



HEDMARK
FYLKESKOMMUNE
Fylkesdirektøren

KOMM. OG REG. DEP

14 NOV 2005
05/1594-101

Ark. 050.0

Avd. KO KE 1 DV

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Deres ref.:

Dato: 09.11.2005.

Vår ref.: Sak. nr. 04403/05 Løpenr. 020485/05 Ark. 020 &13
Saksbeh. Marit Grindvoll
tlf. 62 54 44 70 fax. 62 54 44 86

**HØRING - LOKALDEMOKRATIKOMMISSJONENS FØRSTE UTREDNING - NOU 2005:6
- SAMSPILL OG TILLIT - OM STATEN OG LOKALDEMOKRATIET**

Fylkestingene i Hedmark og Oppland behandlet ovennevnte sak i felles møte den 26. oktober 2005.
Det vises til vedlagte protokoll og saksinnstilling i fylkestingssak 70/05.

Med hilsen

Berit Myhre
sekretariatsleder

Vedlegg: Saksinnstilling og protokoll i fylkestingssak 70/05.

Kopi:

Kommunene i Hedmark
Fylkeskommunene
Kommunenes sentralforbund, Oslo
KS, Hedmark
Storingsrepresentantene fra Hedmark
Regionrådene i Hedmark
Fylkesmannen i Hedmark

SAK 0070/05

**HØRING - LOKALDEMOKRATIKOMMISJONENS FØRSTE UTREDNING - NOU 2005:6
SAMSPILL OG TILLIT - OM STATEN OG LOKALDEMOKRATIET**
(Behandlet i felles fylkesting med Oppland 26. oktober 2005.
Repr. Hege Hodne tok sete i tinget.
Til stede fra Hedmark: 32 representanter)

Komiteens innstilling til vedtak:

Fylkestinget i Hedmark tilrår å vedta følgende

U T T A L E L S E

Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikommisjonens anbefalinger i NOU 2005.6 Samspill og tillit – staten og lokaldemokratiet og vil spesielt understreke følgende for å styrke lokaldemokratiet:

- Samfunnsutviklingen må i større grad styres nedenfra og oppover. Det er derfor nødvendig med grunnlovsfesting av det kommunale sjølstyret.
- Statlig initierte reformer i kommuner og fylkeskommuner skal sikres tilstrekkelig finansiering før de iverksettes. Balansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes.
- Statlig styring bør baseres på dialog, konsultasjon og partnerskap gjennom en mer forpliktende konsultasjonsordning.
- Det må bli en bedre samordning av saker som har konsekvenser for kommunesektoren
- Rapporteringssystemene mellom stat og kommune/fylkeskommune må forenkles
- Økonomiske overføringer må baseres på prinsippet om rammestyring
- Kommunale og regionale næringsfond bør gjeninnføres
- Planverk må gi rom for differensiering slik at det tilpasses regionale og lokale forhold på en bedre måte
- Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere må styrkes, bl.a. gjennom overføring av makt og myndighet i samsvar med Distriktskommisjonens anbefalinger, jmf felles uttalelse fra fylkestingene i Hedmark og Oppland i des. 2004.
- Statlig og kommunalt/fylkeskommunalt ansvar må avklares og synliggjøres for befolkningen
- Statlig organisering, både sentralt, regionalt og lokalt bør gjennomgås raskt for å få en mest mulig helhetlig og oversiktlig forvaltning (helse, vei, trygd, aetat m.fl.).
- Fylkesmannens rolle må avgrenses til primært til å være organ for klage, tilsyn og kontroll
- Prinsippet om generalistkommuner holdes fast for å sikre nærhet til innbyggerne
- Rettighetslovgivning bør begrenses
- Åpenhet og offentlighet i forvaltningen er viktig for at lokaldemokratiet skal fungere. Folkevalgte og representative organer må ikke svekkes gjennom deltagelse i partnerskap og lukkede fora.

