommune. Konsultasjonsordningen må videreutvikles i retning av en mer forpliktende ordning med økt fokus på informasjon og læring mellom forvaltningsnivåene.
- Utredningsinstruksen bør endres slik at det blir fastslått at kommunene skal være med i konsekvensutredninger som har vesentlige økonomiske, politiske eller administrative konsekvenser for kommunene.

Prinsippet om kommunalt selvstyre:

- Kommisjonen mener at det er et minstekrav at prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovfestes. Dette vil understreke likeverdet mellom stat og kommune og tydeliggjøre at det kommunale selvstyre tilhører verdigrunlaget for det norske styringssystem.

Kommunal beskatningsrett:

- *En samlet kommisjon* foreslår å øke handlingsrommet knyttet til kommunenes muligheter til å skaffe seg egne inntekter. Friere beskatningsrett vil tilføre lokalpolitikken en dimensjon som kan bidra til økt deltakelse og engasjement. Kommisjonen er imidlertid delt i synet på enkelte forhold knyttet til kommunal beskatningsrett. Dissensen går på hvorvidt fordelingspolitiske hensyn tilsier at større lokal frihet bør kombineres med en sterk skatteutjevning kommunene imellom. Forslag fra et enkeltmedlem i kommisjonen går på å klargjøre de fordelingspolitiske forutsetningene for og konsekvensene av en reform om friere beskatningsrett. Fem av kommisjonens medlemmer støtter dette forslaget
- Samtlige kommisjonsmedlemmer, med ett unntak, mener at en friere kommunal beskatningsrett ikke må påvirke eller forrykke balansen i dagens inntektssystem. Velger en kommune å øke det kommunale skatteøret, skal de økte inntektene tilfalle kommunen.
- *Kommisjonens flertall* går inn for at kommunene får større frihet ved et reformert og utvidet eiendomsskattesystem, som må innrettes med en sosial profil. En utvidet

eiendomsskatt bør fortsatt være en frivillig og eksklusiv lokal skatt som ikke deles med staten.

- Kommisjonen er delt i spørsmålet om obligatorisk folkeavstemming ved endringer av kommunalt skattenivå. *Kommisjonens flertall* mener at det fortsatt skal være opp til kommunene selv å bestemme hvorvidt et forslag skal legges ut til en rådgivende folkeavstemming. *Kommisjonens mindretall* mener en ordning med obligatorisk folkeavstemming ytterligere kan bidra til å styrke velgerkontrollen og øke det politiske engasjementet.

Internasjonale avtaler og lokaldemokrati:

- Internasjonale avtaler har indirekte og direkte konsekvenser for kommunene. Kommisjonen mener at lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør.
- Kommunene og fylkeskommunene må sikres deltakelse i relevante arbeids- og ekspertgrupper under EU-kommisjonen.

5. Rådmannens vurderinger

Innstillingen utgjør et godt grunnlag for å oppnå økt deltakelse og engasjement i lokalpolitikken. I forholdet mellom stat og kommune må helhetlig fokus, virkemidler og økonomisk handlingsrom og gjensidig dialog stå i fokus. Lokaldemokratikommisjonens vurderinger og tilrådninger utgjør et vesentlig bidrag i så måte.

Rådmannen konstaterer at kommisjonen samlet står bak utredningens forslag med unntak av enkelte forhold knyttet til kommunal beskatningsrett. På dette punktet slutter rådmannen seg til flertallet i kommisjonens syn og forslag.

Rådmannen deler kommisjonens syn på behovet for økt lokalpolitisk handlingsrom og bedre samspill mellom stat og kommune. Virkemidler og økonomiske rammebetingelser er en grunnleggende forutsetning for autonomi og mulighet for å velge løsninger ut fra lokale behov. Skal kommunen innfri løfter på ett område uten at det går utover andre viktige formål, er det nødvendig å ha handlingsrom til fornuftige og helhetlige prioriteringer. Kommunesektoren og staten må bli flinkere til å samarbeide slik at spenningsforholdet mellom det lokale og sentrale får en rimelig balanse.