Saksordfører: Marit Nyhuus

Behandling:

Representanten Mari Gjestvang (Sp) fremmet slikt forslag på vegne av Senterpartiet i Hedmark og Oppland:

Forslag til endringer:

Tredje strekpunkt :

Stryke "mer", slik at punktet blir:

Statlig styring bør baseres på dialog, konsultasjon og partnerskap gjennom en forpliktende konsultasjonsordning.

Forslag til nye strekpunkt:

- Sikre at flest mulig oppgaver/saker avgjøres i direkte folkevalgte fora.
- At det gis mulighet for fritt kommunalt skatteøre som alternativ til eiendomsskatt.

Representanten Leif Gjessing (H) fremmet forslag på vegne av Høyre i Hedmark og Oppland :

Endring 2: strekpunkt, siste setning:

Tidligere igangsatte reformer må finansieres før nye reformer vedtas.

Representanten Aksel Hagen (SV Oppland) fremmet følgende forslag til nye strekpunkter på vegne av Sosialistisk Venstreparti i Hedmark og Oppland:

"At det gis mulighet for kommuner og fylkeskommuner å prøve ut en ordning med særskilt skattelegging til definerte formål".

Representanten Helle Hundevadt (V Oppland) fremmet følgende forslag på vegne av Venstre i Hedmark og Oppland:

Forslag til tillegg i strekpunkt. 8:

Planverk.....en bedre måte, *men de må også sikre behovet for en regional samordning.*

Forslag til tillegg i strekpunkt. 15:

.....og lukkede fora, *og ved reduksjon av antall folkevalgte.*

Representanten Aksel Hagen (Sp Oppland) trakk sitt forslag.

Representanten Mari Gjestvang (Sp) trakk siste strekpunkt i framlagt forslag: "at det gis mulighet for fritt kommunalt skatteøre som alternativ til eiendomsskatt", og fremmet et omforent forslag fra Sp og SV slik:

HEDMARK FYLKESKommune
SÆRUTSKRIFT AV MØTEPROTOKOLLEN
Fylkestinget
Møte 25.10.2005

”- at det gis mulighet for fritt kommunalt skatteøre, for eksempel ved at kommuner og fylkeskommuner kan prøve ut en ordning med særskilt skattelegging til definerte formål”.

Votering:

Komiteens innstilling strekpunkt 1 - enstemmig vedtatt.

Komiteens innstilling strekpunkt 2, første setning - enstemmig vedtatt.

Ved alternativ votering mellom komiteens innstilling strekpunkt 2, annen setning og forslag fremmet av Høyre, ble komiteens innstilling vedtatt med 22 mot 9 stemmer som ble avgitt for Høyres forslag.

Komiteens innstilling strekpunkt 3 med endring fremmet av Senterpartiet - enstemmig bifalt.

Komiteens innstilling strekpunkt 4 og 5 - enstemmig vedtatt.

Komiteens innstilling strekpunkt 6 vedtatt med 26 mot 6 stemmer.

Komiteens innstilling strekpunkt 7 vedtatt med 28 mot 4 stemmer.

Komiteens innstilling strekpunkt 8 - enstemmig bifalt.

Komiteens innstilling strekpunkt 8 – enstemmig bifalt. Tillegg foreslått fra Venstre falt med 30 mot 2 stemmer.

Komiteens innstilling strekpunkt 9 - vedtatt med 28 mot 4 stemmer.

Komiteens innstilling strekpunkt 10, 11, 12 og 13 - enstemmig bifalt.

Komiteens innstilling strekpunkt 14 – vedtatt med 26 mot 6 stemmer.

Komiteens innstilling strekpunkt 15 - enstemmig bifalt.

Komiteens innstilling strekpunkt 15 – enstemmig bifalt. Tillegg foreslått fra Venstre falt med 31 mot 1 stemme.

Nytt strekpunkt 16 foreslått fra Senterpartiet - enstemmig bifalt.

Nytt strekpunkt 17 foreslått fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti – falt med 19 mot 13 stemmer.

Vedtak:

Fylkestingene i Hedmark og Oppland vedtar følgende

U T T A L E L S E

Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikommisjonens anbefalinger i NOU 2005.6 Samspill og tillit – staten og lokaldemokratiet og vil spesielt understreke følgende for å styrke lokaldemokratiet:

- Samfunnsutviklingen må i større grad styres nedenfra og oppover. Det er derfor nødvendig med grunnlovsfesting av det kommunale sjølstyret.
- Statlig initierte reformer i kommuner og fylkeskommuner skal sikres tilstrekkelig finansiering for de iverksettes. Balansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes.
- Statlig styring bør baseres på dialog, konsultasjon og partnerskap gjennom en forpliktende konsultasjonsordning.

HEDMARK FYLKESKOMMUNE
SÆRUTSKRIFT AV MØTEPROTOKOLLEN
Fylkestinget
Møte 25.10.2005

- Det må bli en bedre samordning av saker som har konsekvenser for kommunesektoren
- Rapporteringssystemene mellom stat og kommune/fylkeskommune må forenkles
- Økonomiske overføringer må baseres på prinsippet om rammestyring
- Kommunale og regionale næringsfond bør gjeninnføres
- Planverk må gi rom for differensiering slik at det tilpasses regionale og lokale forhold på en bedre måte
- Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere må styrkes, bl.a. gjennom overføring av makt og myndighet i samsvar med Distriktskommisjonens anbefalinger, jmf felles uttalelse fra fylkestingene i Hedmark og Oppland i des. 2004.
- Statlig og kommunalt/fylkeskommunalt ansvar må avklares og synliggjøres for befolkningen
- Statlig organisering, både sentralt, regionalt og lokalt bør gjennomgås raskt for å få en mest mulig helhetlig og oversiktlig forvaltning (helse, vei, trygd, aetat m.fl.).
- Fylkesmannens rolle må avgrenses til primært til å være organ for klage, tilsyn og kontroll
- Prinsippet om generalistkommuner holdes fast for å sikre nærhet til innbyggerne
- Rettighetslovgivning bør begrenses
- Åpenhet og offentlighet i forvaltningen er viktig for at lokaldemokratiet skal fungere. Folkevalgte og representative organ må ikke svekkes gjennom deltagelse i partnerskap og lukkede fora.
- Sikre at flest mulig oppgaver/saker avgjøres i direkte folkevalgte fora.

Saknr. 04403/05
Ark.nr. 020 &13
Saksbehandler:

SAK 0070/05

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

Saksnr.: Utvalg
0070/05 Fylkestinget

Møtedato
25.10.2005

Fylkesordførers innstilling til vedtak:

Fylkestinget i Hedmark tilrår å vedta følgende

UTTALELSE

Fylkestinget slutter seg til Lokaldemokratikommisjonens anbefalinger i NOU 2005.6 Samspill og tillit – staten og lokaldemokratiet og vil spesielt understreke følgende for å styrke lokaldemokratiet:

- Samfunnsutviklingen må i større grad styres nedentil og oppover. Det er derfor nødvendig med grunnlovsfesting av det kommunale sjølstyret.
- Statlig initierte reformer i kommuner og fylkeskommuner skal sikres tilstrekkelig finansiering før de iverksettes. Ballansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes.
- Statlig styring bør baseres på dialog, konsultasjon og partnerskap gjennom en mer forpliktende konsultasjonsordning.
- Det må bli en bedre samordning av saker som har konsekvenser for kommunesektoren
- Rapporteringssystemene mellom stat og kommune/fylkeskommune må forenkles
- Økonomiske overføringer må baseres på prinsippet om rammestyring
- Kommunale og regionale næringsfond bør gjeninnføres
- Planverk må gi rom for differensiering slik at det tilpasses regionale og lokale forhold på en bedre måte
- Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere må styrkes, bl.a. gjennom overføring av makt og myndighet i samsvar med Distriktskommisjonens anbefalinger, jmf felles uttalelse fra fylkestingene i Hedmark og Oppland i des. 2004.
- Statlig og kommunalt/fylkeskommunalt ansvar må avklares og synliggjøres for befolkningen
- Statlig organisering, både sentralt, regionalt og lokalt bør gjennomgås raskt for å få en mest mulig helhetlig og oversiktlig forvaltning (helse, vei, trygd, aetat m.fl.).
- Fylkesmannens rolle må avgrenses til primært til å være organ for klage, tilsyn og kontroll
- Prinsippet om generalistkommuner holdes fast for å sikre nærhet til innbyggerne
- Rettighetslovgivning bør begrenses
- Åpenhet og offentlighet i forvaltningen er viktig for at lokaldemokratiet skal fungere. Folkevalgte og representative organ må ikke svekkes gjennom deltagelse i partnerskap og lukkede fora.