Utredningen peker på at det er i det *lokalpolitiske handlingsrommet* at lokaldemokratiet utspiller seg. Dette handlingsrommet er i praksis blitt mindre i takt med at både økonomistyring og innholdsstyringen er blitt sterkere. Både når det gjelder barnehageutbygging, eldresatsing og psykiatrireform har en sett at lokale vurderinger og avveininger settes til side for nasjonale vedtak om omfang, priser og standard. Dersom kommunene hadde fått tilført de statlige satsningsmidlene uten bindinger, kunne resultatet blitt løsninger som er bedre i tråd med lokale målsettinger. Rådmannen støtter kommisjonenes vurderinger og forslag knyttet til å øke kommunenes handlingsrom, herunder fullfinansiering av statlige reformer og tydeliggjøring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene.

Kommisjonens forslag til tiltak for å styrke *samspillet* mellom kommunesektoren og staten, begrunnes med et behov for en annen type styring fra statens siden. Arbeid med å forenkle statlig regelverk overfor kommunene, fullfinansiere lovpålagte oppgaver, bedre samordning i den sentrale forvaltningen, bedre retningslinjer for statlig oppfølging av vedtak med betydning for kommunene og kommunal deltakelse i konsekvensutredninger (med økonomiske, politiske eller administrative konsekvenser for sektoren), er tiltak som fremmes i utredningen. Rådmannen slutter seg til forslagene fra kommisjonen på dette området.

Kommisjonen tilrår økt fokus på fylkesmannens rolle, både som styrings-, samordnings- og dialogorgan. På dette punktet mener rådmannen at en tydeliggjøring av rådgivnings- og dialogfunksjonen vil være et viktig bidrag for å sikre bedre helhet, samspill og tillit mellom forvaltningsnivåene.

Rådmannen støtter lokaldemokratikommisjonens vurdering av at økt dialog mellom nivåene vil kunne bidra til å redusere behovet for statlig tilsynsvirksomhet. Dette fordrer en avklaring og avgrensning av fylkesmannens rolle i dialogen mellom staten og kommunene.

Kommisjonens vektlegging av en effektiv informasjonsinnhenting fra kommunene til staten støttes. En effektiv rapportering må innebære fokus på rapporteringens omfang og formåls effektivitet. Det må i tillegg være en målsetting å bidra til å forhindre dobbelrapportering.

Rådmannen anbefaler at saksfremstillingen sendes til departementet som Asker kommunes høringsuttalelse. I oversendelsesbrevet til departementet vil det bli vist til at kommunens vurderinger fremkommer i rådmannens merknader.

Einar Gaustad
Sign.

Vedlegg: NOU 2005:6 Kap. 1. – Problemstillinger, sammendrag mandat og sammensetning.

ASKER KOMMUNE

VEDLEGG - 1
05 11594 - 102

L.nr.: 34351/05
S.nr.: 05/1758
Arkivnr.: 020//
Dato: 10.11.2005
Saksbeh.: Per-Arne Mørck

Utvalg Formannskapet
Møtedato 08.11.2005 Utvalgssak 179/05

**SAKS PROTOKOLL: NOU 2005:6 SAMSPILL OG TILLIT ...
LOKALDEMOKRATIET -
HØRING**

Behandling:

Ingvild Tautra Vevatne foreslo på vegne av partiene H/AGV/V som nytt punkt 1:

"Formannskapet gir sin tilslutning til rådmannens vurdering av lokaldemokratikommisjonens innstilling (NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet).

Ole Willy Sandbekk foreslo som punkt 2:

"Mål- og rammestyring må være den dominerende styringsformen i forholdet mellom stat og kommune."

Lene Conradi foreslo følgende oversendelsesforslag:

"Rådmannen bes fremme egen sak for formannskapet som gjennomgår rutiner for høringssaker."

Votering:

Vevatnes forslag til nytt punkt 1 ble enstemmig vedtatt.

Sandbekks forslag til punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Conradis oversendelsesforslag ble enstemmig vedtatt sendt rådmannen til behandling.

Vedtak:

- 1. Formannskapet gir sin tilslutning til rådmannens vurdering av lokaldemokrati-kommisjonens innstilling (NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet).**
- 2. Mål- og rammestyring må være den dominerende styringsformen i forholdet mellom stat og kommune.**

Oversendeslesforslag fra Lene Conradi:

"Rådmannen bes fremme egen sak for formannskapet som gjennomgår rutiner for høringssaker."