Hamar, 18.10.2005


Siri Austeng
fylkesordfører

SAKSUTREDNING:

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

Hovedproblemstillinger i utredningen og kommisjonens tilrådinger

Lokaldemokratikommisjonen har fått i oppdrag å analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utforming. Mandatet er todelt og arbeidet presenteres i form av to offentlige utredninger. Resultatet av den første delen av mandatet ble lagt frem 18. april 2005 med NOU 2005: 6, *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*, og omhandler forholdet mellom staten og kommunesektoren. En underliggende problemstilling er dette forholdets betydning for lokalpolitisk deltakelse og engasjement. Kommisjonen er ikke gitt som mandat å gå inn i de pågående prosessene rundt fremtidig kommuneinndeling og regional organisering, og har følgelig tatt utgangspunkt i dagens styringssystem. Den andre delen av mandatet består i å drøfte hvordan lokaldemokratiet kommer til uttrykk i de enkelte lokalsamfunn.

Kommisjonen har lagt ett overordnet hensyn til grunn i sitt arbeid: *Å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken*. Lokaldemokratikommisjonen skal kunne ut i å foreslå tiltak:

- for å bedre samhandlingen kommune – stat
- for å øke valgdeltakelsen
- for økt deltakelse mellom valg
- for å sikre at lokaldemokratiet ivaretas i nasjonale beslutningsprosesser

Forutsetningen for å få dette til er at samspillet mellom nivåene er godt og at det lokale politiske spillerommet utvides og tydeliggjøres. Kommisjonens første NOU drøfter en rekke sider ved forholdet mellom stat og kommune:

- *Kommunenes verdigrunnlag, kap. 2*
- *Utviklingen av forholdet stat-kommune siden 1970, kap. 3*
- *Kommunenes handlingsrom, kap. 4*
- *Statlig styring av kommunesektoren, kap. 5*
- *Samspillet mellom stat og kommune, kap. 6*
- *Grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret, kap. 7*
- *Kommunal beskatningsrett, kap. 8*
- *Internasjonale avtalers betydning for kommunene, kap. 9*

Det vil føre for langt å gå i detalj på alle de områder som kommisjonen har vært innom. Hele NOU-en finnes på www.odin.dep.no/krd/lokaldemokrati. Nedenfor følger en kortfattet oppsummering av de mest sentrale sider av kommisjonens tilrådinger i kap 4-9.

Kommunenes handlingsrom, kap 4

- Kommisjonen mener at det lokale handlingsrommet finnes og brukes i stor grad. Det handler om mer enn bare kommuneøkonomi
- *Kommisjonens foreslår:*
 - Det holdes fast på prinsippet om generalistkommuner
 - Rettighetslovgivning bør begrenses

- Nye reformer må fullfinansieres og balansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes
- Kommunene må styrkes som samfunnsutviklere, bl. a ved at planverket differensieres

Statlig styring av kommunesektoren, kap 5

- Kommisjonen mener forholdet mellom stat og kommune fortsatt i for stor grad preges av en hierarkisk styringsstruktur.
- *Kommisjonen foreslår:*
 - Den statlige styringen bør i større grad baseres på dialog og konsultasjon
 - Regelverket overfor kommunene må forenkles
 - I prinsippet bør årsmeldinger, regnskap, forvaltningsrevisjon og KOSTRA være tilstrekkelig rapportering fra kommunene.
 - Den statlige styringen bør basere seg på prinsippet om rammestyring.
 - Øremerkede tilskudd bør innlemmes i rammetilskuddet

Samspillet mellom stat og kommune, kap 6

- Kommisjonen mener det er behov for å bygge tillit mellom staten og kommunene. Dette bør skje i et samspill mellom forvaltningsnivåene.
- *Kommisjonen foreslår:*
 - Det utarbeides en konkret strategi for samspillet mellom nivåene
 - Det bør arbeides videre mot en mer forpliktende konsultasjonsordning
 - Fylkesmannens rolle må avklares. Innenfor de tunge velferdsoppgavene bør fylkesmannen være en viktig dialogpartner. Imidlertid er det ikke samme behov for rådgivning og dialog når det gjelder kommunene som samfunnsutviklere.
 - Det må både sentralt og regionalt gjennomføres tiltak som sikrer samordning i statens styring overfor kommunene.

Grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret, kap. 7

- Kommisjonen mener at grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre vil understreke likeverdet mellom stat og kommune, og tydeliggjøre at det kommunale selvstyre tilhører verdigrunnet for det norske styringssystemet.
- *Kommisjonen foreslår:*
 - at prinsippet om kommunalt selvstyre skal grunnlovsfestes.

Kommunal beskatningsrett, kap. 8

- Kommisjonen anser friere lokal beskatningsrett for å være et grunnleggende trekk ved kommunalt selvstyre.
- *Kommisjonen foreslår:*
 - at kommunene får større frihet i skattepolitikken ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes.
 - Et flertall går også inn for utvidet mulighet for bruk av eiendomsskatt.
 - Ett flertall mener at den demokratiske kontrollen i kommunene er god, og at det representative systemet skal håndtere en skattereform.

Internasjonale avtalers betydning for kommunene, kap. 9

- Kommisjonen påpeker at internasjonal rettighetstenkning får større betydning for kommunenes spillerom når det gjelder utformingen av velferdstjenestene.
- Kommisjonen viser til at EØS-avtalen har direkte betydning for kommunenes handlefrihet i forbindelse med kjøp av tjenester.

- *Kommisjonen foreslår:*
 - At Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør
 - At det opprettes en rådgivende lokal og regionalkomite i EFTA for å bedre kommunikasjon og samarbeid mellom statlig og lokalt/regionalt nivå når det gjelder internasjonalt arbeid/EUs regionkomite.

Saksinnstilling

En viktig forutsetning for at lokaldemokratiet skal fungere, er at det eksisterer en viss grad av selvstyre i forhold til sentralmakten. Der hvor fellesskapet ikke kan bestemme over innhold og utforming av fellesskapsløsningene lokalt og regionalt, vil også grunnlaget for å snakke om kommuner og fylkeskommuner forsvinne. Derfor er selvstyre en forutsetning for kommunen og fylkeskommunen som institusjon.

De siste årene har vi sett en økende grad av at demokratiforvitring som følge av bl.a.:

1. Internasjonale forpliktelser gjennom EØS-avtalen
2. Statlig overtagelse av viktige fylkeskommunale tjenesteområder innen sykehussektoren, barnevern og rusmiddelomsorg
3. Økende grad av rettighetslovgivning for innbyggerne i samfunnet
4. Manglende vilje og evne til å rydde opp i oppgavefordelingen/roller mellom stat, fylkeskommune og kommune
5. Omorganisering av regionale statlige organ har medført manglende sammenfall mellom geografiske grenser for ulike regionale statlige etater og demokratiske organ.
6. Innføring av statlige reformer i kommuner som ikke er fullfinansiert

Kommisjonen har i sitt arbeid direkte og indirekte berørt disse aspektene. Da demokratidimensjonen i stor grad henger sammen med styringssystemer, oppgaveløsning og roller, hadde det vært en fordel om kommisjonens mandat hadde vært noe utvidet slik at man kunne gått dypere inn i denne problemstillingen.

I forhold til fylkeskommunenes rolle og oppgaver har den felles oppnevnte komiteen i Hedmark og Oppland valgt å fokusere spesielt på samspillet mellom staten og kommuner/fylkeskommuner og det fylkeskommunale/kommunale handlingsrom i høringsuttalelsen.

Samspillet mellom stat og kommune/ fylkeskommune

Samspillet mellom stat og kommuner/fylkeskommuner er sammen med statlig styring av kommunesektoren et av de mest sentrale områdene i kommisjonens arbeid. Disse temaene er sentrale også i forhold til fylkeskommunens rolle og arbeidsoppgaver.

Kommunene og fylkeskommunene er sammen med staten en integrert del av velferdssystemet. Dette skaper forpliktelser både for staten og kommunene/fylkeskommunene. For kommunene og fylkeskommunene betyr dette at de har tatt på seg et ansvar for å gi sine innbyggerer grunnleggende tjenester på en rekke velferdsområder. Kravet om likeverdige tjenester uavhengig av bosted, har stått sentralt i hele etterkrigstiden. Forholdet mellom det lokale selvstyret og likhetsidealet kan være vanskelig, men det har vært stor enighet i vårt samfunn om at kommunene og fylkeskommunene skal ha en sentral rolle i velferdsproduksjonen ikke minst fordi dette gir innbyggerne større anledning til å påvirke utformingen av tjenestene det offentlige yter. På den annen side må lokal og regional politikk bli noe mer enn bare iverksetting av statlig politikk, dersom lokalt selvstyre skal ha noen mening.

Det er hevet over tvil at kommunalforvaltningen i Norge står overfor store utfordringer når det gjelder å sikre lokaldemokratiet og det lokale selvstyret. Styringen staten utøver er sterk. Tilgjengelige ressurser går mest med til å iverksette statlige pålegg. Dette til tross for at ca 60% av inntektene er frie. Staten legger nye oppgaver til kommunene og for oppgaver kommunene tradisjonelt har løst, blir spillerommet for utforming

av oppgaveløsning og hvordan godene skal fordeles innskrenket. Bl.a. ved at staten fastsetter normer og standarder og innfører rettigheter for klientgrupper. Det hevdes også at når staten gjennomfører slike tiltak følges ikke de av tilstrekkelige ressurser. Kommunene må bruke av sitt lokale ressursgrunnlag for at oppgavene skal bli gjennomført. Det blir lite spillerom for å utforme og utøve lokal politikk.

Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) hadde en klar intensjon om å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, bl.a. som en følge av at fylkeskommunene mistet ansvaret for sykehusene. I meldingen blir det bl.a. pekt på at regionalt utviklingsarbeid fordrer tett samarbeid mellom ulike aktører for å få til en positiv regional utvikling. Fylkeskommunen har en viktig rolle gjennom fylkesplanarbeidet, tjenesteproduksjon, forvaltning av regional – og distriktspolitiske virkemiddel og gjennom internasjonalt samarbeid.

Det er godt dokumentert at en viktig drivkraft i innovasjonsarbeidet er et nært samspill mellom næringsliv, FoU-miljøer og offentlige myndigheter. I denne sammenheng er fylkeskommunen den viktigste offentlige aktøren og koordinatoren i forhold til å ivareta helhetshensyn og sikre at innsatsen virker i samme retning. Fylkeskommunen som folkevalgt organ er derfor en viktig motvekt til statlig regionalt byråkrati, som i stor grad styres gjennom i sentrale sektormål uten en helhetlig regional og lokal tilnærming.

For fylkeskommunene som helhetlige regional utvikler i et større geografisk område, og oppslutningen rundt fylkestinget som et folkevalgt organ, vil det derfor være avgjørende at det tilrettelegges for en ny politikk som tilfører mer makt til et regionalt folkevalgt nivå. Fylkeskommunen trenger et klart uttalt mandat for å fylle rollen som regional utviklingsaktør. Gjennom det kan interessen for å drive politisk arbeid stimuleres og mulighetene til å utøve en selvstendig helhetlig regional politikk imøtekommes. I denne sammenheng er det også verdt å påpeke at den måten staten organiserer sin regionale forvaltning (eks. helse og vei) etter ulike geografiske områder, skaper problemer i forhold til samspillet mellom stat, kommune og fylkeskommune. Kommisjonen foreslår at det skal iverksettes utredninger som kartlegger konsekvensene for samspillet som en følge av denne organiseringen. Den felles oppnevnte komiteen i Hedmark og Oppland støtter dette, og mener i tillegg at et viktig virkemiddel for å vitalisere lokaldemokratiet, og som samtidig vil gi større måloppnåelse, er å gi fylkeskommunen/regionalt nivå en større del av ansvaret for en samordnet regionalpolitikk.

Sammenblanding av roller og adresseutydelighet mellom ulike offentlige aktører gir grunn til å tro at interessen for politisk arbeid og oppslutning rundt demokratiet svekkes. Kommisjonen er derfor klare på at all politikktutforming bør skje med utgangspunkt i folkevalgte organ. Den felles oppnevnte komiteen i Hedmark og Oppland støtter derfor kommisjonens forslag om å avgrense fylkesmannens oppgaver til kontroll, tilsyn og klage, og ved å tone ned rollen som samfunnsutvikler. På denne bakgrunn mener kommisjonen at det kan være aktuelt å gjennomgå fylkesmannsinstruksen for å tydeliggjøre funksjoner knyttet dialog og samordning. I den forbindelse bør det også vurderes å endre navn på fylkesmannen.

Endringer i samfunnsstrukturen, roller og oppgaveløsning har påkrevd innføring av nye arbeidsformer. Kommisjonen legger stor vekt på at samspillet mellom stat og kommuner må endres fra en hierarkistisk og sektorisert styringsmodell til økt dialog og utvikling av konsultasjonsordningen mellom forvaltningsnivåene. Kommisjonen peker på behovet for å gjøre konsultasjonsordningen mer forpliktende og gi lokalpolitikkerne mer stabile rammebetingelser når beslutninger fattes, spesielt knyttet til behovet for å større kontroll over egne inntekter, utgifter og lokale prioriteringer. I denne sammenheng blir det også pekt å legge større vekt på inngåelse av partnerskap. Slike partnerskapsavtaler kan for eksempel være et egnet virkemiddel i forbindelse med oppfølging av enkelte strategiske satsinger i fylkesplan/regionplan og knyttet til spesielle områder/oppgaver for å forplikte begge nivåer i forhold til oppfølging, også med en lengre tidshorison enn budsjettåret.

På den annen side er fremveksten av alle "interdemokratiske" fora, arenaer og partnerskap i seg selv et relevant tema i forbindelse med demokratidiskusjonen. Mange av de oppgavene/sakene som tidligere var lagt til bredt sammensatte hovedutvalg i kommuner og fylkeskommuner finner i dag sin løsning i regionråd eller gjennom andre former for partnerskap. Kritiske røster har pekt på at dette bidrar til å forsterke

demokratiunderskuddet ved at interessante politiske samfunnsspørsmål løftes ut av formelle beslutningsorgan med brei demokratisk representasjon og blir forbeholdt "smale" demokratiske fora bestående av et lite mindretall med en politisk elite. Den felles oppnevnte komiteen i Hedmark og Oppland er enig i denne vurderingen. I større målestokk er dette for øvrig en parallell til den utviklingen vi ser i mange EU-land.

Fylkeskommunens og kommunenes handlingsrom

En grunnleggende verdi for demokratiet er nærhet til innbyggerne. Kommisjonen understreker dette ved å peke på at generalistkommunene skal utvikles videre og beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. Dette skal likevel ikke være til hinder for interkommunalt samarbeid. Den felles oppnevnte komiteen i Hedmark og Oppland støtter dette synet, og viser til interkommunalt samarbeid i de to fylkene, bl.a. gjennom partnerskap med fylkeskommunene, har utviklet seg positivt de senere årene.

I forhold til kommunal handlingsevne er det helt avgjørende at nye statlige reformer ikke iverksettes før de er tilstrekkelig finansiert. Norske kommuner sliter i dag med ubalanse i kommuneøkonomien bl.a. som en følge av gjennomføring av statlige reformer som ikke er tilstrekkelig finansiert. Kommisjonen er derfor opptatt av at balansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes for å sikre et tilstrekkelig handlingsrom.

Når det gjelder fylkeskommunenes og kommunenes handlingsrom som samfunnsutviklere, peker kommisjonen på at denne ikke bare avgrenses av økonomiske virkemidler, men også med graden av statlig styring gjennom lov- og planverk. Kommisjonen ønsker større grad av differensiering i forhold til anvendelsen av lov- og planverk, da behovene og utfordringene varierer fra kommune til kommune, avhengig av kommunistørrelse og geografiske forhold.

Den felles oppnevnte komiteen i Hedmark og Oppland deler dette synet, og mener at dette forholdet bør problematiseres mer i forhold til å gi rom for lokal differensiering. Dette gjelder både i forhold til tjenesteproduksjon, men ikke minst i forhold til arealpolitikk. Det er for eksempel stor forskjell på å tillate spredt boligbygging i et pressområde og i et avfolkningsområde. Rikspolitiske retningslinjer som legger føringer for en uniform areal- og transportpolitikk passer dårlig i et land som Norge med store geografiske og demografiske variasjoner. Anvendelsen av slike retningslinjer er et eksempel på statlig styring som bidrar til å svekke interessen for lokaldemokratiet, og som skaper frustrasjon og manglende motivasjon for å engasjere seg i politikken.

På den annen side skal man ikke undervurdere at det ofte kan være behov for nasjonale retningslinjer i avveiningen mellom lokale interesser og nasjonale/rikspolitiske hensyn, ikke minst i forhold til spørsmål knyttet til ulike verneformål og forvaltning av flora og fauna. Det er viktig for demokratiet at den skjønnsutøvelsen som ofte må finne sted i forbindelse med vanskelige avveininger mellom lokale interesser og nasjonale/internasjonale hensyn, skjer i dialog med utgangspunkt i et folkevalgt organ, og ikke overlates til fagbyråkrater. Den regionale rovviltneemnda er et eksempel på opprettelse av en slik organ som nettopp skal ivareta dette hensynet.

Konklusjon

Lokaldemokratikommisjonen belyser flere viktige sider og forutsetninger for et levende lokaldemokrati. Interessen og oppslutningen rundt demokratiet er imidlertid uløselig knyttet til mulighetene for å utøve en selvstendig politikk, det være seg på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Dette er den grunnleggende utfordringen for å opprettholde og utvikle demokratiet. Dypest sett avgjøres og gjenspeiles denne muligheten av våre internasjonale forpliktelser gjennom EØS-avtalen. Innenfor EØS-avtalens rammer ligger det likevel et nasjonalt, regionalt og lokalt handlingsrom. For et velfungerende lokaldemokrati er det viktig at det regionale og lokale handlingsrommet ikke innsnevres for mye gjennom statlig detaljstyring, rettighetslovgivning og trange økonomiske rammer.

En tydeliggjøring av ansvar, oppgaver og roller mellom ulike forvaltningsnivåer er et viktig bidrag til å styrke lokaldemokratiet. I lys av dette burde Lokaldemokratikommisjonen ha gått noe lenger i forhold til å

problematisere behovet for å endre styrings- og forvaltningsstrukturen i Norge med tanke på å styrke det lokale og regional selvstyret. Lokaldemokratikommisjonens arbeid bør derfor sees i sammenheng og suppleres med innspillene til Distriktskommisjonen, bl.a. avgitt i en felles høringsuttalelse fra fylkestingene i Hedmark og Oppland i des. 2004.